

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N°2002112

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**SAS SOCIETE DE DISTRIBUTION DU
NEUBOURG ET DE L'ECALIER
SA ALLIANZ IARD**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Bouvet
Rapporteur**

Le tribunal administratif de Rouen

(3^{ème} chambre)

**M^{me} Cazcarra
Rapporteuse publique**

**Audience du 23 juin 2022
Décision du 7 juillet 2022**

**60-01-05-01
C**

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 juin 2020 et des mémoires complémentaires enregistrés les 20 avril et 22 juin 2021, la SAS Société de Distribution du Neubourg et de l'Ecalier et la SA Allianz IARD représentées par M^e Esquelisse, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à verser à la SAS Société de Distribution du Neubourg et de l'Ecalier la somme de 12 154 euros au titre des préjudices qu'elle a subis résultant des atteroupements de Gilets Jaunes ayant perturbé l'exploitation du centre E. Leclerc du Neubourg (27) ;

2°) de condamner l'Etat à verser la somme de 267 467,23 euros à la SA Allianz IARD, subrogée dans les droits de son assurée ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à la SA Allianz IARD au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :
- leur requête est recevable ;

- les regroupements de Gilets Jaunes aux abords du centre Leclerc du Neubourg étaient constitutifs de rassemblements et d'attroupements au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ;
- ces attroupements ont donné lieu à la commission de délits à force ouverte ou par violence, à savoir :
 - * entrave à la circulation ;
 - * entrave à la liberté du travail ;
 - * dégradations volontaires ;
- il existe un lien de causalité direct entre ces actions et les dommages ;
- la responsabilité de l'Etat doit dès lors être engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ;
- à titre subsidiaire, elles sont fondées à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques ;
- la SAS SDNE a subi des pertes d'exploitation en raison de ces événements ;
- la SA Allianz IARD a indemnisé son assurée, la SAS SDNE, des préjudices qu'elle a subis et est ainsi subrogée dans les droits de celle-ci en application de l'article L. 121-12 du code des assurances ;
- la SA Allianz IARD est ainsi fondée à obtenir le versement de la somme de 254 565 euros correspondant à l'indemnité contractuelle versée à son assurée ;
- la SA Allianz IARD est également fondée à obtenir le versement de la somme de 12 902,23 euros au titre des frais d'expertises engagés ;
- la SAS SDNE est fondée à obtenir le versement de la somme de 12 154 euros au titre de la franchise demeurée à sa charge pour la garantie « pertes d'exploitation » ;
- il incombe à l'Etat de les indemniser de ces préjudices.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juin 2021 et un mémoire complémentaire enregistré le 11 janvier 2022, le préfet de l'Eure demande au tribunal à titre principal de rejeter la requête en tant qu'elle est irrecevable, à titre subsidiaire, de rejeter la requête en tant qu'elle est infondée.

Il soutient que :

- la requête est tardive, et, comme telle, irrecevable ;
- les sociétés requérantes ne justifient pas avoir lié le contentieux, en application des dispositions de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, s'agissant de la somme de 12 154 euros correspondant à la franchise contractuelle demeurée à la charge de la SAS SDNE ;
- la demande indemnitaire préalable du 19 novembre 2019 ne visant que les préjudices subis par la SAS SDNE exploitant l'hypermarché Leclerc, les conclusions indemnitaires tendant à la réparation des préjudices subis par la SARL SDBJN (jardinierie bricolage animalerie), la SARL ADN (centre automobile) et la SARL SLN (espace sport et loisirs) est irrecevable, ces sociétés en étant distinctes ;
- les conclusions indemnitaires portant sur la période du 10 au 16 novembre 2018, non incluse dans la demande indemnitaire préalable, sont irrecevables ;
- les conditions d'un engagement de la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ne sont pas réunies ;
- il n'y a pas eu de rupture d'égalité devant les charges publiques, la situation étant la même sur l'ensemble du territoire national ;
- au demeurant, la SAS SDNE ne justifie pas d'un préjudice anormal et spécial.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code pénal ;
- le code de la route ;
- 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. Bouvet, premier conseiller ;
- les conclusions de M^{me} Cazcarra, rapporteure publique ;
- les observations de M. A..., pour la préfecture de l'Eure.

Considérant ce qui suit :

1. A compter du 10 novembre 2018 et jusqu'au 2 décembre suivant, dans le cadre du mouvement revendicatif d'ampleur nationale des Gilets Jaunes, plusieurs actions de blocage du centre commercial du Neubourg ont été entreprises. En raison des préjudice résultant de ces actions qui ont donné lieu à des dégradations et à des pertes d'exploitation, la SA Allianz IARD, a adressé, le 19 novembre 2019, une demande indemnitaire préalable au préfet de l'Eure qui l'a expressément rejetée, par un courrier du 13 février 2020. Par la présente instance, la SAS Société de Distribution du Neubourg et de l'Ecalier, exploitante du centre commercial, et la SA Allianz IARD, son assureur, demandent la condamnation de l'Etat à les indemniser des préjudices résultant des attroupements et rassemblements survenus lors du mouvement des Gilets Jaunes.

Sur la recevabilité :

En ce qui concerne la fin de non-recevoir pour tardiveté opposée par le préfet de l'Eure :

2. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée.* ».

3. Si le préfet de l'Eure soutient que la requête des sociétés SDNE et Allianz IARD est tardive, faute d'avoir été introduite dans les deux mois suivant la notification du rejet de la demande indemnitaire préalable, qu'il date du 14 février 2020, il ne produit cependant pas l'accusé de réception postal de sa décision du 13 février 2020 de sorte que la preuve de la date de notification du rejet de la demande préalable ne saurait être regardée comme établie. Il suit de là que le délai de recours contentieux n'était pas expiré à la date du 20 juin 2020, à laquelle la présente requête a été enregistrée.

4. Au surplus, et en tout état de cause, en vertu des dispositions combinées du I de l'article 1 de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, et de l'article 2 de cette même ordonnance, les sociétés requérantes pouvaient valablement introduire leur requête jusqu'au 24 août 2020.

5. Il résulte de ce qui a été exposé aux points précédents que la requête des sociétés SDNE et Allianz IARD n'est pas tardive. La fin de non-recevoir opposée par le préfet de l'Eure ne peut donc être accueillie.

En ce qui concerne l'étendue de la subrogation dans les droits de son assurée de la société Allianz IARD :

6. Aux termes de l'article 121-12 alinéa 1 du code des assurances : « *L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur. (...)* ».

7. Il résulte de ces dispositions que la subrogation légale de l'assureur dans les droits et actions de l'assuré est subordonnée au seul paiement à l'assuré de l'indemnité d'assurance en exécution du contrat d'assurance et ce, dans la limite de la somme versée.

8. Le préfet de l'Eure fait valoir que la société Allianz IARD n'a été subrogée dans les droits de son assurée, la société SDNE, qu'à hauteur de la somme de 254 565 euros dont elle l'a indemnisé. Il soutient qu'en l'absence de demande indemnitaire préalable formée en son nom propre par la société SDNE tendant au versement du reliquat de 12 154 euros dont elle n'a pas été indemnisée, le contentieux n'a pas été lié, de sorte que les conclusions indemnitaires présentées à ce titre sont irrecevables.

9. Il résulte des dispositions et du principe cités aux points n°6 et 7 que l'assureur n'est subrogé dans les droits et actions de son assuré qu'à concurrence des indemnités lui ayant été versées. Au cas d'espèce, il résulte de l'instruction que la société Allianz IARD a versé à la société SDNE une indemnité d'un montant de 254 565 euros. Par suite, la subrogation légale de la société Allianz IARD dans les droits et actions de la société SDNE s'exerçait dans la stricte limite de cette somme. La subrogation de la société Allianz IARD dans les droits de son assurée ne pouvait dès lors inclure le reliquat de 12 154 euros resté à la charge de la société SDNE. Il suit de là que la société Allianz IARD ne pouvait valablement adresser, pour le compte de son assurée, une demande indemnitaire portant sur ce reliquat, ainsi qu'elle l'a fait. En outre, il ne résulte pas de l'instruction, et n'est d'ailleurs pas allégué, que la société SDNE aurait adressé une demande indemnitaire préalable au préfet de l'Eure, au titre de la somme dont elle demande indemnisation, correspondant aux 12 154 euros de franchise contractuelle.

10. Il résulte de ce qui a été exposé précédemment que le préfet de l'Eure est fondé à soutenir que faute de liaison du contentieux, les conclusions tendant à l'indemnisation de la somme de 12 154 euros formées par la société SDNE sont irrecevables. La fin de non-recevoir opposée en ce sens doit ainsi être accueillie.

En ce qui concerne les conclusions tendant à indemnisation des préjudices subis par les sociétés SDBJN, ADN et SLN :

11. Se prévalant des conclusions du rapport contradictoire du cabinet Polyexpert Entreprises, la société SDNE et son assureur, la société Allianz IARD, sollicitent la condamnation de l'Etat à les indemniser d'une somme totale de 230 931 euros au titre des pertes de marges commerciales résultant des actions conduites par les Gilets Jaunes. Le préfet de l'Eure fait toutefois valoir, sans être contesté par les sociétés requérantes, qui n'ont produit aucune observation sur ce point en réplique, que selon les données contenues dans le rapport d'expertise précité, certaines des pertes d'exploitation dont il est demandé indemnisation n'ont pas été accusées par la société SDNE mais par des sociétés distinctes, à savoir la SARL Société Distribution Bricolage Jardinage du Neubourg (SDBJN), la SARL L'Auto Distribution du Neubourg (ADN) et la SARL SLN, lesquelles ne sont pas même visées dans la demande indemnitaire préalable par la société Allianz IARD.

12. Il ressort toutefois de la police d'assurance souscrite par la société SDNE, avec effet au 1^{er} avril 2018, que « *d'un commun accord entre les parties, le présent contrat est souscrit par Société Distribution du Neubourg tant pour son compte que pour celui de qui il appartiendra et notamment les sociétés suivantes : SCI Le Bout du Val et Les Fosses de la Justice, SCI DAMI, SARL SLN, SARL SDBJN et SARL L'ADN* ». En outre, la société Allianz IARD établit avoir versé à la société SDNE, les 17 avril et 9 mai 2019, la somme sollicitée au titre de l'indemnité versée à son assuré, soit 254 565 euros. Dès lors, la société Allianz IARD, qui justifie de sa subrogation dans les droits de son assuré, est recevable à solliciter le remboursement des frais dont elle s'est acquittée auprès de la SDNE, y compris pour le compte des sociétés SDBJN, ADN et SLN. La fin de non-recevoir opposée par le préfet de l'Eure doit être rejetée.

En ce qui concerne les conclusions tendant à indemnisation des préjudices nés entre le 10 et le 16 novembre 2018 :

13. Le préfet de l'Eure fait valoir que la période allant du 10 au 16 novembre 2018, au titre de laquelle il est demandé indemnisation par la société Allianz n'était pas visée dans la demande indemnitaire préalable, laquelle ne portait que sur les dommages causés entre le 17 novembre 2018 et le 2 décembre suivant. Toutefois, cette circonstance est sans incidence sur la liaison du contentieux dès lors que le montant total de l'indemnisation demandée, soit 267 467,23 euros, est identique, tant dans la demande indemnitaire préalable que dans les conclusions indemnitaires formées dans le cadre de la présente instance. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de l'Eure ne peut être accueillie.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :

14. Aux termes 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. (...)* ».

15. 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 délits déterminés commis par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés.

16. 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.

17. Il résulte de l'instruction qu'à compter du 16 novembre 2018 et jusqu'au 2 décembre 2018, plusieurs manifestations se sont déroulées dans le périmètre du centre commercial E. Leclerc du Neubourg dans le cadre du mouvement revendicatif d'ampleur nationale des Gilets Jaunes. Il ressort notamment du constat d'huissier versé aux débats par les sociétés requérantes et du rapport du cabinet Polyexpert Entreprises précédemment évoqué, que l'accès au centre commercial a été limité pendant les dix-neuf journées s'étalant du vendredi 16 novembre au dimanche 2 décembre 2018 par des manifestants revêtus de gilets jaunes occupant le carrefour giratoire de la D840, qui ont empêché l'accès des véhicules à l'hypermarché Leclerc, au moyen de barricades de fortune constituées de pneus et de palettes, tout en laissant passer les piétons.

18. S'il résulte de l'instruction que le délit d'entrave à la circulation perpétré sur la voie publique à l'occasion de ces manifestations a pu présenter un caractère organisé et prémédité, quoique la conduite de ces actions révèle, par elle-même, un certain degré d'improvisation, ces faits, survenus dans un contexte de revendication d'ampleur nationale n'ont cependant pas été commis par des groupes qui se seraient constitués et organisés dans le seul but de commettre ce délit, sans lien avec le mouvement revendicatif des Gilets Jaunes, contrairement à ce que soutient le préfet de l'Eure, en défense. S'il ne résulte pas de l'instruction que ces manifestations ont été le théâtre de la commission d'autres délits, les dégradations dont se prévalent les sociétés requérantes ne pouvant, eu égard à leur légèreté, être regardées comme entrant dans le champ délictuel au sens de l'article 322-1 du code pénal et le délit d'entrave à la liberté du travail n'étant pas établi, en l'espèce, les modes d'action utilisés par les manifestants, notamment la mise en place de barrages, caractérisent, par eux-mêmes, un recours à la force ouverte, les manifestants ayant fait montre de leur pouvoir de contrainte par un déploiement de force de nature à engendrer la crainte et à dissuader toute velléité de franchissement des obstacles. Dans ces conditions les dommages résultant des actions de ces manifestants doivent être regardés comme le fait de délits commis à l'occasion d'attroupements ou de rassemblements au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. Il suit de là que ces agissements sont de nature à engager la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de ces mêmes dispositions, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur la rupture d'égalité devant les charges publiques.

En ce qui concerne les préjudices :

19. Par la production des pièces afférentes, les sociétés requérantes établissent le versement, par la société Allianz IARD, d'une indemnité d'un montant total de 254 565 euros à la société SDNE au titre de ses préjudices résultant des dommages en lien avec les manifestations de Gilets Jaunes s'étant déroulées du 16 novembre 2018 au 2 décembre 2018.

S'agissant des pertes d'exploitation :

20. Il résulte de l’instruction que la société SDNE a subi un préjudice d’exploitation tenant, d’une part, à des pertes de marge commerciale dues à la baisse de fréquentation de l’hypermarché Leclerc résultant des actions de blocage mises en œuvre par les Gilets Jaunes, et, d’autre part, à la perte de produits frais en stock induites par la chute de fréquentation de l’établissement résultant de ces mêmes actions.

21. Il résulte à cet égard de l’instruction, en particulier du rapport précité du cabinet Polyexpert Entreprises et des données comptables produites par les sociétés requérantes à la demande du tribunal, que la société SDNE a accusé des pertes d’exploitation s’élevant à la somme totale de 230 931 euros. Ce préjudice, en lien direct et certain avec les manifestations des Gilets Jaunes sur la période considérée, est justifié tant dans son principe que dans son montant. Toutefois, la société Allianz IARD a appliqué à son assurée une franchise « garantie pertes d’exploitation » d’un montant de 12 154 euros. Par suite, la société Allianz est seulement fondée à solliciter la condamnation de l’Etat à lui verser une indemnité de 218 777 euros au titre de l’indemnité versée à la société SDNE pour ce poste de préjudice.

22. Il résulte par ailleurs de l’instruction, notamment du rapport du cabinet Polyexpert Entreprises, qui a expressément réévalué à la baisse la réclamation faite par la SDNE à son assureur au titre de ce poste, que la société SDNE a subi un préjudice tenant à la perte de produits frais et ultra-frais en stock résultant de la chute de fréquentation de la clientèle, s’élevant à la somme de 13 332 euros. Par suite, ce préjudice, en lien direct avec les attroupements de Gilets Jaunes donnera lieu à indemnisation à concurrence de cette somme.

S’agissant des frais d’huissier et d’avocat :

23. Par la production du rapport d’expertise précité, la société SDNE établit avoir exposé une somme totale de 2 104 euros correspondant aux honoraires de l’huissier requis pour constater les dommages dont elle demande indemnisation. Le recours à un huissier de justice découlant directement de la survenue des attroupements dans le périmètre de l’établissement exploité par la société requérante et de la nécessité d’en établir la réalité, une indemnisation de 2 104 euros sera versée à la société Allianz IARD, subrogée dans les droits de la société SDNE, au titre de ce poste de préjudice.

24. En revanche, la société SDNE étant partie à l’instance introduite devant le Tribunal de Grande Instance d’Evreux aux fins d’obtenir l’évacuation de l’accès à l’hypermarché, au drive, au centre auto et à l’espace technologique du centre commercial Leclerc du Neubourg, elle pouvait légalement bénéficier des dispositions de l’article 700 du code de procédure civile. La société Allianz IARD n’est, dès lors pas fondée à demander la condamnation de l’Etat à lui verser la somme de 800 euros en indemnisation des frais d’avocat engagés dans le cadre de cette procédure devant le juge judiciaire.

S’agissant des frais de gardiennage :

25. Il résulte de l’instruction, notamment du rapport du cabinet Polyexpert Entreprises, que la société SDNE s’est vue contrainte d’exposer des frais de gardiennage d’un montant total de 19 552,49 euros afin de prévenir toute intrusion et toute atteinte à ses installations durant la

période des manifestations de Gilets Jaunes considérée. Par suite, ce préjudice, justifié dans son principe et dans son montant, donnera lieu à indemnisation à concurrence de cette somme.

S'agissant des frais d'expertise :

26. La société Allianz IARD établit s'être acquittée de la somme totale de 12 902,23 euros au titre des honoraires dus au cabinet Polyexpert Entreprises. Le recours à un tel cabinet découlant directement de la survenue des attroupements dans le périmètre de l'établissement exploité par son assuré et de la nécessité d'établir l'ampleur des dommages en résultant, une indemnisation de 12 902,23 euros sera versée à la société Allianz IARD à ce titre.

27. Il résulte de tout ce qui précède que l'Etat doit être condamné à indemniser la société Allianz IARD, subrogée dans les droits de la société SDNE, à hauteur d'une somme totale de 266 667,72 euros au titre des indemnités versées à la société SDNE liées aux préjudices résultant des dommages causés par les attroupements de Gilets Jaunes et au titre de ses préjudices propres.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, dans la présente instance, une somme de 1 500 euros à verser à la société Allianz IARD au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'Etat versera une somme totale de 266 667,72 euros à la société Allianz IARD, au titre de ses préjudices.

Article 2 : Il est mis à la charge de L'Etat une somme de 1 500 euros à verser à la société Allianz IARD au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société SAS Société de Distribution du Neubourg et de l'Ecalier, à la SA Allianz IARD et au préfet de l'Eure.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de la Seine-Maritime, préfet de la Région Normandie.

Délibéré après l'audience du 23 juin 2022 à laquelle siégeaient :

M^{me} Gaillard, présidente,
M. Leduc, premier conseiller,
M. Bouvet, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 juillet 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

C. BOUVET

A. GAILLARD

La greffière,

A. RAHILI