

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE TOULOUSE**

**N° 21TL04565**

\_\_\_\_\_  
Société <ANO>

\_\_\_\_\_  
M. Pierre Bentolila  
Rapporteur

\_\_\_\_\_  
Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

\_\_\_\_\_  
Audience du 14 février 2023  
Décision du 7 mars 2023

\_\_\_\_\_  
60-01-02  
60-01-05-01  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Toulouse  
3<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La société anonyme <ANO> a demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner l'État à lui verser la somme de 311 484,15 euros, en réparation des pertes d'exploitation subies entre novembre et décembre 2018 du fait de la présence de membres du mouvement dit des « gilets jaunes » à Nîmes, au niveau des deux ronds-points desservant l'avenue Joliot-Curie et la zone industrielle Saint-Césaire dans laquelle est implantée une usine qu'elle exploite.

Par un jugement n° 1903059 du 30 septembre 2021, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête, enregistrée le 29 novembre 2021 devant la cour administrative d'appel de Marseille, puis devant la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire du 7 février 2023 non communiqué, la société anonyme <ANO>, représentée par Me Sarkissian, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 30 septembre 2021 du tribunal administratif de Nîmes ;

2°) de condamner l'État à lui verser la somme de 311 484,15 euros en réparation du préjudice subi ;

3°) à titre subsidiaire, d'ordonner une expertise aux fins d'évaluer son préjudice et de lui allouer une provision d'un montant de 150 000 euros ;

4°) de mettre à la charge de l'État une somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les premiers juges n'ont pas répondu à son moyen tiré de l'inadaptation et de l'insuffisance des interventions des forces de l'ordre pour débloquent les ronds-points desservant la zone industrielle dans laquelle est implantée son usine ;

- le jugement est insuffisamment motivé s'agissant du rejet du moyen tiré de l'existence d'un préjudice anormal et spécial ouvrant droit à réparation au titre d'une rupture d'égalité devant les charges publiques ;

- aux mois de novembre et décembre 2018, des membres du mouvement dit des « gilets jaunes » ont constitué des barrages au niveau des deux ronds-points desservant l'avenue Joliot-Curie et la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes, afin de couper l'accès à la plateforme de distribution Auchan, laquelle est située en face de l'usine de <ANO> ; la société <ANO> a subi des pertes d'exploitation qui sont la conséquence directe du blocage des accès routiers ; en effet, en raison de ces blocages, l'activité du site de production a été réduite, parfois arrêtée, compte tenu de l'impossibilité, d'une part, de faire sortir les marchandises de la zone pour procéder à leur livraison et, d'autre part, de s'approvisionner en matières premières ; la société <ANO> a ainsi dû supporter une baisse de production et une perte de chiffre d'affaires, dès lors que ses clients se sont approvisionnés auprès de sociétés concurrentes et qu'elle a dû faire face à des tensions liées notamment à la mise au chômage partiel de son personnel ;

- à titre principal, la responsabilité sans faute de l'État est engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, dans la mesure où les conditions cumulatives posées par cet article sont réunies ; en effet, tout d'abord, le blocage des ronds-points constitue un délit d'entrave à la circulation ; ensuite, ce délit doit être considéré comme ayant été commis à force ouverte, cette notion visant notamment les actions collectives dans lesquelles la contrainte résulte de la constitution d'un groupe de participants animés par la même intention qui, sans avoir forcément recours à la violence, manifestent leur supériorité par leur nombre, laquelle ne permet pas la résistance ou engendre l'impossibilité d'une intervention ; enfin, ce délit a un lien direct avec la manifestation des « gilets jaunes » et, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, il n'a pas été commis par un groupe constitué et organisé à cette seule fin ;

- à titre subsidiaire, la responsabilité pour faute de l'État doit être engagée, du fait de sa carence fautive dans le rétablissement de la circulation sur la période du 17 novembre au 20 décembre 2018 ;

- à titre infiniment subsidiaire, la responsabilité sans faute de l'État est engagée, du fait d'une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 janvier 2022, la préfète du Gard conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun moyen de la requête n'est fondé.

Une note en délibéré a été produite par Me Gaziello, représentant la société <ANO>, le 27 février 2023, qui n'a pas été communiquée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la route ;
- le code de 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 M. Bentolila, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique,
- les observations de Mme Mermier-Billet, représentant Mme la préfète du Gard, munie d'un mandat de représentation,

Considérant ce qui suit :

1. La société <ANO>, spécialisée dans le béton et l'acier, exploite un site de production situé avenue Joliot-Curie, dans la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes. Dans le cadre du mouvement national dit des « gilets jaunes », entre le 20 novembre et le 19 décembre 2018, des barrages ont été installés à plusieurs reprises par des manifestants au niveau de deux ronds-points afin de bloquer, pour les poids-lourds, l'accès à cette zone industrielle et, plus particulièrement à la plateforme logistique d'Auchan, qui est située en face de l'usine de la société <ANO>. Alléguant des pertes d'exploitation subies du fait de ce blocage, la société <ANO> a présenté, le 27 mars 2019, une demande préalable d'indemnisation auprès de la préfète du Gard, laquelle l'a explicitement rejetée par une lettre du 11 juillet 2019. La société <ANO> a alors demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner l'État à lui verser la somme de 311 481,15 euros. Elle relève appel du jugement du 30 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

#### Sur la régularité du jugement :

2. Le tribunal administratif de Nîmes a expressément répondu, et de manière suffisamment motivée, aux moyens soulevés par la société <ANO> dans ses écritures. En particulier, d'une part, les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments avancés par les parties, ont indiqué, avec suffisamment de précision, les raisons pour lesquelles ils ont considéré que les conditions d'engagement de la responsabilité pour faute de l'État n'étaient pas remplies. D'autre part, le jugement attaqué est également suffisamment motivé au regard des exigences de l'article L. 9 du code de justice administrative dans sa réponse au moyen tiré de l'existence d'un préjudice anormal et spécial ouvrant droit à réparation au titre d'une rupture d'égalité devant les charges publiques. Dès lors, les moyens tirés de l'irrégularité du jugement doivent être écartés.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

S'agissant de la responsabilité sans faute de l'État :

3. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « *L'État 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. (...)* ». L'application de ces dispositions 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 par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés.

4. Aux termes de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 412-1 du code de la route : « *Le fait, en vue d'entraver ou de gêner la circulation, de placer ou de tenter de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique, un objet faisant obstacle au passage des véhicules ou d'employer, ou de tenter d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende. (...)* ».

5. Il résulte de l'instruction, et notamment des constats d'huissier produits par l'appelante et des deux plaintes déposées par des représentants de la société <ANO>, respectivement les 10 et 19 décembre 2018, que des actions de blocage et de filtrage de la circulation ont été menées entre le 20 novembre et le 19 décembre 2018 au niveau des ronds-points desservant la zone industrielle de Saint-Césaire où est implantée une usine de la société <ANO>. À cet effet, des manifestants, revêtus de gilets jaunes, ont mis en place des barrages, à l'aide de camions, de palettes et de pneus ou encore de divers objets, pour filtrer le passage, en laissant passer seulement les véhicules légers et en interdisant l'accès aux poids-lourds transportant des marchandises ou en l'autorisant seulement pendant une tranche horaire restreinte. Ces actions, qui se sont succédées pendant une durée d'un mois, s'inscrivaient 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. Elles ont constitué des délits d'entrave à la circulation réprimés par l'article L. 412-1 du code de la route et ont été concertées et préméditées. Par conséquent, les préjudices qui ont résulté pour la société <ANO> de ces opérations ne sauraient, ainsi que l'ont estimé à bon droit les premiers juges, être considérés comme imputables à un attroupement ou à un rassemblement au sens des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure et donc ne sauraient engager la responsabilité de l'État sur ce fondement.

S'agissant de la responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques :

6. 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'État 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.

7. Comme il a été dit précédemment, il résulte de l'instruction que les blocages et filtrages effectués aux ronds-points desservant la zone industrielle de Saint-Césaire et permettant d'accéder à l'usine exploitée par la société <ANO> s'inscrivent dans un ensemble de manifestations et d'actions de même nature menées à la fin de l'année 2018 sur l'ensemble du territoire. Ces actions ont notamment visé des zones industrielles ou commerciales dans lesquelles des entreprises de la grande distribution ont des plateformes logistiques, telles que la zone industrielle de Saint-Césaire à Nîmes. Dans ces conditions, la société <ANO> n'établit pas avoir subi un préjudice différent et d'une gravité significativement plus élevée que celui subi par d'autres entreprises du fait des actions menées dans le cadre de ce mouvement. Ainsi, le caractère spécial du préjudice subi par elle n'est pas démontré.

S'agissant de la responsabilité pour faute de l'État :

8. En premier lieu, contrairement à ce que fait valoir la société appelante, la responsabilité en matière d'exécution des opérations de maintien de l'ordre ne peut, ainsi que l'ont rappelé à bon droit les premiers juges, être engagée que pour une faute lourde. À cet égard, l'appelante fait valoir que l'État n'aurait pas procédé à la mobilisation des effectifs de police nécessaires à la cessation des troubles existants et au rétablissement de la circulation et adaptés à la situation de blocage qui a perduré entre le 19 novembre et le 20 décembre 2018. Toutefois, il résulte de l'instruction que dans la zone de Saint-Césaire des opérations de déblocage, ont été menées par les forces de police à douze reprises, soit les 21, 22, 25, 28, 29 et 30 novembre ainsi que les 3, 10, 13, 14, 17 et 18 décembre 2018. Par ailleurs il résulte de l'instruction que la zone de défense et de sécurité Sud, qui comprend 19 départements, dont le Gard, est la zone dans laquelle le mouvement des gilets jaunes a été le plus important au niveau national, ce qui a nécessité la mobilisation de forces de police dans d'autres lieux. Dès lors, l'État ne peut, dans les circonstances de l'espèce, être regardé comme ayant commis une faute lourde dans l'exercice de sa mission de maintien de l'ordre public.

9. Il résulte de tout ce qui précède que la société <ANO> n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

10. 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'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société <ANO> demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la société <ANO> est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société <ANO> et au ministre l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée à la préfète du Gard.

N° 21TL04565

Délibéré après l'audience du 14 février 2023 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mars 2023

Le président-assesseur,

Le président,

P. Bentolila

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.