

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2003142

**SOCIETE GAILLAC DISTRIBUTION et ALLIANZ
IARD SA**

**Mme Jordan-Selva
Rapporteure**

**M. Coutier
Rapporteur public**

**Audience du 31 mars 2022
Décision du 21 avril 2022**

**60-01-02-01
60-01-02-01-01
C**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(4^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 8 juillet et 15 octobre 2020 et le 21 avril 2021, la société Gaillac Distribution et son assureur la société Allianz IARD, représentées par Me Esquelisse, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à payer à la société Allianz, subrogée dans les droits et actions de son assurée, la société Gaillac Distribution, la somme de 257 898 euros correspondant à la garantie versée en réparation des préjudices résultant des blocages effectués du 15 novembre au 15 décembre 2018 par les manifestants dits « gilets jaunes » à proximité de l'hypermarché Leclerc exploité par son assurée à Gaillac ;

2°) de condamner l'Etat à payer à la société Gaillac Distribution la somme de 7 939 euros correspondant à la franchise restée à sa charge après paiement de la garantie versée par son assureur en réparation des préjudices résultant des manifestations de gilets jaunes en novembre et décembre 2018 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la responsabilité sans faute de l'Etat doit être engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure dès lors que les préjudices subis résultent d'agissements constitutifs de délits, commis à force ouverte, dans le cadre d'un attroupement ;
- les voies d'accès au centre commercial Leclerc ont été perturbées, voire bloquées, par la présence permanente des manifestants dans le cadre du mouvement dit des « gilets jaunes » pendant une durée d'un mois et demi, entraînant l'impossibilité pour les clients, fournisseurs et salariés d'accéder au magasin et même la nécessité, à plusieurs reprises, de fermer ce dernier ; ces faits sont constitutifs du délit d'entrave à la circulation au sens de l'article L. 412-1 du code de la route et du délit d'entrave à la liberté de travail au sens de l'article 431-1 du code pénal ; ce délit est également caractérisé par la tentative d'intrusion par un groupe de lycéens et de « gilets jaunes » le 4 décembre 2018 ; le blocage des routes, empêchant le passage des camions d'approvisionnement pour ravitailler le magasin est également constitutif des délits d'entrave à la liberté de travail et d'entrave à la liberté de circulation ;
- ces actes n'ont pas été effectués dans le seul but de commettre des agissements délictueux puisque le mouvement dit des « gilets jaunes » est un mouvement social revendicatif spontané et non structuré et que les manifestations se sont déroulées en dehors de tout cadre organisé, pour protester contre la hausse des taxes et contre la baisse du pouvoir d'achat ; ce mouvement a été rejoint spontanément par les lycéens manifestant contre la réforme du baccalauréat ;
- la réalité des préjudices invoqués et leur lien de causalité avec les attroupements sont établis ;
- à titre subsidiaire, la responsabilité de l'Etat doit être engagée pour rupture d'égalité devant les charges publiques ; en faisant le choix de laisser les manifestants occuper les ronds-points et bloquer le commerce, sans prendre les mesures permettant le maintien de l'activité de l'entreprise, l'Etat a transféré les risques liés aux manifestations sur l'entreprise ; le préjudice subi par l'entreprise présente un caractère anormal et spécial ;
- le préjudice subi est évalué à la somme de 265 837 euros, composée de la perte de produits devenus impropres à la consommation pour un montant de 41 622 euros, de pertes indirectes pour un montant de 4 162 euros, de frais et pertes pour un montant de 1 090 euros, de perte d'exploitation pour un montant de 206 423 euros et des honoraires d'expert pour un montant de 12 540 euros ; la société Allianz IARD est fondée à demander la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 257 898 euros correspondant à la garantie versée à son assuré, la société Gaillac Distribution ; cette dernière est fondée à demander la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 7 939 euros correspondant à la franchise restée à sa charge ;
- la perte de marge, telle que calculée dans le rapport d'expertise, n'est pas un préjudice éventuel mais bien un préjudice direct et certain ;
- la circonstance que le centre commercial dispose de plusieurs voies d'accès n'est pas de nature à remettre en cause la réalité du préjudice indemnisable dès lors que ces accès ont tous été entravés par le blocage du rond-point situé à proximité du magasin.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 septembre et 20 novembre 2020 et le 14 juin 2021, la préfète du Tarn conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les conditions permettant l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ne sont pas remplies ; la qualification d'attroupement au sens de ces dispositions ne peut pas être retenue dès lors que le blocage des voies d'accès au centre commercial a été prémédité par un groupe de personnes organisé dans le seul but de commettre le délit d'entrave ou de gêne à la circulation ;

la circonstance que la mobilisation ait pour origine des revendications sociales et politiques est sans incidence sur la finalité de la manifestation qui consiste à commettre des actes délictueux ;

- la responsabilité de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques ne doit pas être engagée dès lors que le préjudice invoqué ne revêt pas un caractère spécial ; ce préjudice n'est par ailleurs pas établi dès lors qu'aucune entrave n'a été constatée sur la période du 26 novembre 2018 au 5 janvier 2019, les manifestations n'ayant entraîné que des ralentissements de la circulation et des désagréments pour les usagers, sans cibler directement le centre commercial Leclerc ni en condamner l'accessibilité ; au cours de la période en litige, les zones commerciales situées en périphérie des villes ont globalement toutes subi d'importantes pertes de chiffre d'affaires et le centre Leclerc de Gaillac a été impacté au même titre que l'ensemble des acteurs économiques en France ; les requérantes n'établissent pas que le préjudice invoqué résulterait directement de l'inaction avérée des services de gendarmerie dans le rétablissement de l'ordre public à proximité du magasin Leclerc ;

- l'indemnité demandée n'est pas justifiée dans son montant ; le quantum du préjudice allégué ne peut pas être calculé sur la base d'un chiffre d'affaires prévisionnel mais doit être calculé sur la base du chiffre d'affaires effectivement réalisé sur la période considérée, sur le fondement duquel est ensuite calculé la perte de marge brute.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code pénal,
- le code de la route,
- le code de la sécurité intérieure,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Jordan-Selva,
- et les conclusions de M. Coutier, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La société Gaillac Distribution exploite un centre commercial E. Leclerc sis Z.A.C. de Piquerouge à Gaillac (Tarn). Dans le cadre du mouvement national dit des « gilets jaunes », des groupes de manifestants se sont installés entre le 17 novembre 2018 et le 15 décembre 2018 sur les ronds-points d'accès à ce centre commercial et ont mis en place des barrages filtrants. Par ailleurs, lors d'une tentative d'intrusion le 4 décembre 2018 par plusieurs dizaines de lycéens, le gérant du centre commercial a pris la décision de fermer l'enseigne par mesure de sécurité. Cette fermeture a été prolongée jusqu'au lendemain 5 décembre 2018 inclus. Par lettre du 19 novembre 2019, la société Allianz IARD, assureur de la société Gaillac Distribution, a adressé à la préfète du Tarn une demande indemnitaire préalable en vue d'obtenir réparation des préjudices résultant de ces blocages et de la fermeture ponctuelle de l'établissement. Par une décision du 7 mai 2020, la préfète du Tarn a rejeté cette demande. Par la présente requête, les sociétés Gaillac Distribution et Allianz IARD demandent la condamnation de l'Etat à leur verser respectivement les sommes de 7 939 euros et 257 898 euros.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « *L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens (...)* ».

3. L'application de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis à force ouverte ou par violence par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés. Un groupe, qui se constitue et s'organise à seule fin de commettre le délit d'entrave à la circulation puni par l'article L. 412-1 du code de la route, ne peut être regardé comme un attroupement ou un rassemblement au sens de ces dispositions.

4. La société Gaillac Distribution fait valoir qu'elle a subi des dommages résultant des barrages mis en place par les manifestants « gilets jaunes » pendant plusieurs semaines et d'une tentative d'intrusion dans son magasin par plusieurs dizaines de lycéens le 4 décembre 2018. Il résulte de l'instruction, et notamment des constats d'huissier établis les 19 et 24 novembre 2018 ainsi que du rapport d'expertise du 10 juillet 2019, que des blocages et des filtrages ont été mis en place sur le territoire de la commune de Gaillac entre le 17 novembre et le 15 décembre 2018 par les participants à la manifestation dite des « gilets jaunes », et ont notamment occasionné des difficultés d'accéder au centre E. Leclerc exploité par la société Gaillac Distribution. Il résulte également de l'instruction, et notamment du procès-verbal de constat d'huissier dressé le 4 décembre 2018, que le gérant du centre commercial a décidé ce jour-là de fermer ses magasins, en urgence et par mesure de sécurité, à l'approche de groupes de lycéens dont l'intention était manifestement de procéder à une intrusion en masse aux fins de protestation dans le cadre de la manifestation contre la réforme du baccalauréat.

5. Les actions de filtrage et de blocage successives sur les ronds-points permettant l'accès au centre commercial E. Leclerc à la fin de l'année 2018, s'inscrivent dans le cadre d'un mouvement national de contestation en réaction à la hausse du prix des carburants, qui a conduit à la mise en place de nombreux barrages routiers, visant à paralyser l'économie française. La succession d'opérations de filtrage/blocage sur les ronds-points sur l'ensemble du territoire national révèle que ces actions présentent un caractère prémédité et organisé par des groupes structurés qui ont été constitués et organisés à seule fin de commettre le délit d'entrave à la circulation réprimé par l'article L. 412-1 du code de la route. Les dommages résultant pour les sociétés requérantes de l'action des manifestants ne peuvent dès lors pas être regardées comme résultant d'un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. En outre, il ne résulte pas de l'instruction que ces actions de filtrage et de blocage auraient été commises à force ouverte ou par violence ni qu'un délit d'entrave à la liberté du travail serait caractérisé. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que des crimes ou délits déterminés auraient été commis le 4 décembre 2018 au cours de la mobilisation des lycéens.

6. Dans ces conditions, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à rechercher la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

En ce qui concerne la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques :

7. Lorsque le dommage invoqué a été causé à l'occasion d'une série d'actions concertées ayant donné lieu sur l'ensemble du territoire ou une partie substantielle de celui-ci à des crimes ou délits commis par plusieurs attroupements ou rassemblements et que les conditions d'application de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ne sont pas réunies, la responsabilité de l'Etat peut être engagée sur le fondement des principes généraux du droit de la responsabilité sans faute si le dommage indemnisable présente le caractère d'un préjudice anormal et spécial.

8. D'une part, il résulte de l'instruction, et ainsi qu'il a été dit au point 4, que les restrictions d'accès au centre commercial E. Leclerc de Gaillac exploité par la société Gaillac Distribution s'inscrivent dans un ensemble de manifestations et d'actions de même nature menées sur l'ensemble du territoire national à cette période, qui ont notamment produit un impact sur de nombreux commerces dans des zones commerciales ou des centres-villes. A supposer même que les forces de l'ordre ne soient pas intervenues au cours des journées de mobilisations des manifestants, ce qui n'est pas établi, les sociétés requérantes n'apportent aucun élément de nature à démontrer que la société Gaillac Distribution aurait subi un préjudice différent de celui qu'ont subi d'autres entreprises, notamment de la grande distribution, du fait des actions menées dans le cadre de ce mouvement. Elles n'établissent ainsi pas le caractère spécial du dommage allégué.

9. D'autre part, en se bornant à invoquer un préjudice financier estimé à la somme de 265 837 euros, sans apporter d'éléments de référence relatif au chiffre d'affaires global annuel du centre commercial et permettre ainsi de mesurer l'impact effectif du mouvement protestataire sur l'activité de l'exploitant, les requérantes n'établissent pas le caractère anormal du dommage allégué.

10. Il s'ensuit que les sociétés requérantes ne sont pas fondées à rechercher la responsabilité sans faute de l'Etat sur ce fondement, en toute hypothèse.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires de la société Gaillac Distribution et de son assureur Allianz IARD doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par les sociétés requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de la société Allianz IARD et de la société Gaillac Distribution est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société Allianz IARD, à la société Gaillac Distribution et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet du Tarn.

Délibéré après l'audience du 31 mars 2022, à laquelle siégeaient :

M. Sorin, président,
Mme Jordan-Selva, première conseillère,
M. Farges, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 avril 2022.

La rapporteure,

Le président,

S. JORDAN-SELVA

T. SORIN

La greffière,

M. BOULAY

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,