

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE ROUEN**

**N°2003010**

---

**SOCIETE DES AUTOROUTES DU NORD ET  
DE L'EST DE LA FRANCE (SANEF)**

---

M. Bouvet  
Rapporteur

---

M<sup>me</sup> Cazcarra  
Rapporteuse publique

---

Audience du 9 juin 2022  
Décision du 23 juin 2022

---

60-01-05-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Le tribunal administratif de Rouen**

**(3<sup>ème</sup> chambre)**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 29 juillet 2020, 5 octobre et 2 novembre 2021, la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF), représentée par la SELARL Carbonnier Lamaze Rasle, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 36 807,61 euros au titre des préjudices qu'elle a subis résultant des attroupements de Gilets Jaunes sur l'emprise de ses installations, somme assortie des intérêts au taux légal à compter du 10 janvier 2020 et de la capitalisation de droit ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- cinq manifestations de Gilets Jaunes ont été organisées, sur diverses sections de son réseau, dans le département de la Seine-Maritime, du 17 au 23 novembre 2018 ;

- à cette occasion des délits à force ouverte ou par violence ont été commis par les manifestants, à savoir :

\* entrave à la circulation ;

- \* dégradation de bien avec circonstance aggravante ;
  - \* entrave à la liberté du travail ;
  - \* intimidation contre une personne chargée d'une mission de service public ;
  - \* organisation d'une manifestation illicite ou interdite ;
  - \* entrave au fonctionnement d'un système de traitement automatisé de données ;
- ces manifestations constituaient des rassemblements et attroupements au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ;
  - le caractère organisé et prémédité de ces manifestations ne faisait pas obstacle à une telle qualification ;
  - celles-ci avaient, en effet, une raison d'être distincte de la seule commission des délits ;
  - en outre, la SANEF est une « *victime collatérale* » de ces manifestations ;
  - la responsabilité de l'Etat doit être engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ;
  - elle a subi des préjudices directs et certains résultant de ces attroupements, à savoir :
    - \* 9 120 euros au titre des frais de remise en état de son matériel ;
    - \* 4 008,88 euros au titre des frais d'intervention de son personnel ;
    - \* 21 020,78 euros au titre de la perte de recettes ;
    - \* 2 657,95 euros au titre des frais d'huissier ;
  - il incombe à l'Etat de l'indemniser de ces préjudices.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 juillet 2021, le préfet de la Seine-Maritime conclut au rejet de la requête.

- Il soutient que :
- 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 ;
  - les préjudices ne sont pas justifiés.

Vu les autres pièces du dossier.

- Vu :
- 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<sup>me</sup> Cazcarra, rapporteure publique ;
  - les observations de M<sup>e</sup> Grand d'Esnon, pour la société requérante.

Considérant ce qui suit :

1. Entre le 17 novembre 2018 et le 23 novembre 2018, dans le contexte du mouvement revendicatif d'ampleur nationale des Gilets Jaunes, cinq manifestations ont été organisées sur l'emprise du réseau de la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) dans le département de la Seine-Maritime, en particulier des opérations permettant aux usagers d'emprunter l'autoroute sans s'acquitter du péage. Estimant avoir subi un préjudice résultant de ces actions, la SANEF a adressé une demande indemnitaire préalable au préfet de la Seine-Maritime qui l'a implicitement rejetée. La société requérante demande la condamnation de l'Etat à l'indemniser des préjudices résultant des attroupements et rassemblements de Gilets Jaunes sur l'emprise de son réseau.

### **Sur les conclusions indemnitaires :**

*En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :*

2. 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. (...)* ».

3. 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.

4. Il résulte de l'instruction qu'à compter du 17 novembre 2018 et jusqu'au vendredi 23 novembre 2018, dans le cadre du mouvement revendicatif d'ampleur nationale des Gilets Jaunes, plusieurs manifestations se sont déroulées sur le réseau SANEF, lesquelles ont pris la forme, selon les circonstances, de blocages, barrages filtrants ou opérations « péage gratuit », et ont donné lieu à la commission d'autres délits, en particulier des dégradations de biens par incendie.

5. Ainsi, le samedi 17 novembre 2018, à compter de 6 heures 53, plusieurs dizaines de manifestants revêtant des gilets jaunes ont investi la gare de péage d'Aumale et le site de la barrière de péage d'Haudricourt, situés sur l'autoroute A29. Aidés d'un tracteur et de véhicules utilitaires parvenus sur les lieux à 8 heures 19, les manifestants ont organisé des barrages et empêché la perception des péages en relevant les barrières et en occultant les capteurs de télépéage. Des dégradations des installations autoroutières ont également été commises par les manifestants parvenus à un effectif maximal d'environ 80 personnes, au cours de l'après-midi. La manifestation s'est terminée à 16 heures 25.

6. Le dimanche 18 novembre 2018, une dizaine de manifestants revêtus de gilets jaunes ont investi la barrière de péage d'Haudricourt, sur l'A29 à compter de 14 heures 49 et organisé une action « péage gratuit » en canalisant le trafic vers une seule voie, demeurée libre de péage, les barrières ayant été préalablement relevées. Outre la non-perception des péages, cette manifestation a causé d'importants ralentissements et un bouchon de 800 mètres en amont du péage, dans le sens Amiens – Neufchâtel-en-Bray. La manifestation s'est achevée à 18 heures 37.

7. Le lundi 19 novembre 2018, une vingtaine de Gilets Jaunes a investi la barrière de péage d'Haudricourt, à compter de 11 heures 15. Les manifestants ont mis en place une opération « péage gratuit » en canalisant la circulation sur une voie, selon le procédé décrit au point précédent. L'opération s'est interrompue à 14 heures 53 mais a repris à 17 heures 02, au retour d'une vingtaine de manifestants sur la plateforme. Le système de paiement automatisé a également été rendu inopérant. Cette manifestation a entraîné d'importants ralentissements. Des dommages résultant des feux de palettes allumés par les manifestants ont également été constatés. La manifestation s'est achevée à 00 heures 13.

8. Le mardi 20 novembre 2018, une manifestation analogue impliquant une vingtaine de Gilets Jaunes a été organisée au péage d'Haudricourt. L'opération « péage gratuit » s'est déroulée de façon intermittente, en raison de l'intervention des forces de l'ordre et de la fluctuation des effectifs de manifestants. Débutée à 13 heures 57, la manifestation s'est achevée à 21 heures 08.

9. Le vendredi 23 novembre 2018, une manifestation impliquant une quarantaine de Gilets Jaunes s'est déroulée à la barrière de péage d'Haudricourt, à la gare de péage d'Aumale et sur les ronds-points situés à proximité. Outre l'entrave à la circulation, la levée des barrières de péage et la mise hors service du dispositif de télépéage, les manifestants ont allumé des feux, causant des dommages au revêtement de la chaussée. La Gendarmerie Nationale étant intervenue aux alentours de 21 heures, les manifestants ont progressivement quitté les lieux à compter de 21 heures 23. La manifestation s'est achevée à 23 heures 26.

10. S'il résulte de l'instruction que l'entrave à la circulation, les opérations « péage gratuit » et les dégradations délictueuses perpétrées sur la voie publique à l'occasion de ces manifestations ont pu présenter un caractère organisé et prémédité, quoique l'intermittence de certaines 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 des délits, sans lien avec le mouvement revendicatif d'ampleur nationale des Gilets Jaunes, contrairement à ce que fait valoir le préfet de la Seine-Maritime, en défense. En outre, les modes d'action utilisés par les manifestants caractérisent, par eux-mêmes, un recours à la force ouverte et à la violence. Enfin, en sus des dégradations commises sur les installations et des opérations consistant à laisser délibérément les usagers franchir les barrières sans s'acquitter du péage, le délit d'organisation d'une manifestation illicite suffit, à lui seul, à engager la responsabilité de l'Etat au titre de l'ensemble des dommages en lien avec cette infraction. 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.

*En ce qui concerne les préjudices :*

*S'agissant des pertes de recettes :*

11. Il résulte de l'instruction que la société SANEF a subi un préjudice d'exploitation constitué par des pertes de recettes dues à l'absence de perception des péages pendant la durée

des manifestations, les barrières ayant été levées par les manifestants et les capteurs de télépéage, occultés, de façon à les rendre inopérants. Le préfet de la Seine-Maritime fait valoir que la perte de recettes subie par la société requérante doit être évaluée par comparaison avec la recette moyenne d'une journée d'exploitation type. Toutefois, eu égard à la circonstance que la circulation n'a jamais été totalement bloquée pendant une journée complète par les manifestations, dont la durée, parfois intermittente, a oscillé entre un minimum de 2 heures, le 23 novembre, et un maximum de plus de 10 heures, le 19 novembre, une telle méthode ne saurait être tenue pour pertinente, dans les circonstances particulières de l'espèce. Par ailleurs, contrairement à ce que soutient l'administration, la méthode consistant à retenir comme base de calcul un tarif type fondé sur la moyenne des tarifs pratiqués toutes classes de véhicules confondues durant les douze mois glissants est adaptée à l'évaluation de ce préjudice. Ainsi, la perte de recettes dont il est demandé indemnisation doit être évaluée *in concreto*, sur la base du nombre de passages effectivement enregistré par les systèmes automatiques de comptage opérés par la société SANEF, rapporté au tarif moyen du péage acquitté sur le tronçon considéré. Au demeurant, le nombre total de passages durant les cinq journées de manifestation dont se prévaut la société SANEF, qui s'élève à 3 170, n'apparaît pas sérieusement contestable, et n'est d'ailleurs pas utilement critiqué par le préfet de la Seine-Maritime.

12. Il résulte à cet égard de l'instruction, en particulier du tableau produit par la société requérante, qui recense les passages effectués sans acquittement du péage du 17 au 23 novembre 2018, que 816 passages ont été enregistrés lors de la manifestation du samedi 17 novembre 2018, s'étant déroulée de 6 heures 53 à 16 heures 25. Selon la société requérante, 650 de ces passages sont intervenus au péage d'Haudricourt, où s'applique un tarif moyen de 6,92 euros, 143 au péage d'Aumale-Ouest, où s'applique un tarif moyen de 1,35 euros et 23 au péage d'Aumale-Est, où s'applique un tarif moyen de 4,79 euros. Par suite, ce préjudice est justifié dans son principe et dans son montant à la somme de 4 801,22 euros.

13. 744 passages ont été relevés lors de la manifestation du 18 novembre 2018, durant laquelle la perception du péage a été interrompue de 14 heures 54 à 18 heures 37. Par suite, eu égard au tarif moyen de 6,92 euros pratiqué au péage d'Haudricourt, seule barrière concernée par le mouvement, le préjudice indemnisable s'élève à la somme de 5 148,48 euros.

14. 1 293 passages ont été relevés lors de la manifestation du 19 novembre 2018, durant laquelle la perception du péage a été interrompue de 11 heures 17 à 14 heures 53 puis de 17 heures 02 à 00 heures 13. Par suite, eu égard au tarif moyen de 6,92 euros pratiqué au péage d'Haudricourt, seul site concerné par l'opération, le préjudice indemnisable s'élève à la somme de 8 947,56 euros.

15. 202 passages ont été relevés lors de la manifestation du 20 novembre 2018, durant laquelle la perception du péage a été interrompue de 14 heures à 14 heures 21, de 16 heures 13 à 17 heures 14 et de 20 heures 08 à 21 heures 08. Par suite, eu égard au tarif moyen de 6,92 euros pratiqué au péage d'Haudricourt, seul site concerné par ces agissements, le préjudice indemnisable s'élève à la somme de 1 397,84 euros.

16. Enfin, 115 passages ont été relevés lors de la manifestation du 23 novembre 2018, durant laquelle la perception du péage a été interrompue de 19 heures 01 à 20 heures 36 et de 21 heures 04 à 23 heures 26. Selon la société requérante, 95 de ces passages sont intervenus au péage d'Haudricourt, où s'applique un tarif moyen de 6,92 euros,

8 au péage d'Aumale-Ouest, où s'applique un tarif moyen de 1,35 euros et 12 au péage d'Aumale-Est, où s'applique un tarif moyen de 4,79 euros. Par suite, ce préjudice est justifié dans son principe et dans son montant à la somme de 725,68 euros.

17. Il résulte de ce qui a été exposé aux points précédents que le préjudice de perte de recettes subi par la société SANEF s'élève à la somme totale de 21 020,78 euros.

*S'agissant des dommages matériels :*

18. La société SANEF fait valoir que la manifestation du 23 novembre 2018 a donné lieu à des dégradations de ses installations, les manifestants ayant incendié des palettes dans les bretelles d'entrée du diffuseur d'Aumale Nord et Sud, afin d'empêcher l'accès à l'autoroute A29. Selon la société requérante, les frais exposés pour la remise en état de la chaussée, dont le revêtement a été endommagé par le feu, s'élèvent à la somme de 9 120 euros, ainsi qu'en justifient les factures établies le 8 juillet 2019 par la société Eiffage. Si les faits à l'origine des dégradations sont succinctement mentionnés dans la « fiche-événement » du même jour, établie par le PC de SANEF, il est constant, toutefois que ni le procès-verbal de l'huissier de justice requis par la société le jour de la manifestation, ni le procès-verbal de dépôt de plainte du 14 janvier 2019 établi par la Gendarmerie Nationale, ne font mention de ces incendies. En outre, aucune photographie desdites dégradations n'est versée aux débats. Dans ces conditions eu égard au doute entourant la matérialité des faits et, en tout état de cause, à l'absence de lien de causalité direct et certain entre les dégradations alléguées et les attroupements de Gilets Jaunes, ce préjudice, non établi dans son principe même, ne peut donner lieu à indemnisation.

*S'agissant des frais de personnel :*

19. Il résulte de l'instruction que la société SANEF a subi un surcoût d'exploitation durant la période du 17 novembre au 23 novembre 2018, lié, notamment, à la mobilisation de patrouilleurs et d'agents d'encadrement pour un montant total de 4 008,88 euros. Dans les circonstances de l'espèce, les opérations induites par les agissements des manifestants excédaient, par leur nature même, le cadre d'exploitation d'une concession d'autoroute, la formation d'attroupements ne figurant pas au nombre des événements, y compris accidentels, devant normalement être pris en charge par le concessionnaire. En outre, en se bornant à faire valoir que le décompte des frais de personnels et de matériels versé au dossier par la SANEF repose sur un barème de coût horaire insuffisamment précis, le préfet de la Seine-Maritime ne conteste pas utilement le montant du surcoût avancé par la société requérante. Par suite, ce préjudice, qui doit être regardé comme établi dans son principe comme dans son montant donnera lieu au versement d'une indemnisation à hauteur de 4 008,88 euros.

*S'agissant des frais d'huissier :*

20. La société SANEF établit avoir exposé une somme totale de 2 657,95 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 sur l'autoroute exploitée par la société requérante et de la

nécessité d'en établir la réalité, une indemnisation de 2 657,95 euros sera versée à la société SANEF au titre de ce poste de préjudice.

21. Il résulte de tout ce qui précède que l'Etat doit être condamné à indemniser la société SANEF de ses préjudices à hauteur d'une somme totale de 27 687,61 euros.

**Sur les intérêts et la capitalisation des intérêts :**

22. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'assortir les condamnations prononcées en faveur de la SANEF des intérêts au taux légal à compter de la date non contestée de réception de sa demande indemnitaire préalable par le préfet de la Seine-Maritime, soit au 13 janvier 2020. La capitalisation des intérêts a été demandée le 29 juillet 2020. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 14 janvier 2021 ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

**Sur les frais liés au litige :**

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

**D É C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>** : L'Etat versera une somme de 27 687,61 euros à la société SANEF en indemnisation de ses préjudices. Cette somme sera assortie des intérêts au taux légal à compter du 13 janvier 2020. Les intérêts échus le 14 janvier 2021, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

**Article 2** : L'Etat versera une somme de 1 500 euros à la société SANEF au titre des frais liés à l'instance.

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

**Article 4** : Le présent jugement sera notifié à la Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) et au préfet de la Seine-Maritime.

Délibéré après l'audience du 9 juin 2022 à laquelle siégeaient :

M<sup>me</sup> Gaillard, présidente,  
M. Leduc, premier conseiller,  
M. Bouvet, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 juin 2022.

Le rapporteur,

Signé

C. BOUVET

La présidente,

Signé

A. GAILLARD

La greffière,

Signé

A. RAHILI

La République mande et ordonne au préfet de la Seine-Maritime 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 EXPEDITION  
CONFORME  
La Greffière

C. PINHEIRO RODRIGUES