IDETPLUS
MAGAZINE

INSTITUT DU DROIT DE
L'ESPACE, DES TERRITOIRES,
DE LA CULTURE ET DE LA
COMMUNICATION (IDETCOM)

2022, Numéro 2

TERRITOIRE(S)

UNIVERSITÉ
TOULOUSE 1
CAPITOLE
IDETCOM



UNIVERSITÉ TOULOUSE 1 CAPITOLE
IDETCOM

IDETCOM

L'Institut du Droit de l'Espace, des Territoires, de la Culture et de la Communication (IDETCOM) a été créé en 1991 au sein de la Faculté de Droit de l'Université Toulouse Capitole. L'IDETCOM est une Équipe d'Accueil accréditée sous le numéro EA785, dans le domaine des Sciences de la Société.

I D E T P L U S

L'IDETCOM EN CHIFFRES

DIRECTEUR
SÉBASTIEN SAUNIER
Professeur

DIRECTEUR ADJOINT
CHRISTOPHE ALCANTARA
Maître de conférences, HDR

GESTIONNAIRE ET CHARGÉE DE COMMUNICATION
MARIE MERLI

42 ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

6 CHERCHEURS ASSOCIÉS

52 DOCTORANTS FRANÇAIS ET ÉTRANGERS

11 OUVRAGES PUBLIÉS EN 2021

PLUS DE **60** ARTICLES PAR AN DANS DES REVUES DE RENOM

PLUS DE **10** MANIFESTATIONS SCIENTIFIQUES PAR AN

I D E T P L U S

Le laboratoire fédère une équipe pluridisciplinaire d'enseignants-chercheurs et de chercheurs articulée autour de 4 axes de recherche :

UN AXE « ESPACE(S) »

Nouvelles frontières, nouveaux marchés, nouvelles opportunités.

La question de l'espace y est envisagée de manière globale.
Les espaces sont aujourd'hui un enjeu international de première importance, qu'il s'agisse de la terre, des mers et des océans, des fleuves et des rivières, des terres immergées ou émergentes ou encore de l'espace cybernétique, dominé par la révolution de l'intelligence artificielle.
La thématique du spatial est également très représentée dans cet axe, au travers notamment de la Chaire SIRIUS, lieu unique de production scientifique sur le droit de l'espace et les nouveaux usages des satellites

UN AXE « TERRITOIRE(S) »

Nouveaux défis, nouvelles géographies, nouvelles gouvernances

Le deuxième axe fédère les travaux réalisés autour des questions territoriales. Celles-ci se présentent sous de multiples facettes, à travers des aspects juridiques, institutionnels, géopolitiques, démographiques, fonctionnels... qui sont révélatrices de la polysémie du mot territoire et des nombreux défis qu'il pose.

UN AXE « CULTURE(S) »

Nouveaux objets, nouvelles industries, nouvelles règles

Le troisième axe fédère les travaux réalisés autour des activités culturelles publiques et privées à la fois sous la perspective des politiques culturelles que de la réglementation de la culture. Les travaux conduits s'articulent autour de la culture entendue au sens anthropologique (ce qui inclut les études sur les religions, les arts, la diversité culturelle notamment) et au sens plus restreint des patrimoines et des créations artistiques et intellectuelles.

UN AXE « COMMUNICATION(S) »

Nouvelles technologies, nouveaux contenus, nouveaux acteurs.

L'axe Communication situe l'IDETCOM et ses équipes au cœur des évolutions contemporaines (radio, télévision, cinéma, plateformes numériques, services médias à la demande, réseaux sociaux, blockchain, e-reputation). Il cherche à apporter des éléments de réponse aux questions majeures que soulève aujourd'hui le développement de nouveaux médias

Dans chacun de ces axes, et de plus en plus au carrefour de plusieurs d'entre eux, de manière transverse, l'IDETCOM mène des activités de recherche et de formation de dimension et de portée nationale, européenne et internationale.

Les travaux de recherche du laboratoire sont régulièrement valorisés et disséminés au travers d'un grand nombre de colloques, conférences, séminaires ou encore des ouvrages, articles et communications scientifique, dont se fait écho le site internet du laboratoire (https://idetcom.ut-capitole.fr/).

SOMMAIRE

7

LE TERRITOIRE, NOTION SINGULIÈRE À LA RÉALITÉ PLURIELLE

Par Didier Guignard

10

RURALISATION ET MÉTROPOLISATION

Par Olivier Debat

13

RÉFÉRENDUMS, CONSULTATIONS CITOYENNES ET TERRITOIRES

Par Frédérique de la Morena

16

INNOVATION SOCIALE ET TERRITOIRES : UN AGIR COOPÉRATIF POUR RENFORCER LE LIEN SOCIAL

Par Marina Casula

19

« FOCUS SUR UNE THÈSE EN COURS » LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES EN CAS D'ATTROUPEMENTS

Par Matthieu Rabaglia

I D E T P L U S

ÉDITORIAL

« Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage ».
Suivant les recommandations du poète, le législateur par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « 3DS » concrétise l'engagement du Président de la République, pris à l'issue du grand débat national, d'ouvrir « un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire » sans remettre en cause les équilibres institutionnels actuels (Communiqué de presse du Conseil des ministres du 12 mai 2021). Certes, l'ambition est louable. Mais précisément, que sont ces « territoires », objets d'une énième réforme dite « territoriale » ? Que l'on en parle au singulier ou au pluriel, prenons garde ! Non pas des territoires eux-mêmes, mais de leur instrumentalisation. Car le territoire est devenu un mot « magique », « passe-partout », un « gadget » rhétorique. Rappelons cependant qu'il recouvre des réalités sociales, économiques, culturelles, politiques, juridiques et... scientifiques et qu'à ce titre, il constitue un concept qui offre l'intérêt de permettre le croisement d'approches disciplinaires et pluridisciplinaires. Tel est l'objet de ce nouveau numéro consacré à l'un des axes de recherche de l'Idetcom. Interrogeons-nous sur quelques actualités : la loi 3DS, l'antagonisme dans lequel paraissent enfermées les politiques publiques (ruralisation et métropolisation), les dernières consultations citoyennes ou la notion d'innovation sociale, étroitement liée au thème de ce numéro.

Et n'oublions pas que le territoire et ses délimitations sont étroitement liées à l'histoire, tandis qu'ils restent indissociables d'enjeux de pouvoirs, peu importe la forme par laquelle ils se manifestent.



SÉBASTIEN SAUNIER,
Professeur de Droit public,
Directeur de l'IDETCOM

CONTRIBUTIONS


@LabelVu

Marina CASULA

est Maîtresse de conférences en Sociologie à l'Université Toulouse Capitole depuis septembre 2009. Elle participe à une Recherche Action Participative RAPSoDIÂ (Recherche Action Participative Solidarité Domicile Innovation dans l'Âge) portée par l'association Hal'âge (Habitat alternatif dans l'âge), financée par la fondation du Domicile avec le soutien de l'ANSA (Agence Nationale des Solidarités Actives)



Olivier DEBAT

est Professeur de Droit privé et sciences criminelles à l'Université Toulouse Capitole, responsable de l'axe Territoire(s) de l'IDETCOM. Il est également Directeur du Master mention Droit Fiscal parcours-type Droit Fiscal de l'Entreprise ainsi que Directeur scientifique de la Revue fiscale du patrimoine.



Didier GUIGNARD

est Professeur de Droit public à l'Université Toulouse Capitole et responsable des diplômes d'université Acteurs du sport, Management du sport (Formation à distance) ainsi que du Master mention Droit Public parcours type Collectivités Territoriales (Formation à distance).



Frédérique de la MORENA

est Maître de conférences en Droit public à l'Université Toulouse Capitole. Elle est également membre du Conseil des sages de la laïcité. Ce Conseil est composé d'experts issus de tous les horizons, pour préciser la position de l'institution scolaire en matière de laïcité.



Matthieu RABAGLIA

est doctorant contractuel. Après avoir obtenu une Master 1 en Droit pénal et sciences criminelles, un Master 1 en Droit public et un Master 2 Droit public général en 2021, il poursuit ses études en doctorat de Droit public. Sa thèse porte sur La responsabilité de l'Etat du fait des rassemblements et des attroupements.

Revue numérique éditée par l'Institut du Droit de l'Espace des Territoires, de la Culture et de la Communication (IDETCOM, EA785)
Université Toulouse Capitole, 2 rue du Doyen G. Marty
Directeur de publication : Sébastien Saunier
Chargée d'édition : Marie Merli
Réalisation : Maquettiste « Le Studio du Phare »
Diffusion-abonnement : Marie Merli. Abonnement : https://idetcom.ut-capitole.fr/presentation/idetplus-magazine/



DROIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LE TERRITOIRE, NOTION SINGULIÈRE À LA RÉALITÉ PLURIELLE

Par Didier GUIGNARD

Les auteurs s'accordent à définir l'État à partir de trois critères dont le territoire. Ce dernier est également repris pour présenter les collectivités territoriales, personnes morales de droit public. La superficie des communes est d'ailleurs extrêmement diverse : de 0,0376 km2 pour Castelmororon d'Albret (Gironde), 758,93 km2 pour la commune de Arles, à 18360km2 pour Maripasoula (Guyane).
Si le territoire apparaît dans ces exemples comme un référent classique, une importante réforme territoriale œuvre. Au cours des dernières décennies, les territoires, au sens neutre de cette acception, ont été à nouveau convoqués sous l'influence de facteurs nationaux (problématique de la décentralisation et de la gouvernance territoriale) et extra-nationaux (construction de l'Union européenne, invocation de la mondialisation).

« Une importante réforme territoriale œuvre »

Depuis 1982, la mutation sémantique véhiculée par la consécration de la formule « réforme territoriale » est devenue fondamentale. Tout d'abord, elle semblait annoncer une réforme relative *au* ou *du* territoire et des collectivités, marquant dans une certaine mesure la fin d'un paradoxe français. Antérieurement à la loi du 16 janvier 2015 concernant la délimitation des régions, et à quelques exceptions près, la réactivation du processus décentralisateur depuis les années 1980 s'était effectuée à organisation institutionnelle territoriale constante, la collectivité territoriale régionale venant se superposer sur les communes et les départements, sans la moindre remise en question quantitative de ces deux catégories de collectivités.

Puis, l'expression « réforme territoriale » par le poids du substantif « réforme » a été dotée d'une force communicationnelle. Le territoire est devenu le véritable centre d'intérêt érigé en sujet sur lequel le Parlement se doit de légiférer. Par l'adjectif « territorial », un choix hautement stratégique s'opère alors, tant la notion de territoire fait vendre et s'avère omniprésente. Pourtant si le territoire connaît un succès rhétorique et épistolaire, quelle est la réelle visée de l'usage de la formule « réforme territoriale » ?

Indéniablement, les territoires ont le vent en poupe au prix d'une certaine dilution de ce concept qui tend à devenir un véritable fourre-tout. *A minima* de multiples travaux soulignent le caractère polysémique du territoire, notion géographique, juridique, politique. Du reste, l'organisation territoriale a toujours constitué un enjeu pour l'État et les gouvernants. A l'aube de la Révolution, nombreux sont ceux qui dénoncèrent l'incohérence et l'irrationalité de l'organisation territoriale. La volonté des révolutionnaires de maîtriser l'espace national transitait par une remise à plat des découpages territoriaux issus de l'Ancien Régime. Il convenait déjà de maîtriser le cadre d'exercice du pouvoir.



Une nouvelle mutation semble cependant s'opérer.

Des nouveaux « lieux » sont appréhendés. L'insistance sur l'apparition de nouveaux « territoires réels » (les cadres de la vie quotidienne : lieu de vie, de travail, plans de transport…) à la place des structures institutionnelles traditionnelles milite non seulement pour une nouvelle mise à plat des divers découpages, mais aussi ce qui est plus problématique pour une nouvelle approche voire définition du territoire conçue en termes d'espace et de logique fonctionnelle. Dans une confusion sémantique, on parle « d'espace, de zones, de bassins ». Le territoire devient pluriel (pêle-mêle sont convoqués des « territoires de vie, d'emploi, de santé »).

« Une mutation semble cependant s'opérer »

A fortiori ces nouveaux territoires n'échappent pas à la qualification de « spécifique ». Cette revendication d'une prise en compte de la diversité et des spécificités territoriales n'est pas totalement inédite. Le législateur a pu adapter les règles aux conditions de certaines portions du territoire. Les textes relatifs à l'aménagement du territoire, à l'instauration de zones franches dérogatoires ou la prise en compte spécifique par la loi de certains territoires (lois montagne – n°85-30 janvier 1985 -, littoral -n°86-2 janvier 1986 -) attestent de la remise en cause de l'uniformité législative.

Ces mesures prolongeaient les dispositions constitutionnelles relatives aux adaptations et spécificités jusqu'alors reconnues à l'outre-mer, ou aux dérogations historico-législatives de l'Alsace-Moselle et de Paris. La novation ressort des instances demanderesses ouvrant la voie vers une possible organisation de type régionaliste (Espagne-Italie) ou fédérale (Allemagne-États-Unis).

Les sollicitations quant à la nécessité des adaptations liées aux « spécificités locales » invitent à se demander si un nouveau mode de conception et de relation entre l'État et les entités décentralisées ne se dessine pas. Le fameux jardin à la française aux allées bien établies et tracées sous l'égide d'un unique agenceur fait place à des dessins moins géométriques œuvres d'une diversité de paysagistes désireux de cultiver leurs propres espaces verts. Par ailleurs, derrière la simplicité apparente se cache des interrogations plus essentielles : qu'est-ce qu'une spécificité, où commence et finit-elle ?

« L'usage indéfini ou non distinctif de la notion de territoire dérange ou a minima trouble »

Cette ambiguïté (qui territorialise : l'État ou les collectivités locales ?) et la revendication de la territorialisation sont ressorties notamment lors de la pandémie de la Covid-19. Certains élus proposant avant l'adoption de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 et l'ordonnance du Conseil d'État du 17 avril 2020, « *Commune de Sceaux* », des arrêtés pour les uns interdisant l'accès au territoire de leurs collectivités tandis que d'autres évoquant des circonstances ou le contexte local sollicitèrent l'allègement ou le durcissement des mesures de police administrative spéciale édictées par les instances nationales ou leur représentant (port du masque, ouverture des commerces dits non essentiels…). Désormais, le territoire serait ou est pluriel ; à cet égard, l'usage indéfini ou non distinctif de la notion de territoire dérange ou *a minima* trouble.



Quels garde-fous ériger ? Que recouvre cette terminologie « territoire » ? À côté, des communes, départements et régions, les intercommunalités à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération, métropoles…), les « bassins de vie », les « aires urbaines » pourront-ils moduler et adapter en pointant des spécificités ?

La Constitution et la jurisprudence ont mis les libertés publiques hors du champ de l'expérimentation normative à ce jour.

La loi n°2022-217 du 21 février 2022 dite 3DS (Différenciation, Décentralisation, Déconcentration, Simplification de l'action publique locale) fait surtout avancer la différenciation sur le terrain de l'exercice des compétences. Comme certains auteurs s'accordent à le souligner, la différenciation normative s'avère « en réalité très restreinte » (*sic*).

« Comme certains auteurs s'accordent à le souligner, la différenciation normative s'avère "en réalité très restreinte" »

Pour l'heure, cette « adaptation aux réalités locales » (*sic*) doit se faire dans le respect du principe d'égalité.

Ainsi, le territoire offre des questionnements passionnants, et des affaires à suivre.

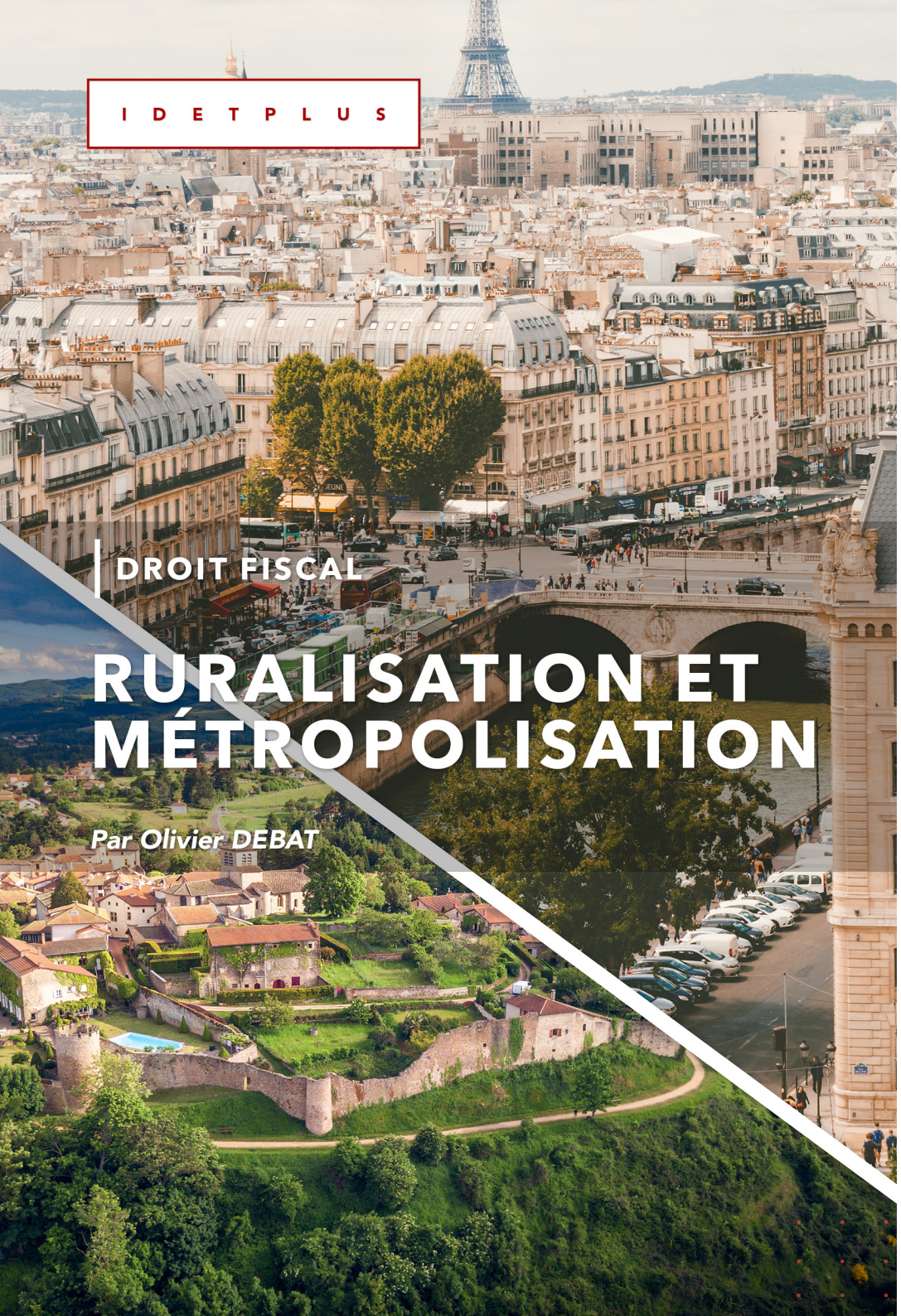
LES AUTEURS



DIDIER GUIGNARD
Professeur de Droit public

ACTUALITÉS

- "La Covid-19 et le jardin à la française", BJCL (Bulletin Juridique des Collectivités Locales) n°10/2021, p.669-676.
- "L'enjeu du sport et ses nouvelles pratiques en milieu urbain face à la covid-19", in La Résurrection des villes face à la Covid-19. Opportunités de la revitalisation et la régénération urbaines (sous la direction de MC. Steckel-Assouère), éditions l'Harmattan, Paris 2021, p. 231-243.
- Organisateur scientifique du Colloque « Quarantième anniversaire des lois de décentralisation (1982-2022) », 10 et 11 mars 2022.



DROIT FISCAL

RURALISATION ET MÉTROPOLISATION

Par Olivier DEBAT

Les territoires sont-ils simplement l'objet de mutation ou sont-ils révélateurs d'une fracture géographique – la ville et la campagne – à laquelle correspondrait aussi une fracture sociale ? La question, fort épineuse, interroge d'évidence notre regard de la vie sociale.

« Le clivage entre la vie urbaine et la vie rurale est avéré »

Le clivage entre la vie urbaine et la vie rurale est avéré. D'un côté, il peut être constaté un phénomène de métropolisation qui aboutit à l'apparition et au développement de grands ensembles urbains. Cette dynamique géographique de métropolisation désigne aussi un processus plus général de transformations à la fois économiques, morphologiques, géographiques, démographiques et d'aménagement des territoires (Idetcom, Métropolisation et grands ensembles urbains, dir. Sébastien Saunier, colloque Toulouse 2 et 3 décembre 2021). D'un autre côté, se manifeste un phénomène de délaissement des territoires qui apparaît comme une réalité à la fois tangible et psychologique particulièrement visible dans le monde rural (commerces fermés, services publics absents…). Dépassant le clivage entre le monde rural et le monde urbain, se dévoile une réalité économique et sociale car, à travers le délaissement territorial, il est question de localisation de la richesse économique, de précarité économique et de développement de l'emploi (Idetcom, Délaissement des territoires et fiscalité, dir. Olivier Debat, séminaire Toulouse 28 octobre 2019).

« Personne ne sait aujourd'hui quelle sera la ville de demain »

Ces constats ramènent au-devant de la scène la question, identifiée dès les années 1960 au moins, de l'urbanisme avec ses utopies et ses réalités quant au rôle de la ville et à l'assise scientifique (culturaliste, progressiste, naturaliste…) – à la supposer réelle – permettant de fonder ce que l'urbanisme doit être : « ville ou non-ville, ville asphalte ou ville verte, ville casbah ou ville éclatée, ces options de base ne relèvent finalement que d'une décision humaine » (Françoise Choay, L'urbanisme, utopie et réalités. Une anthologie, Editions du Seuil, 1965, réed. Editions Points, Essai, spécialement p. 76 et suivantes). D'où la question déjà anticipée à cette époque, du devenir de la ville : « Personne ne sait aujourd'hui quelle sera la ville de demain. Peut-être perdra-t-elle une partie de sa richesse sémantique qui fut sienne dans le passé. Peut-être son rôle créateur et formateur sera-t-il assumé par d'autres systèmes de communication (télévision ou radio par exemple). Peut-être allons-nous assister à la prolifération sur toute la planète d'agglomérats urbains, indéfiniment extensibles, qui feront perdre toute signification au concept de ville » (Françoise Choay, op. cit., p. 82).

La pertinence d'une telle question demeure à l'heure des nouvelles technologies. Elle est même d'une particulière actualité avec le déploiement national de la fibre. Le Plan France très haut débit (THD), annoncé en 2013 avec un objectif de couverture de l'ensemble du territoire en 2022, a pour finalité ambitieuse, outre l'enjeu économique et social de la nouvelle économie numérique, le désenclavement des territoires éloignés des grandes villes en leur donnant la possibilité de participer de plain-pied aux nouvelles formes de citoyenneté (gouvernement.fr, « Innover pour retrouver de la croissance. Le Plan France très haut débit »).

« Innover pour retrouver de la croissance. Le Plan France très haut débit »

Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur l'attrait du monde de la campagne d'un point de vue économique. Quel avantage une entreprise aurait-elle à se localiser dans un milieu rural, en dehors de l'activité agricole dont il va de soi qu'elle entretient actuellement un lien quasi-exclusif avec le territoire rural ? Peut-on espérer un mouvement de ruralisation de l'activité économique ?

Il est vrai que la zone rurale possède quelques charmes du point de vue fiscal et aussi social.

La loi fiscale prévoit un régime de faveur pour les entreprises qui s'implantent dans une zone de revitalisation rurale (ZRR). Un des avantages majeurs est l'exonération d'impôt sur le bénéfice tiré de l'activité, qu'il s'agisse d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés (CGI, art. 44 quindecies). Pour pouvoir en bénéficier, l'entreprise doit remplir certaines conditions, à savoir :

- elle droit être créée ou reprise entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2023, à la suite d'une prorogation par la loi de finances pour 2022 (L. fin. 2022, no 2021-1900, 30 décembre 2021, art. 68 I) ;
- elle doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale (ce qui exclut les activités agricoles) ;
- elle doit avoir son siège social et ses activités et moyens d'exploitation situés dans une ZRR ; si l'entreprise exerce une activité non sédentaire, réalisée en partie en dehors des ZRR, la condition d'implantation est réputée satisfaite dès lors qu'elle réalise au plus 25 % de son chiffre d'affaires en dehors de ces zones (au-delà de 25 %, les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt dans les conditions de droit commun en proportion du chiffre d'affaires réalisé en dehors de ces zones) ;
- elle doit être soumise à un régime réel d'imposition (ce qui exclut les auto-entrepreneurs) ;
- elle doit avoir moins de 11 salariés, l'effectif salarié étant calculé conformément à la législation sociale (CSS, art. L. 130-1, I) ;



- elle doit avoir moins de 50 % de son capital détenu par d'autres sociétés ;
- enfin, certaines activités sont exclues (activité bancaire, financière, d'assurances, de gestion ou de location d'immeubles, de pêche maritime) et l'entreprise créée ne doit pas être une extension d'activités préexistantes.

« Pour pouvoir en bénéficier, l'entreprise doit remplir certaines conditions »

La durée du régime de faveur est de huit ans. Pendant les cinq premières années, l'exonération d'impôt est totale (ce qui démontre que la France est aussi, dans certaines situations, un paradis fiscal, c'est-à-dire, selon une expression plus officielle, un pays à fiscalité privilégiée). Autrement dit, l'entreprise ne paie aucun impôt sur son bénéfice pendant cinq ans.

Puis l'exonération est dégressive. La sixième, la septième et la huitième année, l'exonération est respectivement de 75 %, de 50 % et de 25 % de l'impôt. Le montant de l'avantage fiscal est toutefois plafonné à 200 000 euros (100 000 euros pour le transport de marchandises par route pour compte d'autrui) sur trois exercices, en vertu de la règle de minimis pour les aides d'Etat (Règlement (UE) no 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis : JOUE L 352 du 24 décembre 2013, p. 1-8).

Dans certains cas, l'entreprise peut aussi bénéficier d'une exonération de la contribution foncière des entreprises (CFE) pendant 5 ans – l'exonération s'étendant à la CET dans son ensemble (CFE et CVAE) – en particulier les artisans qui effectuent principalement des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services et pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires global, ou encore les professionnels libéraux (CGI, art. 1465 et 1465 A). Dans ces zones de revitalisation rurale, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent par ailleurs décider d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation certaines activités d'hébergement, à savoir les hôtels, locaux classés meublés de tourisme et chambres d'hôtes. (CGI, art. 1383 E bis et art. 1407).

A cela, s'ajoute un régime d'exonération en matière de sécurité sociale concernant les charges patronales pendant 12 mois pour toute nouvelle embauche (CSS, art. L. 241-19 et L. 241-20. Décret no 97-127 du 12 février 1997). L'exonération porte sur les cotisations de maladie-maternité, invalidité, décès, assurance vieillesse et allocations familiales (de sorte que ne sont pas visées les cotisations de retraite complémentaire, d'assurance chômage et au titre des accidents du travail, ni la CSG-CRDS). L'entreprise doit répondre à certaines conditions (d'activité, d'effectif de 50 salariés maximum…) et certains emplois ne sont pas concernés (dont la rémunération du chef d'entreprise ou le contrat de travail à durée déterminée pour le remplacement d'un salarié absent).

Ces régimes sont d'autant plus attractifs que les zones de revitalisation rurale couvrent actuellement une grande partie du territoire (la liste des communes concernées est disponible à l'URL : https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/classement-des-communes-en-zone-de-revitalisation-rurale-zrr).

« Les zones de revitalisation rurale couvrent actuellement une grande partie du territoire »

Il est toutefois peu probable que de tels régimes géographiques soient une réponse suffisante à la crise sociale qui paraît affecter le pays et dont l'expérience traumatisante pour le Pouvoir des gilets jaunes a été emblématique. Ainsi, y compris sous l'angle du mouvement, la question de savoir si la relation ruralisation-métropolisation est symptomatique d'une mutation ou le symbole d'un clivage, d'une rupture et d'une fracture sociales, demeure…

A en croire le géographe Christophe Guilluy, la rupture du lien entre le monde d'en haut et le monde d'en bas serait profonde, traduisant un modèle social en voie d'implosion en ce qu'il « n'intègre plus les classes populaires, c'est-à-dire les catégories qui constituaient hier le socle de la classe moyenne occidentale et en portait les valeurs » (Christophe Guilliy, *No society. La fin de la classe moyenne occidentale*, Flammarion, 2018, p. 15-16). La distinction à faire serait celle entre, d'un côté, les grandes métropoles et zones touristiques (concentrant l'essentiel des richesses et de l'emploi) et, de l'autre, le monde des périphéries urbaines et rurales (accueillant, selon l'auteur, la majorité des catégories qui constituaient hier le socle de la classe moyenne). L'épuisement du modèle expliquerait la crise de la représentation politique et la vague populiste traversant le monde occidental (Christophe Guilliy, *op. cit.*).

Quel que soit l'avis de chacun sur un tel constat, il démontre une chose. C'est l'apport à la réflexion des études scientifiques prenant comme référentiel les territoires.

Quant à cette hypothèse proprement dite d'une fracture entre le haut et le bas, entre les grandes métropoles et les périphéries, les échéances électorales récentes permettent sans nul doute de porter un regard.

Alors, *No more society* ? Chacun pourra essayer de trouver des éléments de réponse à travers les résultats des urnes.

LES AUTEURS



OLIVIER DEBAT

Professeur de Droit privé et sciences criminelles

ACTUALITÉS

- "La raison d'être, une apparence sans substance ?", RFP 2022, n° 4, édito 4
- Patrick SERLOOTEN et Olivier DEBAT, Droit fiscal des affaires, 2022/2023, 21e édition, Précis Dalloz, 2022



DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE LOCALE

RÉFÉRENDUMS, CONSULTATIONS CITOYENNES ET TERRITOIRES

Par Frédérique de la MORENA

Les « populations intéressées » de Nouvelle-Calédonie et d'Alsace se sont prononcées, les premières en décembre 2021, les secondes en février 2022, sur l'avenir de leur territoire. Par referendum d'autodétermination, les électeurs de Nouvelle-Calédonie ont répondu non à la question : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* » ; par consultation citoyenne locale, les électeurs alsaciens ont répondu oui à la question : « *L'Alsace doit - elle sortir du Grand Est pour redevenir une région à part entière ?* ».

Que disent ces voix et comment la République unitaire les envisage-t-elles ?

Les deux situations sont différentes à bien des points de vue (nature des collectivités interrogées, contexte historique de leur émergence et de leurs revendications, outils démocratiques mis en œuvre pour recueillir les décisions ou avis des populations) mais elles traduisent toutes deux la volonté de certains citoyens de faire reconnaître par la République leur particularité.

La revendication locale alsacienne vise à donner une place institutionnelle plus importante à l'Alsace en cherchant à en faire une région à part entière alors qu'elle est déjà, depuis 2021, une collectivité à statut totalement inédit et unique, première traduction de la « différenciation territoriale » dont le principe sera acté dans la loi 3D du 21 février 2022[1] . Mais cette revendication est davantage le fait de certains élus que de la population intéressée, soucieux de renforcer le pouvoir règlementaire de la collectivité et d'en élargir les compétences : une question d'efficacité et non d'identité.

« Une question d'efficacité et non d'identité »

Les collectivités d'outre-mer, auxquelles appartient la Nouvelle-Calédonie[2], pourront certainement apporter un éclairage précieux au débat sur la différenciation territoriale, à sa mise en œuvre, et aux défis de la démocratie locale.

La revendication calédonienne est quant à elle une revendication d'indépendance qui, sur le temps long, envisage l'avenir comme devant être « *le temps de l'identité, dans un destin commun* »[3] .

Dans les deux situations, c'est à la République qu'il revient de traduire ces expressions populaires en évitant que les collectivités « *entrent dans des dynamiques quasi sécessionnistes* »[4]. Revenons sur chacune de ces 2 actualités.

Après le rejet par les électeurs alsaciens, lors du référendum du 7 avril 2013, du projet de création d'une Collectivité territoriale d'Alsace exerçant les compétences régionales et départementales (par fusion du Conseil régional d'Alsace, du Conseil général du

Bas-Rhin et du Conseil général du Haut-Rhin)[5] et après la disparition de la région Alsace, fusionnée avec la Lorraine et la Champagne-Ardenne à la région Grand-Est, le 1er janvier 2016[6] , l'Alsace redevient officiellement une collectivité locale le 1er janvier 2021. Ce retour institutionnel se traduit par la création d'une nouvelle collectivité, au statut inédit : la Collectivité européenne d'Alsace (CEA). Créée par la loi n° 2019-816 du 2 août 2019, elle a vu le jour le 1er janvier 2021 avec le regroupement des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin au sein d'une collectivité unique alsacienne. Les deux départements disparaissent en tant que collectivités mais pas en tant que circonscriptions administratives de l'État.

Cette nouvelle collectivité, qui reste rattachée à la région Grand-Est, dispose de moins de compétences qu'un conseil régional, mais conserve les compétences d'un département auxquelles s'ajoutent des compétences spécifiques adaptées aux particularités de l'Alsace (coopération transfrontalière avec l'Allemagne et la Suisse, promotion du bilinguisme, coordination de la politique touristique, culturelle, gestion des routes et autoroutes non concédées).

« Cette nouvelle collectivité conserve les compétences d'un département »

Mais, malgré ces compétences élargies, la réforme territoriale n'a jamais été totalement acceptée en Alsace et, le 27 juin 2021, le président de la CEA annonce sa volonté de consulter les alsaciens au sujet de la sortie de l'Alsace de la région Grand-Est. Une « consultation citoyenne » est ouverte entre le 22 décembre 2021 et le mardi 15 février 2022 : 92% des votes exprimés sont favorables à la sortie du Grand-Est, soit 12% de la population alsacienne (142.200 voix pour le oui,11.644 voix pour le non).

Mais de quelle démocratie locale s'agit-il ? Le succès du oui est criant et s'inscrit dans la tendance enregistrée en 2013 mais le taux de participation des alsaciens demeure faible ; il y a encore moins de votants en 2022 pour sortir l'Alsace de la région Grand-Est qu'il y en avait en 2013 pour fonder une collectivité unique.

Cette consultation, qui n'a aucune valeur juridique, la décision de sortie de l'Alsace du Grand-Est n'appartenant pas à la Collectivité européenne d'Alsace (seule une loi peut transférer les compétences de la région Grand-Est à la CEA) a une visée politique : inciter les candidats à l'élection présidentielle et les futurs députés à voter une loi en ce sens. Au-delà, elle peut aussi être qualifiée d'opération de communication politique en raison de sa durée (près de deux mois, par votes en ligne, par QRQ code, par courrier, dans les 99 urnes réparties sur le territoire) et de la campagne promotionnelle assurée par la collectivité (réseaux sociaux, tracts).



« *La respiration démocratique ne se fait plus dans les urnes* », disait le président de la CEA lors du lancement de l'opération. C'est bien là le problème. En l'absence de débat démocratique contradictoire, de fichier électoral et de contrôle de l'identité des votants (14.612 doublons ont été identifiés par l'huissier chargé de veiller à la régularité du dépouillement), et sous couvert de faire de la collectivité européenne d'Alsace un « *laboratoire national d'innovation démocratique* » à l'image des votations suisses, la voix du peuple risque de n'être plus que l'alibi d'une démarche au service d'une ambition politique, favorisant la démobilisation des votants. La consultation citoyenne est un outil d'aide à la décision de l'élu ; elle doit permettre de renforcer la cohésion sur un territoire. Il n'est pas certain que ce soit le cas de la consultation alsacienne du 15 février 2022.

« La respiration démocratique ne se fait plus dans les urnes »

Le 12 décembre 2021, les électeurs de Nouvelle-Calédonie[7] étaient appelés à se prononcer une troisième fois sur l'indépendance de l'archipel. Les referendums d'autodétermination en Nouvelle Calédonie sont prévus dans les textes depuis longtemps : accords de Matignon-Oudinot du 26 juin 1988 et accord de Nouméa du 5 mai 1998 signé entre l'Etat, les indépendantistes et les loyalistes. Ce dernier a prévu un processus de transfert progressif et irréversible de compétences à la Nouvelle-Calédonie avant le référendum d'autodétermination qui devait être organisé en 2018 au plus tard.

Un troisième scrutin devait se tenir en cas de deux victoires successives du « non » à l'indépendance, ce qui fut le cas lors des deux premiers référendums, le 4 novembre 2018 (plus de 81% de participation, 56,67% de non à l'indépendance, 43,33% de oui) et le 4 octobre 2020 (85,69 % de participation, 53,26% de non, 46,74% de oui). La même question était posée, le 12 décembre 2021 : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* ». Le « non » l'a emporté avec 96,50% des voix. La participation à ce scrutin a été de 43,87%. Cette baisse s'explique par l'appel des indépendantistes à ne pas participer au scrutin en raison de la situation sanitaire. Le referendum du 12 décembre marque la fin de l'accord de Nouméa ; la Nouvelle-Calédonie reste donc une collectivité française et sa population « *conserve la nationalité et la citoyenneté française, ainsi que la citoyenneté européenne* »[8] mais un nouveau statut doit être débattu entre l'État, les responsables calédoniens et le Parlement avant l'organisation, au plus tard le 30 juin 2023, d'un référendum de projet pour l'approbation des nouvelles institutions calédoniennes. L'objectif est « de dessiner un nouvel équilibre au plan politique et d'inventer un avenir serein à la Nouvelle-Calédonie »[9] .

L'indépendance, dans l'accord de Nouméa, est un objectif : « *Au terme d'une période de vingt années, le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté en nationalité seront proposés au vote des populations intéressées. Leur approbation équivaudrait à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie* »[10] . Et, comme le souligne Eric Descheemaeker, « *il paraît établi hors de tout doute raisonnable qu'à peu près personne en Nouvelle-Calédonie - pas même les représentants du mouvement dit indépendantiste - ne veut réellement l'indépendance* »[11] mais « *une forme de reconnaissance - reconnaissance de leur légitimité, de leur manière propre d'être français à 17 000 km de Paris […] Un moment historique qui leur permette de se reconnaître, et de se faire reconnaître, en tant que territoire « décolonisé »* »[12] . Il n'y a pas de République sans une même communauté nationale, aussi diverses soient les populations qui la composent.

RÉFÉRENCES :

1 - Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

2 - La Nouvelle-Calédonie est une collectivité d'outre-mer à statut particulier, collectivité sui generis régie par le Titre XIII de la constitution.

3 - Préambule de l'accord de Nouméa, 5 mai 1998.

4 - Selon l'expression de Arnaud Duranthon, Maître de conférences à Sciences-Po Strasbourg.

5 - A la question : « Approuvez-vous le projet de création, en Alsace, d'une Collectivité territoriale d'Alsace, par fusion du conseil régional d'Alsace, du conseil général du Bas-Rhin et du conseil général du Haut-Rhin ? », le « oui » l'a emporté, à 57,7 % des voix, mais le projet n'a pas pu être validé en raison d'une participation inférieure au quart des électeurs inscrits dans chaque département.

6 - Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, loi NOTRe

7 - L'accord de Nouméa de 1998 prévoit un corps électoral spécifique pour les consultations relatives à l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie car il s'agit de poser « les bases d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, permettant au peuple d'origine de constituer avec les hommes et les femmes qui y vivent une communauté humaine affirmant son destin commun ».

8 - Document d'information du ministère des outre-mer, « Discussions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Les conséquences du « oui » et du « non », juillet 2021

9 - ibid

10 - Fin du préambule de l'accord de Nouméa

11 - Eric Descheemaeker, « Faire vivre la Nouvelle-Calédonie française », Recueil Dalloz, 2021, p. 1771

12 - ibid

LES AUTEURS



FRÉDÉRIQUE DE LA MORENA

Maître de conférences en Droit public

ACTUALITÉS

- Frédérique de La Morena (dir.), Laïcité : une question de frontière(s), Paris, LexisNexis, 2019.



SOCIOLOGIE

INNOVATION SOCIALE ET TERRITOIRES : UN AGIR COOPÉRATIF POUR RENFORCER LE LIEN SOCIAL

Par Marina CASULA

Alors qu'elle a longtemps été mobilisée principalement par les acteurs du champ de l'Economie Sociale et Sociale (ESS), la notion d'innovation sociale connait un regain d'intérêt en France, dans le contexte des crises écologiques, sociales, économiques actuelles. La référence à l'innovation sociale s'incarne dans de multiples usages[1] : selon les univers institutionnels dans lesquels elle est utilisée, elle n'a pas le même sens et les acteurs impliqués ne sont pas les mêmes.

« La notion d'innovation sociale connait un regain d'intérêt en France »

Pour certains, l'innovation sociale est une nouvelle voie de transformation de nos sociétés visant à les rendre plus équitables, plus durables, plus inclusives, plus démocratiques car plus proches des citoyens et des citoyennes. Elle favorise alors l'émergence de nouveaux modèles (ou des alternatives) de développement (transition écologique, économie circulaire, autonomie alimentaire, habitat participatif ou partagé et solidaire, etc.). Les projets qui se développent autour de ces enjeux reposent sur des initiatives ascendantes (portées « par le bas ») : associations, coopératives, collectivités territoriales, etc.

Pour d'autres, cette notion est utilisée par les autorités publiques afin de se désengager de politiques sociales, dans une logique de rationalisation et de maitrise budgétaire et dans ces cas-là, elle est perçue comme étant un processus descendant (initié « par le haut ») via un transfert de compétences et de coûts à des opérateurs divers.

Votée le 21 juillet 2014, la loi sur l'Economie Sociale et Sociale[2] apporte une reconnaissance institutionnelle à la notion d'innovation sociale, à laquelle aspiraient certains de ses promoteurs. L'article 15 dispose en effet que relève de l'innovation sociale « le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes : répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits ; soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail »

Dans le sillage de la promulgation de cette loi, le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire précise que les acteurs concernés (porteurs de projet, usagers-destinataires, partenaires) doivent pouvoir participer à l'élaboration des solutions innovantes visant à/et répondre à ces besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales.



Parfois, innovation sociale et innovation technologique peuvent se rapprocher dans le cadre de projets de développement économique[3] , à travers le déploiement de Living Labs[4], Fablabs et autres espaces de coworking[5] qui se développent à grande vitesse dans de nombreux territoires urbains, péri-urbains et ruraux. Ces dispositifs organisationnels favorisent la rencontre entre (nouvelles) technologies et acteurs socio-économiques, au sein de territoires souvent engagés dans des processus de concurrence et d'attractivité.

Si les deux formes d'innovation (sociale et technologique) peuvent effectivement reposer sur des étapes communes (émergence, expérimentation, accompagnement / financement, diffusion, évaluation), il est à noter que l'innovation sociale se distingue par des valeurs qui lui sont propres, telles que la coopération[6], le partage, la proximité, la co-créativité, la convivialité, le bien commun, dans un cadre qui limite la quête du profit[7].

« L'innovation sociale se distingue par des valeurs qui lui sont propres »

Outre la dimension sociale de leurs finalités ou/et de leurs processus, l'ancrage territorial fait partie des traits caractéristiques de ces dispositif socialement innovants[8]. Ils visent à renforcer les liens sociaux (informels, intergénérationnels, interculturels), à améliorer des conditions de vie à l'échelle d'un territoire, d'un quartier, à lutter contre les inégalités sociales et territoriales, etc. L'innovation sociale peut également se déployer dans le monde du travail en s'appuyant sur des pratiques coopératives ou autogestionnaires.



Ainsi, à la différence de l'innovation technologique, qui repose sur le développement de dispositifs radicalement nouveaux, l'innovation sociale peut parfois, de manière plus modeste mais efficace, revisiter ou réinventer des pratiques anciennes, méconnues ou oubliées, en les adaptant à des contextes nouveaux, aux défis et enjeux de nos sociétés contemporaines. Les « repair cafés », jardins partagés, coopératives de consommateurs, d'habitants, de producteurs, conciergeries solidaires et autres Tiers-Lieux[9] en sont autant d'illustrations vivantes.

Les deux dernières années qui se sont écoulées, marquées par les conséquences des crises liées à la pandémie de SARS-COVID19, ont permis de mettre en lumière l'importance de ces « utopies réelles »[10] pour retisser des liens sociaux, fondés sur le don-contre-don, l'entraide, la coopération.

Cependant, alors qu'une majorité de ces dispositifs d'innovation sociale se nourrissent de référence au « do it yourself », à l'émancipation individuelle et/ou sociale et à la remise en cause d'un modèle économique dominant, certains porteurs de projets[11] s'interrogent sur les enjeux et les conséquences d'une institutionnalisation de plus en plus marquée[12], à travers la mise en œuvre d'une politique publique visant à la structuration d'une filière[13] et d'opérations[14] de soutien au développement de celle-ci, qui pourraient paradoxalement limiter le potentiel créatif des dispositifs d'innovation sociale.

RÉFÉRENCES :

1 - Richez-Battesti N., Petrella F., Vallade D.. (2012). « L'innovation sociale, une notion aux usages pluriels : Quels enjeux et défis pour l'analyse ? », Innovations, (n°38), p. 15-36.

2 - LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

3 - Klein J-L, Pecqueur B. (2017). Living Labs, innovation sociale et territoire. Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales 40(1), 1-4.

4 - Dubé P., Sarrailh J., Billebaud C., Grillet C., Zingraff V., et Kostecki I. (2014). Qu'est-ce qu'un Living Lab ?, Montréal, Umvelt Service Design, 133 p. *http://www.montreal-invivo.com/wp-content/uploads/2014/12/livre-blanc-LL-Umvelt-Final-mai-2014.pdf*

5 - Scaillerez A., Tremblay, D-G. (2017) « Coworking, fab labs et living labs », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 34.

6 - Gardin L., Jany-Catrice F. (dir.). (2016) L'économie sociale et solidaire en coopérations, Presses Universitaires de

7 - Sibille H. (2016). Innovation sociale : la grande promesse. Inventer les mondes de demain, éd. Rue de l'échiquier

8 - Krauss G., Tremblay D-G (coord.). (2019) Tiers-lieux : Travailler et entreprendre sur les territoires : espaces de coworking, fab labs, hack labs..., Presses de l'Université du Québec.

9 - Le premier à utiliser cette expression est le sociologue américain Ray Oldenburg, dans *The Great good place* (1989), New York: Marlowe & Company. Il s'intéresse à des lieux particuliers de convivialité, créateurs de liens sociaux qui ne relèvent ni du domicile ni du travail : cafés, les tavernes, les épiceries de quartier, salons de coiffure, libraires, etc. Ce sont des lieux sont très ancrés localement, souvent dans la vie d'un quartier qui fonctionnent avec une « alchimie particulière ».

10 - Wright E.O. (2017) Utopies réelles. éd. La Découverte.

11 - Village Magazine, Hiver 21-22, dossier « Tiers Lieux : ensemble, c'est mieux ! », p.20-28.

12 - Burret A. (2021), La politisation des tiers lieux, Revue Multitude, n° 83, p. 208-214, *https://www.cairn.info/revue-multitudes-2021-2-page-208.htm*

13 - Comme France Tiers Lieux, créé en 2018, à la suite du rapport de la Mission Coworking : faire ensemble pour mieux vivre ensemble, coordonné par Patrick Levy-Waitz: *https://www.fondation-travailler-autrement.org/2018/09/19/mission-coworking-faire-ensemble-pour-mieux-vivre-ensemble/*

14 - Comme l'AMI (Appel à Manifestation d'Intérêt) « Fabrique de Territoires » lancé par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) dans le cadre du programme « Nouveaux Lieux, Nouveaux Liens » destiné à accélérer le développement des tiers-lieux partout sur le territoire national.

LES AUTEURS



@LabelVu

MARINA CASULA

Maîtresse de conférences en Sociologie

ACTUALITÉS

- *Des territoires insulaires face aux enjeux du changement climatique : s'adapter ou disparaître ? L'exemple du Vanuatu et du Plan du Peuple 2030.* In: XXIe Congrès de l'AISLF CR05 - Sociologie de la complexité : relations et systèmes, 12-16 juillet 2021, Tunis distanciel. (2021)



FOCUS SUR UNE THÈSE EN COURS

LA RESPONSABILITÉ DES COMMUNES EN CAS D'ATTROUPEMENTS

Par Matthieu RABAGLIA



Matthieu Rabaglia est inscrit en première année de thèse sous la direction du Professeur Sébastien Saunier. Son sujet de thèse porte sur « *La responsabilité de l'Etat du fait des rassemblements et des attroupements* »

« *La responsabilité des communes en cas d'émeute soulève de nombreuses questions de principe et met en jeu les principales théories juridiques. Son histoire est comme l'illustration des diverses évolutions dans le domaine du droit. Parler d'elle, c'est forcément entrevoir le courant des idées, des faits sociaux et des théories juridiques sur lesquels ces derniers influent toujours* »[1]. Presque un siècle après, ces développements conservent leur actualité. Rien que sur les 70 dernières années, la France a notamment connu les évènements dde la "Bataille de Paris" en octobre 1961, de mai 1967 en Guadeloupe, mai 1968, les violences urbaines de 2005, ou encore, à partir de 2018, le mouvement des Gilets jaunes. Pour autant, la responsabilité des communes, en matière d'attroupement, a évolué entre 1961 et aujourd'hui. Dès lors, il convient de scruter le passé afin de mieux comprendre leur responsabilité actuelle.

La responsabilité nécessite un auteur identifiable, causant un dommage – un préjudice – à autrui[2]. La responsabilité peut être engagée pour ou sans faute, la faute pouvant provenir d'un acte, d'une omission ou d'une négligence qui constitue un manquement, intentionnel ou non, à une obligation légale qui porte atteinte au droit d'autrui et lui cause un préjudice. Mais qu'en est-il lorsque l'auteur du fait dommageable est anonyme du fait de sa présence dans un groupe agissant de manière collective ? Qui a alors la charge de l'indemnisation ? L'individu anonyme ? Le rassemblement ? Ou bien la collectivité dans son ensemble ?

Face à cette difficulté, a été créé au fil des siècles, un régime de responsabilité du fait des attroupements et rassemblements, dans lequel les communes jouent un rôle non négligeable.



Il convient tout d'abord de définir l'attroupement et le rassemblement. Dans le langage courant, le terme « rassemblement » est entendu comme une « *grande réunion de personnes* »[3]. Il ne serait qu'un élément précurseur à « l'attroupement » , puisque ce dernier se définit comme un « *rassemblement plus ou moins tumultueux de personnes sur la voie publique* »[4]. Le législateur, tout comme la jurisprudence, emploie indifféremment ces deux termes[5]. Cette absence de distinction des termes est symptomatique de la complexité à en tracer juridiquement les contours. Les « rassemblements » et « attroupements » ne sont que des faits dont la définition est renvoyée au sens commun.

« Un rassemblement plus ou moins tumultueux de personnes sur la voie publique »

A travers les siècles a été instituée une responsabilité collective – et non pas de l'individu – pour des faits individuels(meurtre, vol…), voire collectifs (attroupements). Ainsi, dès l'essor des Cités antiques[6] une responsabilité collective a été établie afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens.
Il s'agissait alors d'« *une mesure de police primitive que d'intéresser à l'ordre tous les membres d'une collectivité en les rendant responsables des fautes les uns des autres* ». A l'époque, les communautés d'habitants étaient uniquement perçues comme un groupement de fait de plusieurs familles[8]. Ces communautés n'étaient pas conçues comme des personnes morales, dotées d'un patrimoine distinct de ses membres et disposant de droits et obligations propres. Il en résultait que chacun des habitants de la collectivité était responsable et devait contribuer pécuniairement en cas de faute de l'un d'entre eux ou d'un groupe.

Puis, cette responsabilité collective a été cantonnée sous l'Ancien Régime uniquement aux faits collectifs, à savoir les « délits qui ont été précédés d'une assemblée ou délibération »[9], ou plus exactement les rassemblements et les attroupements. Les fautes individuelles, quant à elles, relevaient uniquement d'une responsabilité personnelle, et n'étaient plus à la charge de la collectivité. A partir de 1789, au cours de la période révolutionnaire, une multitude de textes vont encadrer la responsabilité collective des habitants en cas d'attroupements. Il en résulte une synthèse du régime des attroupements au sein du décret du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795).

Par la suite, avec l'essor de la théorie civiliste de la personnalité morale, la commune a été distinguée de ses habitants, et s'est vu reconnaître la personnalité morale. A ce titre, elle possède des droits et obligations, un patrimoine propre, des pouvoirs et des fonctions.

Dès lors, la loi du 5 avril 1884 attribue la responsabilité collective du fait des attroupements à la commune. Cette dernière est présumée – réputée – responsable. Elle peut cependant prouver soit que « toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs », soit que « les dommages causés sont le résultat de fait de guerre » ou encore que « la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ou la force armée »[10]. En 1884, cette responsabilité communale est alors fondée à la fois sur « l'idée de solidarité qui existe entre les habitants d'une même commune quand il s'agit de se défendre contre des troubles intérieurs » et « l'idée de la liberté municipale qui a pour corollaire nécessaire la responsabilité collective de la commune »[11]. Il s'agit d'une responsabilité pour faute.

La loi du 16 avril 1914 franchit une nouvelle étape. S'ajoute, en sus de la responsabilité de la commune, celle de l'Etat. Ce dernier contribue pour partie, au nom du risque social – un risque inhérent à la vie en société – à la réparation des dommages causés par un attroupement. La commune, en vertu du nouvel article 106, est « *civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées* ». L'article 108 alinéa 2 prévoit que « *si la municipalité a manqué à ses devoirs par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune* ». Il faut entendre par devoirs le fait que la commune ait pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles.

L'idée d'une responsabilité première de l'Etat en matière d'attroupement progresse. La loi de finances pour 1976 du 30 décembre 1975 prévoit que l'Etat peut être amené à prendre en charge l'intégralité de l'indemnisation en cas de dommage causé par un attroupement[12]. Puis, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat opère un transfert de responsabilité de la commune vers l'Etat, toujours sur le fondement du risque social[13]. La loi de 1983 prévoit également que l'Etat « *peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée* ». L'on observe que, le fondement de la responsabilité des communes n'est pas évoqué. Dès lors, les juristes proposent le fondement de la faute, qu'elle soit simple (en cas d'inertie de la commune « *qui aurait manqué à ses propres devoirs dans l'activité de police* »[14]) ou lourde (« *dans les modalités pratiques de la répression de la manifestation* »)[15]. L'Etat, lui est responsable au nom de la solidarité.

Depuis, le régime des attroupements a été codifié à droit constant – sans modification – dans le Code de la sécurité intérieure à l'article L211-10. Article qui a été modifié par le législateur en 2019 afin de permettre le recours de l'Etat à l'encontre de l'auteur fautif du fait dommageable dans un attroupement, ce en plus de l'action récursoire à l'encontre des communes.

En somme, aujourd'hui le régime du fait des attroupements engage en premier lieu la responsabilité de l'Etat au nom du risque social, puis, en second lieu les responsabilités pour faute des auteurs du dommage et des communes. Toutefois, l'action récursoire de l'Etat est en réalité peu employée, aussi bien à l'encontre des auteurs du fait dommageable, pour des raisons qui tiennent de l'anonymat de l'auteur, mais aussi de son insolvabilité[16]) que pour les communes « car il est rare qu'un dommage causé par des attroupements se produise sans qu'il y ait eu à un moment ou à un autre un fait de l'Etat »[17].

En revanche, l'on remarquera que les communes n'hésitent pas à invoquer leur qualité de victimes de dégâts causés par les attroupements et à demander la condamnation de l'Etat en application de ce régime de responsabilité. La jurisprudence en avait admis la possibilité (CE, 18 nov. 1998, Commune de Roscoff), ce qui a été confirmé à propos des dégradations commises à l'occasion des manifestations liées aux mouvements dits des « gilets jaunes ».

Le tribunal administratif de Toulouse a très récemment condamné l'Etat à verser à la Commune de Toulouse la somme de 559 794 euros (TA Toulouse, 21 avril 2022, Commune de Toulouse) et à Toulouse Métropole la somme de 648 960 euros (TA Toulouse, 21 avril 2022, Toulouse Métropole). Une solution similaire a été retenue en faveur de la Ville de Paris pour un montant total de 1,4 millions d'euros (TA Paris, 4 mai 2022, Ville de Paris, 2 espèces).



RÉFÉRENCES :

1 - SERRE Philippe, *Essai sur la responsabilité des communes en cas d'émeute*, thèse de doctorat : droit (sous la direction de Louis ROLLAND), Paris : Université de Paris – Faculté de droit, 1926, 114 p., p. 1.

2 - VANNEROY Henri, *Evolution de l'idée de responsabilité en cas de trouble ou d'émeute*, thèse de doctorat : droit (sous la direction de Em. ALGLAVE), Paris : Université de Paris – Faculté de droit, 1907, 196 p., p. 1. 3. Définition donnée par le dictionnaire Larousse

3 - Définition donnée par le dictionnaire Larousse

4 - *Ibidem*

5 - Par exemple avec l'article L211-10 du Code de la sécurité intérieure, régissant actuellement le régime des attroupements : « *l'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant […] des attroupements ou rassemblements* »

6 - CHOPPARD Léon, *Etude sur la responsabilité des communes dans le droit ancien et moderne et en particulier sur la loi du 10 vendémiaire an IV*, Paris : A. Parent Imprimeur de la Faculté de Médecine, 1874, 212 p., p. 1. La plus ancienne trace mentionnée est une loi égyptienne prévoyant la responsabilité d'une ville dans laquelle un individu est retrouvé assassiné, la cité ayant à sa charge les obsèques du défunt.

7 - POISSONNIER Paul, *De la responsabilité de l'Etat et des communes à raison des dommages occasionnés par les émeutes : projets de réforme des articles 106 à 109* de la loi municipale, thèse de doctorat : droit (sous la direction de Henry BERTHELEMY), Paris : Université de Paris – Faculté de droit, 1912, 415 p., p. 9

8 - BEAUDOUIN Marcel, *De la responsabilité des communes et de l'Etat de troubles ou d'émeutes : Essai d'une théorie du risque social*, thèse de doctorat : sciences juridiques (sous la direction de F. HUBERT), Poitiers : Faculté de Poitiers, 1912, 392 p., p. 2.

9 - DARROZE Louis, *De la responsabilité des communes et de l'Etat au cas de troubles publics : La loi du 16 avril 1914*, thèse de doctorat : droit (sous la direction de FLINIAUX), Toulouse, Université de Toulouse – Faculté de droit, 1924, 148 p., p. 15. Il s'agit de l'ordonnance criminelle de 1670, Darroze cite JOUSSE, T*raité de la justice criminelle en France*, 3e Partie, Livre II, titre 29.

10 - Article 108 de la Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale

11 - VANNEROY Henri, op. cit., p. 78. Discours du député Ferdinand-Dreyfus dans la séance parlementaire de 1883.

12 - SERRAND Pierre, *Les notions juridiques d'attentat, d'attroupement et de rassemblement, en droit administratif de la responsabilité*, Paris : LGDJ, coll.Travaux de recherches Panthéon-Assas Paris II, 1994, 96 p., p. 3.

13 - TALBOT Patrick, « L'indemnisation par l'État des victimes d'attroupements ou de rassemblements », RA, 1991 p. 397.

14 - *Idem*, p. 402

15 - *Ibidem*

16 - LELEU Thibaut, « Dommages causés pendant une rave party et responsabilité de l'Etat du fait des attroupements », *AJDA*, 2020, p. 2218.

17 - TALBOT Patrick, *op cit*, p. 402.