

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NANTES**

N° 2304572

Mme E

Mme Martel
Rapporteure

M. Guilloteau
Rapporteur public

Audience du 17 juin 2026
Décision du 22 juillet 2026

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nantes

(5^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 1^{er} avril 2023 et 9 mars 2026, Mme E, représentée par Mes Chalot et Pascual, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 14 925 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis suite à ses blessures à la jambe droite consécutives à l'explosion d'une grenade lacrymogène instantanée (GLI) de type F4 le 14 avril 2018 lors des opérations d'expulsion et de maintien de l'ordre sur la « ZAD » de Notre-Dame-des-Landes ;

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

Elle soutient que :

- à titre principal, la responsabilité pour faute simple de l'Etat est engagée du fait de l'usage des armes dangereuses que sont les grenades GLI-F4, dès lors que le tir n'est pas intervenu dans les conditions réglementaires ;

- à titre subsidiaire, la responsabilité de l'Etat est engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ;

- elle n'a commis aucune faute de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité ;

- elle a subi une période d'incapacité temporaire totale du 29 mai au 8 juin 2018, puis du 16 au 26 octobre 2018, un préjudice lié à la douleur évalué à 3 sur 7 par l'expert judiciaire, un préjudice esthétique temporaire évalué à 1,5 sur 7 par l'expert, un déficit fonctionnel permanent évalué à 2 %, et un préjudice esthétique permanent évalué à 0,5 sur 7.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 décembre 2025, le préfet de de la Loire-Atlantique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la grenade GLI F4 ne pouvant être qualifiée d'arme présentant une dangerosité exceptionnelle, la responsabilité de l'Etat à raison des opérations de maintien de l'ordre ne peut être engagée que pour faute lourde ;
- aucune faute lourde ne peut être reprochée à l'Etat lors de opérations d'expulsion de la « ZAD » de Notre-Dame-des-Landes du 9 au 13 avril 2018 ;
- si la responsabilité de l'Etat peut être engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure à raison du lien entre la blessure subie par Mme E et les manifestations sur la « ZAD », la faute commise par celle-ci, qui s'est sciemment dirigée vers un lieu d'affrontement, est de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité ;
- l'indemnisation sollicitée est excessive.

La procédure a été communiquée à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de la Côte d'Or, laquelle, par courrier enregistré le 11 juin 2026, a indiqué ne pas intervenir à l'instance.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- l'ordonnance n° 1809830 du 6 août 2020 par laquelle le président du tribunal a taxé les frais de l'expertise réalisée par le Dr Talha ;
- l'ordonnance n° 18NT04577 du 5 novembre 2020 par laquelle le président de la cour administrative d'appel de Nantes a taxé les frais de l'expertise réalisée par M. Laurent.

.

Vu :

- le code pénal ;
- 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 Martel,
- les conclusions de M. Guilloteau, rapporteur public,
- et les observations de Me Pascual, représentant Mme E.

Considérant ce qui suit :

1. Le 17 janvier 2018, le Premier ministre a annoncé l'abandon du projet de nouvel aéroport du Grand-Ouest à Notre-Dame-des-Landes. Les occupants du site, appelé « zone à défendre » (ZAD) ont été invités à s'engager dans un processus de régularisation ou à quitter les lieux. Une partie des occupants ayant décidé de se maintenir sur place, des opérations d'évacuation ont été organisées par l'Etat, avec la mobilisation de 2 500 gendarmes, du 9 au 13 avril 2018. Mme Hortense E présente sur les lieux a été blessé à la jambe droite, le 14 avril 2018. Estimant que ses blessures étaient dues à l'explosion d'une grenade GLI – F4 lancée par les forces de l'ordre, elle a, par courriers réceptionnés le 2 décembre 2022 sollicité du ministre de l'intérieur et du préfet de la Loire-Atlantique l'indemnisation du préjudice ainsi subi à hauteur de 14 025 euros. A défaut de réponse dans le délai de deux mois, sont nées des décisions implicites de rejet. Par sa requête Mme E demande au tribunal de condamner l'Etat à lui verser cette somme de 14 925 euros.

Sur la responsabilité :

En ce qui concerne la responsabilité pour faute simple de l'Etat du fait de l'utilisation par les forces de l'ordre de dispositifs comportant des risques exceptionnels :

2. D'une part, dans le cas où le personnel du service de police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, en l'absence même d'une faute, lorsque les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public. Il n'en est cependant ainsi que pour les dommages subis par des personnes ou des biens étrangers aux opérations de police qui les ont causés. Lorsque les dommages ont été subis par des personnes ou des biens visés par ces opérations, le service de police ne peut être tenu pour responsable que lorsque le dommage est imputable à une faute commise par les agents de ce service dans l'exercice de leurs fonctions. En raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, il n'est pas nécessaire que cette faute présente le caractère d'une faute lourde.

3. D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure, un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, c'est-à-dire tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public : « (...) *peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet* (...) ». Toutefois, le sixième alinéa de cet article prévoit que : « (...) *les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent* (...) ». En application de l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure, les grenades sont classées dans les armes de catégorie A2. L'article R. 211-18 de ce code dispose que : « (...) *peuvent être utilisées dans les deux cas prévus au sixième alinéa de l'article L. 211-9 du présent code, outre les armes mentionnées à l'article R. 211-16, les armes à feu des catégories A, B et C adaptées au maintien de l'ordre correspondant aux conditions de ce sixième alinéa, entrant dans le champ d'application de l'article R. 311-2 et autorisées par décret* ». En application des dispositions combinées des articles R. 211-16, D. 211-17 et D. 211-19 du code de la sécurité intérieure, les grenades lacrymogènes instantanées « GLI F4 » sont susceptibles d'être utilisées par les représentants de la force publique pour le maintien de l'ordre public dans les cas prévus à l'article L. 211-9 précité.

4. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 435-1 du code de la sécurité intérieure, qui renvoie expressément à l'article L. 211-9 du même code, les agents de la police nationale et les militaires de la gendarmerie ne peuvent faire usage de leurs armes que « *en cas d'absolue nécessité et de manière strictement proportionnée* » dans les cas mentionnés à ces deux articles. L'article R. 434-18 de ce code rappelle que « *Le policier ou le gendarme emploie la force dans le cadre fixé par la loi, seulement lorsque c'est nécessaire, et de façon proportionnée au but à atteindre ou à la gravité de la menace, selon le cas. Il ne fait usage des armes qu'en cas d'absolue nécessité et dans le cadre des dispositions législatives applicables à son propre statut* ». L'article R. 211-13 du même code précise, en matière de maintien de l'ordre, que : « *L'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L. 211-9. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé* ».

5. En premier lieu, il résulte de l'instruction que la grenade GLI F4, classée comme matériels de guerre et armes interdits à l'acquisition et à la détention de catégorie A 2 par les dispositions de l'article R. 311-2 du code de la sécurité intérieure, est une arme non létale à caractère explosif, à raison de sa teneur en tolite, également dénommé trinitroluène (TNT), et à triple effet lacrymogène, assourdissant et de souffle. Elle peut être lancée à la main ou au moyen d'un propulseur. Si, ainsi que le fait valoir le préfet en défense, à la date des faits litigieux, cette arme était susceptible d'être utilisée par la force publique pour le maintien de l'ordre en application de l'article R. 211-16 du code de la sécurité intérieure, elle faisait cependant partie des derniers moyens de force intermédiaire avant l'emploi des armes à feu. Outre son effet lacrymogène et son effet assourdissant, cette grenade contient une charge explosive provoquant un effet de souffle qui, à raison du caractère brisant de l'explosif utilisé, peut, selon l'expert en balistique, détruire les chairs, mutiler, voire tuer. Ainsi, cette arme peut occasionner des dégâts qui excèdent, par leur gravité, les charges devant être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence du service public de police. Dans ces circonstances, l'emploi des grenades lacrymogènes instantanées dites « GLI-F4 » au cours d'une manifestation comporte des risques exceptionnels.

6. En second lieu, à raison de la dangerosité de la grenade GLI F4, ses conditions d'usage sont strictement réglementées. Ainsi, il résulte de ce qui a été dit aux points 2 et 3 que l'usage de ce type d'arme doit être absolument nécessaire et proportionné, et doit être précédé de deux sommations restées sans effet. Les représentants de la force publique sont, toutefois, dispensés de sommation si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement leur position. En outre, l'instruction des 27 juillet et 2 août 2017 relative à l'usage et l'emploi des armes de forces intermédiaires dans les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie précise que le port de cette grenade par un policier ou un gendarme est subordonné à une habilitation individuelle sanctionnant la parfaite maîtrise, tant technique que juridique, de son emploi et qu'elle ne peut être utilisée que sur l'ordre de la hiérarchie du fonctionnaire ou du militaire. L'utilisation de cette grenade est, par ailleurs, subordonnée à la présence d'un binôme constitué d'un superviseur et d'un ou plusieurs lanceurs, le superviseur devant évaluer la situation d'ensemble et les mouvements des manifestants, s'assurer de la compréhension des ordres par le ou les utilisateurs de la GLI et alerter sur les conditions environnementales susceptibles de rendre le tir dangereux. Cette instruction précise également que lorsque ces armes ont été utilisées, doit être rédigé un compte-rendu précis, mentionnant notamment le cadre légal et les modalités d'utilisation (nombre de tirs, distance estimée...).

7. Il résulte de l'instruction que Mme E s'est rendue sur la « ZAD » de Notre-Dame - des-Landes dans la soirée du 13 avril 2018 afin de participer, ainsi qu'elle l'expose, à la manifestation du 15 avril. Elle indique avoir passé la nuit au lieu-dit des Fosses Noires, et avoir été réveillée dans la matinée du 14 avril vers 6 heures par des détonations, et avoir alors constaté que les forces de l'ordre avançaient sur la route et s'étaient déployées dans le jardin bordant la maison où elle se trouvait pour la nuit, avant de quitter les lieux. Elle soutient que suivant, avec un groupe de personnes, non violentes, les forces de l'ordre afin de vérifier qu'elles quittaient les lieux, ces dernières se sont alors positionnées sur la route et ont commencé à tirer des grenades lacrymogènes. Elle indique avoir alors été blessée, vers 10 heures, à la jambe droite par une violente explosion. L'expert en balistique conclut, au vu du poly-criblage dont elle a été victime, que Mme E a effectivement été blessée par de fins fragments provenant de l'explosion du détonateur pyrotechnique interne à la grenade GLI-F4.

8. Il résulte de l'instruction, et plus particulièrement de plusieurs articles de presse publiés dans « Libération » et « Challenges » qu'alors que des barricades avaient été installées sur la route durant la nuit du 13 au 14 avril, les forces de l'ordre ont, durant les opérations de

dégagement des lieux, essuyé des jets de pierres, de cocktails Molotov et d'acide. Ainsi, compte tenu de la violence des affrontements qui duraient depuis plusieurs jours, et au cours desquels, pour la seule journée du 10 avril, quatre gendarmes ont été blessés par des projectiles, de la complexité de la situation, il ne résulte pas de l'instruction que l'usage de grenades GLI-F4 n'était ni justifié, ni proportionné. Toutefois, alors que par son ordonnance du 5 avril 2019 ordonnant une expertise balistique, la cour administrative d'appel de Nantes a jugé que l'expert pourrait se faire communiquer tous documents utiles à sa mission, tels notamment les rapports d'intervention et enregistrements vidéos, que l'expert en balistique a, dans le cadre de sa mission, sollicité du préfet la communication des ordres transmis et du plans de déploiement, les éventuelles vidéos réalisées par les unités engagées, les fiches d'utilisation et les comptes rendus d'intervention, aucune de ces pièces ne lui a été transmises. En outre, dans le cadre de la présente instance, le préfet n'a pas davantage précisé les conditions d'utilisation de la GLI-F4 ayant blessé Mme E. Ainsi, alors que Mme E soutient que si elle a bien entendu une sommation de dispersion, les grenades lacrymogènes puis les grenades GLI-F4 ont été lancées quelques secondes après, ne laissant pas un temps suffisant aux personnes présentes pour quitter les lieux dans une atmosphère saturée de gaz lacrymogène, le préfet ne justifie pas de la régularité de l'usage de cette arme, en binôme, par un militaire régulièrement habilité et après deux sommations. Dès lors, l'utilisation, dans ces conditions, de la GLI-F4, arme dangereuse comportant des risques exceptionnels pour les personnes, doit être regardée comme constituant une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat, cette faute étant directement à l'origine de la grave blessure à la jambe droite de Mme E.

9. Il résulte de ce qui précède, que Mme E est fondée à demander l'engagement de la responsabilité pour faute de l'Etat du fait de l'utilisation par les forces de police de dispositifs comportant des risques exceptionnels. Si la requérante se prévaut également de l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, il n'y a pas lieu en l'espèce de se prononcer sur cet autre régime de responsabilité qui ne lui permettrait pas d'obtenir une indemnisation plus élevée des préjudices invoqués que le fondement de responsabilité retenu.

En ce qui concerne la faute de la victime :

10. Il résulte de l'instruction que des affrontements violents opposaient, depuis cinq jours, les gendarmes chargés de l'évacuation du site de la « ZAD » et des manifestants. Alors que Mme E ne pouvait ignorer ce contexte, elle a délibérément suivi sur la route des Fosses Noires les gendarmes chargés de l'évacuation du site. Ainsi, alors même qu'elle n'a pas personnellement participé aux violences contre les forces de l'ordre, en s'approchant délibérément des forces de l'ordre chargées de l'évacuation des lieux, en dépit du contexte d'extrême tension qu'elle avait elle-même constaté plus tôt dans la matinée, Mme E a commis une imprudence qui constitue, dans les circonstances de l'espèce, une faute de la victime de nature à exonérer partiellement l'Etat de sa responsabilité à hauteur de 20 %.

Sur le préjudice :

11. Il résulte de l'instruction, et notamment de l'expertise médicale de Mme E que les blessures occasionnées par la grenade ont consisté en des éclats métalliques qui ont pénétré profondément autour de la malléole de la jambe droite. L'expert fixe la date de consolidation au 1^{er} novembre 2018.

En ce qui concerne le déficit fonctionnel temporaire :

12. L'expert retient une incapacité temporaire totale pour les périodes du 29 mai au 8 juin 2018, puis du 16 au 26 octobre 2018, suite à deux interventions consistant en l'ablation de

corps étranger au niveau de la jambe droite. Si Mme E n'a pas été hospitalisée suite à ces interventions, lui ont en revanche été prescrit des soins infirmiers. En outre, elle a été contrainte de diminuer son activité en raison de douleurs et de la difficulté à effectuer certaines tâches. Dès lors, ainsi que le fait valoir le préfet en défense, pour la période précédant la consolidation, le déficit fonctionnel temporaire subi par Mme E n'était que partiel. Au vu de ces éléments, il lui sera alloué une somme de 80 euros en indemnisation du préjudice subi à ce titre.

En ce qui concerne le préjudice lié à la douleur :

13. L'expert évalue à 3 sur une échelle de 7 le préjudice lié à la douleur, en tenant compte des lésions initiales, des deux interventions ayant consistant en l'extraction d'éclats métalliques, mais aussi des souffrances psychologiques suite à l'explosion de la grenade. Il lui sera alloué une somme de 4 000 euros en indemnisation de ce chef de préjudice.

En ce qui concerne le préjudice esthétique temporaire :

14. L'expert évalue à 1,5 sur une échelle de 7 le préjudice esthétique temporaire, en lien avec les soins locaux suite aux deux interventions chirurgicales. Il lui sera alloué à ce titre une somme de 600 euros.

En ce qui concerne le préjudice esthétique permanent :

15. L'expert évalue à 0,5 sur 7 le préjudice esthétique définitif, à raison des petites cicatrices au niveau de la cheville droite. Il lui sera alloué à ce titre une somme de 300 euros.

16. Ainsi, il résulte de ce qui précède que le préjudice subi par M.me E s'élève à la somme totale de 4 980 euros. Dès lors, compte tenu du partage de responsabilité retenu au point 10, l'Etat doit être condamné à verser à M. E la somme totale de 3 984 euros.

Sur les dépens :

17. Aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : « *Les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat. Sous réserve de dispositions particulières, ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. L'Etat peut être condamné aux dépens* ».

18. Il y a lieu, en application des dispositions précitées, de mettre à la charge définitive de l'Etat, partie perdante dans la présente instance, la somme de 1 100 euros au titre des frais et honoraires de l'expertise médicale, telle que taxés et liquidés par l'ordonnance du 6 août 2020 du président du tribunal, ainsi que la somme de 3 213,04 euros au titre des frais et honoraires de l'expertise balistique, tels que taxés et liquidés par l'ordonnance du président de la cour administrative d'appel de Nantes du 5 novembre 2020.

Sur les frais liés au litige :

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à Mme E au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'Etat est condamné à verser à Mme E la somme de 3 984 euros.

Article 2 : Les frais d'expertise médicale, liquidés et taxés à la somme de 1 100 euros, par ordonnance du président du tribunal administratif de Nantes du 6 août 2020, ainsi que les frais d'expertise balistique, liquidés et taxés à la somme de 3 213,04 euros, par ordonnance du président de la cour administrative d'appel de Nantes du 5 novembre 2020, sont mis à la charge définitive de l'Etat.

Article 3 : L'Etat versera à Mme E une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme E et au préfet de la Loire-Atlantique.

Délibéré après l'audience du 17 juin 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Chauvet, présidente,
Mme Martel, première conseillère,
Mme Kubota, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 juillet 2026.

La rapporteure,

La présidente,

C. Martel

C. Chauvet

La greffière,

T. Chauvet

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,