

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE ROUEN**

N°2100325

**SOCIETE DES AUTOROUTES PARIS-
NORMANDIE (SAPN)**

M. Bouvet
Rapporteur

M^{me} 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^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 28 janvier 2021 et des mémoires complémentaires enregistrés le 5 octobre 2021 et le 28 février 2022, la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN), représentée par la SELARL Carbonnier Lamaze Rasle, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 10 décembre 2020 du préfet de l'Eure portant rejet de sa demande indemnitaire préalable ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 559 191,97 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 6 octobre 2020 et de la capitalisation de droit ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- trente-deux manifestations de Gilets Jaunes ont été organisées, sur diverses sections de son réseau, dans le département de l'Eure, du 17 novembre 2018 au 22 juin 2019 ;

- 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 SAPN est une « *victime collatérale* » de ces manifestations ;

- 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 ;

- elle a subi des préjudices directs et certains résultant de ces attroupements, à savoir :

- * des frais de remise en état de son matériel ;
- * des frais d'intervention de son personnel ;
- * une perte de recettes ;
- * des frais d'huissier ;

- il incombe à l'Etat de l'indemniser de ces préjudices.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 janvier 2022, le préfet de l'Eure 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^{me} Cazcarra, rapporteure publique ;
- les observations de M^e Grand d'Esnon, pour la société requérante.

Considérant ce qui suit :

1. Entre le 17 novembre 2018 et le 22 juin 2019, dans le contexte du mouvement revendicatif d'ampleur nationale des Gilets Jaunes, trente-deux manifestations ont été organisées sur l'emprise du réseau de la Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) dans le département de l'Eure, 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 SAPN a adressé une demande indemnitaire préalable au préfet de l'Eure qui l'a expressément rejetée, par une décision du 10 décembre 2020. La société requérante demande l'annulation de cette décision et 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 à fin d'annulation :

2. La requête présentée par la SAPN ne tend pas à la seule annulation de la décision expresse de rejet du préfet de l'Eure prise sur demande indemnitaire préalable, mais également à ce qu'il soit ordonné l'indemnisation de son préjudice. La décision expresse de rejet précitée a eu pour seul effet de lier le contentieux à l'égard de l'objet de la demande de la société requérante qui, en formulant les conclusions susmentionnées, a donné à l'ensemble de sa requête le caractère d'un recours de plein contentieux.

3. Au regard de l'objet d'une telle demande, qui conduit le juge à se prononcer sur le droit de la société à percevoir la somme qu'elle réclame, les vices propres dont serait entachée la décision qui a lié le contentieux sont sans incidence sur la solution du litige.

4. Au surplus, les conclusions en annulation susvisées ne sont assorties d'aucun moyen soulevé à l'encontre de la décision litigieuse.

5. En conséquence, les conclusions à fin d'annulation formées par la SAPN et dirigées contre la décision expresse du 10 décembre 2020 ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires :

En ce qui concerne la responsabilité de l'Etat :

6. 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. (...)* ».

7. 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.

8. Il résulte de l'instruction, notamment des constats d'huissier versés aux débats, qu'à compter du samedi 17 novembre 2018 et jusqu'au samedi 22 juin 2019, dans le cadre du mouvement revendicatif d'ampleur nationale des Gilets Jaunes, plusieurs manifestations se sont déroulées sur le réseau SAPN, 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.

9. Ainsi, le samedi 17 novembre 2018, à compter de 8 heures 20, une vingtaine de manifestants revêtant des gilets jaunes ont investi les installations du péage de Bourg-Achard, sur l'autoroute A13. Les manifestants ont organisé des barrages, empêché la perception des péages en relevant les barrières et distribué des tracts de revendication aux automobilistes. La manifestation, qui n'a donné lieu à aucunes dégradations, s'est terminée à 19 heures 05. Le même jour, à compter de 8 heures 20, une quarantaine de Gilets Jaunes a investi les installations de la barrière de péage de Beuzeville-BPV sur la même autoroute. Une opération « péage gratuit » a été mise en place de 8 heures 40 à 16 heures 44, heure de fin de la manifestation. Une troisième manifestation s'est déroulée, à partir de 8 heures 10, à hauteur des péages de Bourneville-Principale sur l'autoroute A131 et de Bourneville-Annexe sur l'autoroute A13, impliquant une trentaine de Gilets Jaunes. Les manifestants ont relevé les barrières de péage et laissé passer les automobilistes gratuitement jusqu'à 17 heures 35, heure à laquelle ils ont quitté les lieux. Enfin, une quatrième manifestation réunissant 250 à 300 manifestants porteurs de gilets jaunes s'est tenue, ce même jour, à partir de 8 heures 10 aux péages de Heudebouville. Les manifestants ont distribué des tracts aux automobilistes, leur ont fait passer gratuitement le péage et ont également organisé des barrages filtrants, ce jusqu'à 18 heures 48.

10. Le dimanche 18 novembre 2018, trois manifestations de Gilets Jaunes se sont déroulées aux péages de Bourg-Achard, Bourneville et Heudebouville, réunissant respectivement une trentaine de manifestants de 10 heures 15 à 19 heures 35, une trentaine de manifestants de 8 heures 35 à 18 heures 40 et environ 80 manifestants de 8 heures 50 à 20 heures 15. Les manifestants, qui ont réalisé des barrages filtrants ont également relevé de force les barrières de péage afin de laisser passer gratuitement les usagers.

11. Le lundi 19 novembre 2018, trois manifestations se sont tenues regroupant plusieurs dizaines de Gilets Jaunes aux péages de Bourg-Achard, Bourneville et Heudebouville occasionnant de très importants bouchons, sur plus de 4,5 kilomètres à Bourneville et 1,8 kilomètres à Heudebouville. Les manifestants ont mis en place des barrages filtrants, relevé les barrières de péage et occulté les dispositifs de télépaiement et les caméras de surveillance. Aucunes dégradations n'ont été commises.

12. Trois manifestations de Gilets Jaunes donnant lieu à des actions analogues se sont déroulées, le mardi 20 novembre 2018, aux trois péages précités. En outre, des dégradations ont été commises sur les caméras du péage d'Heudebouville.

13. Trois manifestations impliquant plusieurs dizaines de Gilets Jaunes se sont déroulées, le mercredi 21 novembre 2018 et le jeudi 22 novembre 2018 sur les trois péages précités. Ces manifestations ont pris la forme d'actions d'entrave à la circulation et d'opérations « péage gratuit ». En outre, une manifestation de Gilets Jaunes s'est tenue le 22 novembre 2018 au péage d'Incarville, sur l'autoroute A154, de 10 heures 40 à 13 heures 10, impliquant plusieurs dizaines de manifestants qui ont organisé des ralentissements, des

barrages filtrants et relevé les barrières du péage par la force afin de laisser passer gratuitement les usagers.

14. Le vendredi 23 novembre 2018, une manifestation de Gilets Jaunes s'est déroulée au péage d'Heudebouville, à partir de 9 heures 45 et jusqu'à 21 heures 15. Les opérations péage gratuit et les barrages filtrants mis en place par les manifestants l'ont été de façon intermittente, en raison de l'action de la Gendarmerie Nationale qui a fait partir les manifestants à deux reprises.

15. Le samedi 24 novembre 2018, des manifestations comportant de semblables opérations se sont tenues aux péages de Beuzeville, Bourneville, Heudebouville et Incarville. Les installations des gares de péage de Bourneville et de Heudebouville ont été endommagées lors du relevage forcé des barrières par les manifestants.

16. Le dimanche 25 novembre 2018, les manifestations impliquant plusieurs dizaines de Gilets Jaunes n'ont concerné que les sites d'Heudebouville et d'Incarville. Des dégradations ont été commises lors des deux manifestations, notamment la casse de caméras anti-fraude.

17. Le lundi 26 novembre 2018, une manifestation a été organisée par les Gilets Jaunes au péage d'Heudebouville, dans le sens Paris-Caen, à partir de 10 heures 30. Les manifestants ont mis en place des barrages filtrants et laissé passer les usagers gratuitement.

18. Le vendredi 30 novembre 2018, une manifestation de Gilets Jaunes assortie d'actions similaires s'est tenue au péage de Beuzeville. Une manifestation analogue s'est déroulée le 1^{er} décembre 2018 à la gare de péage de Bourneville et le 2 janvier 2019 au péage d'Heudebouville.

19. Enfin, une dernière manifestation rassemblant plus de 200 Gilets Jaunes, certain brandissant des pancartes revendicatives, s'est déroulée, le 22 juin 2019, à la gare de péage de Heudebouville, de 8 heures 20 à 17 heures 45. Outre une entrave à la circulation et le relevage des barrières de péage, cette manifestation a donné lieu à de multiples dégradations des installations du péage.

20. S'il résulte de l'instruction que l'entrave à la circulation, les opérations « péage gratuit » et les dégradations 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 l'Eure, 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, la circonstance que certaines des dégradations commises par les manifestants sur les installations opérées par la société requérante pourraient recevoir une qualification contraventionnelle et non délictuelle, ne fait pas obstacle, à elle seule, à l'engagement de la responsabilité de l'Etat dès lors que la perpétration d'autres délits par les manifestants, en particulier l'entrave et la gêne à la circulation, réprimé par l'article L. 412-1 du code de la route, et l'organisation d'une manifestation illicite, réprimé par l'article 431-9 du code pénal, est caractérisée, en l'espèce, cette dernière infraction suffisant, à elle seule, à engager la

responsabilité de l'Etat au titre de l'ensemble des dommages en lien avec sa commission. 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, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les délits d'entrave à la liberté du travail et le délit d'intimidation contre une personne chargée d'une mission de service public qui auraient été commis, qui ne sont pas de nature à aggraver le préjudice subi, 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 :

21. Il résulte de l'instruction que la société SAPN 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, lors de chacune des trente-deux manifestations évoquées aux points précédents. Eu égard à la double 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 1 heure 15, le 1^{er} décembre 2018, à Bourneville, et un maximum de plus de 14 heures, le 20 novembre 2018, à Bourg-Achard, d'une part, et que les manifestations à l'origine des dommages se sont déroulées sur une période de huit mois, de novembre 2018 à juin 2019, d'autre part, 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 SAPN lors des manifestations, rapporté au tarif moyen du péage acquitté toutes classes de véhicules confondues durant les douze mois glissants, sur le tronçon considéré. Au demeurant, le nombre total de passages durant les trente-deux manifestations dont se prévaut la SAPN, qui s'élève à 142 330, n'apparaît pas sérieusement contestable, et n'est d'ailleurs pas utilement critiqué par le préfet de l'Eure.

22. Il résulte à cet égard de l'instruction que 15 095 passages sans acquittement du péage ont été enregistrés par les systèmes automatisés de la SAPN lors des six manifestations s'étant déroulées sur le site de Bourg-Achard, les 17, 18, 19, 20, 21 et 22 novembre 2018. Par suite, compte tenu du tarif moyen de 1,54 euros pratiqué sur ce tronçon, la perte de recettes pour ce poste s'élève à 23 246,30 euros.

23. 7 202 passages de véhicules sans paiement du péage ont été enregistrés au péage de Beuzeville, lors des trois journées de manifestations des 17, 24 et 30 novembre 2018. Par suite, compte tenu de ce que 6 037 de ces 7 202 passages ont été enregistrés à la gare de péage « Beuzeville BPV » où est appliqué un tarif moyen de 5,37 euros, 466 à la gare de péage de « Beuzeville Echangeur Paris » où est appliqué un tarif moyen de 4,24 euros et 699 à la gare de péage de « Beuzeville Echangeur Caen » où est appliqué un tarif moyen de 1,73 euros, la perte de recettes s'élève à 35 603,80 euros.

24. 12 430 passages de véhicules sans acquittement du péage ont été enregistrés au péage de Bourneville, lors des huit journées de manifestations des 17, 18, 19, 20, 21, 24 novembre et 1^{er} décembre 2018. Par suite, compte tenu de ce que 3 517 de ces 12 430 passages ont été enregistrés à la gare de péage « Bourneville Principale » où est appliqué un

tarif moyen de 3,61 euros et 8 913 à la gare de péage de « Bourneville Annexe » ou est appliqué un tarif moyen de 2,92 euros, la perte de recettes s'élève à 38 722,33 euros.

25. 104 281 passages de véhicules sans acquittement du péage ont été enregistrés au péage d'Heudebouville lors des douze journées de manifestations des 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 24, 25, 26 novembre 2018, 2 janvier et 22 juin 2019. Par suite, compte tenu de ce que 97 543 de ces 104 281 passages ont été enregistrés à la gare de péage « Heudebouville BPV » où est appliqué un tarif moyen de 3,70 euros et 6 738 à la gare de péage de « Heudebouville Echangeur » ou est appliqué un tarif moyen de 2,01 euros, la perte de recettes pour ce tronçon s'élève à 374 452,48 euros.

26. Enfin, 3 322 passages de véhicules sans acquittement du péage ont été enregistrés au péage d'Incarville lors des trois journées de manifestation des 22, 24 et 25 novembre 2018. Par suite, compte tenu du tarif moyen de 2,28 euros pratiqué sur ce tronçon, la perte de recettes pour ce poste s'élève à 7 574,16 euros.

27. Il résulte de ce qui a été exposé aux points n°21 à 26 que le préjudice tenant à la perte de recettes d'exploitation subie par la société SAPN s'élève à la somme totale de 479 599,07 euros.

S'agissant des dommages matériels :

28. La société requérante établit avoir exposé une somme totale de 3 268,85 euros au titre des frais de réparation de ses équipements endommagés ou détruits lors des manifestations précitées, en particulier des barrières de péage et des caméras de surveillance. Ce préjudice, justifié dans son principe et dans son montant donnera lieu à indemnisation à concurrence de cette somme.

S'agissant des frais de personnel :

29. Il résulte de l'instruction que la société SAPN a subi un surcoût d'exploitation durant la période du 17 novembre au 22 juin 2019, lié, notamment, à la mobilisation de patrouilleurs et d'agents d'encadrement pour un montant total de 56 497,52 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 SAPN repose sur un barème de coût horaire insuffisamment précis, le préfet de la Seine-Maritime ne conteste pas utilement le principe même de ce préjudice, ni plus que 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 56 497,52 euros.

S'agissant des frais d'huissier :

30. La société SAPN établit avoir exposé une somme totale de 17 934,84 euros correspondant aux honoraires de l'huissier requis pour constater, lors de vingt-cinq des trente-deux manifestations précitées, 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 17 934,84 euros sera versée à la société SAPN au titre de ce poste de préjudice.

31. Il résulte de tout ce qui précède que l'Etat doit être condamné à indemniser la société SAPN de ses préjudices à hauteur d'une somme totale de 557 300,28 euros.

Sur les intérêts et la capitalisation:

32. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'assortir les condamnations prononcées en faveur de la SAPN des intérêts au taux légal à compter de la date non contestée de réception de sa demande indemnitaire préalable par le préfet de l'Eure, soit au 6 octobre 2020. La capitalisation des intérêts a été demandée le 28 janvier 2021. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 7 octobre 2021 ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les frais liés au litige :

33. 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 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 de 557 300,28 euros à la société SAPN en indemnisation de ses préjudices. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter du 6 octobre 2020. Les intérêts échus le 7 octobre 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 SAPN 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 Paris-Normandie (SAPN) et au préfet de l'Eure.

Délibéré après l'audience du 9 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 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 l'Eure 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