

Commission d'indemnisation des préjudices économiques liés aux décisions de l'État dans l'organisation des JOP de Paris 2024 (CIPEEJOP)

Guide pratique à l'attention des professionnels

L'accueil et l'organisation en France des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 sont une grande opportunité pour notre pays, son attractivité, le développement du sport et du tourisme, ainsi que pour les retombées économiques et sociales qui en résultent.

C'est aussi un défi immense pour les pouvoirs publics que d'en assurer le bon déroulement et de garantir la sécurité de tous.

A ces fins, le Gouvernement et les administrations impliquées dans cet accueil se sont employés à prendre les mesures de police qui s'imposaient et qui ont conduit à restreindre ou à interdire l'accès à certains sites, à certaines zones et à certaines voies. Dans leur office, les autorités de police se sont attachées à édicter des règles appropriées et proportionnées, cherchant à préserver au mieux les activités économiques concernées.

Toutefois, en dépit de ces préoccupations, certains professionnels exerçant dans ces zones pourraient éventuellement subir des préjudices économiques. Si tous les préjudices causés ne peuvent donner lieu à indemnisation dès lors qu'ils n'excèdent pas les sujétions normales imposées dans un but d'intérêt général, pour ceux des préjudices apparaissant comme directement liés aux décisions prises, suffisamment graves et spéciaux du fait de telles restrictions arrêtées par l'Etat, le Gouvernement a décidé de mettre en place une commission d'indemnisation afin qu'un avis soit émis sur les demandes de réparation financière formulées par les professionnels et acteurs économiques impactés.

1. Rôle de la commission d'indemnisation :

La commission d'indemnisation examine le préjudice économique causé, le cas échéant, aux professionnels affectés par les mesures prises dans le cadre des compétences de l'Etat¹, en vue de restreindre ou d'interdire l'accès aux sites, zones ou voies inclus dans des périmètres de sécurité dans le cadre de l'organisation ou du déroulement des JOP Paris 2024, ainsi que les restrictions ou interdictions de navigation fluviale, et qui auraient pour effet d'impacter gravement leur activité. Le retrait temporaire des autorisations d'occupation du domaine public pourra également être pris en compte dans ce cadre.

La commission ne fixe pas de règles sui generis, mais elle applique le régime classique de la responsabilité sans faute de l'administration- dont le cadre général et les critères ont été dégagés par la jurisprudence administrative- résultant de la prise par une

¹ Les mesures prises par le Comité d'organisation des Jeux Olympiques et paralympiques (COJO) ou au nom de la ville de Paris ne rentrent pas dans le champ de compétence de la commission qui n'est compétente que pour les décisions prises par l'Etat en son nom.

autorité publique d'un acte légal mais créant un préjudice direct, certain, grave et spécial. L'intérêt de cette commission pour les professionnels demandeurs est donc d'avoir la possibilité, si ces conditions sont réunies, de bénéficier d'une indemnisation dans des délais plus rapides que ceux qui résulteraient de l'engagement d'une procédure juridictionnelle dont l'aboutissement complet serait forcément plus tardif.

La commission a ainsi pour rôle d'instruire les dossiers de demande et sa présidente est chargée d'émettre un avis et de proposer, le cas échéant, un montant d'indemnisation aux administrations centrales compétentes, c'est-à-dire responsables des actes de police pris dans le secteur concerné, quand elle considèrera que le professionnel demandeur est éligible à l'indemnisation de son préjudice.

C'est ensuite l'administration compétente qui prendra la décision d'indemniser ou non le demandeur.

La commission est présidée par un membre du Conseil d'Etat, Madame Dominique Laurent, Conseillère d'Etat honoraire. La présidente émet son avis sur chaque dossier après avoir consulté :

- le représentant de l'administration ministérielle compétente pour produire les mesures restrictives (soit le Ministère chargé de l'Intérieur le plus souvent, soit le Ministère chargé des transports en ce qui concerne les problématiques fluviales) ;
- le représentant du secteur professionnel concerné, désigné au cas par cas par la fédération professionnelle à laquelle adhère le demandeur ou à défaut par l'organisation interprofessionnelle compétente. :

Peuvent également être associés aux travaux de la commission :

- les experts de l'administration concernée par le dossier examiné par la commission ;
- et les experts désignés par le monde professionnel.

La procédure est essentiellement écrite même si des experts, autres que ceux mentionnés plus haut, peuvent être entendus le cas échéant lors des débats devant la commission. Les échanges entre le professionnel sollicitant une indemnisation et la commission interviendront donc pendant la phase d'instruction et par voie écrite.

Le contrôle général économique et financier du ministère des finances assure le secrétariat général de la commission.

2. Le préjudice susceptible d'ouvrir droit à la réparation :

Le préjudice pouvant ouvrir droit à réparation est un préjudice de caractère économique, grave et spécial, qui est en lien direct avec les restrictions ou interdictions précitées prises par les services de l'Etat au titre de ses compétences propres et rendant excessivement difficiles l'accès à la voie publique. Il doit se traduire par une baisse

particulièrement importante² et démontrée des revenus tirés de l'activité du professionnel, sans qu'il ait pu adapter ses charges ou ses recettes, provoquant un déséquilibre important de sa situation financière.

Pour donner droit à indemnisation, et conformément aux critères définis par le juge administratif, le dommage doit être :

- **Actuel et certain :**

Si un professionnel constate, du fait des mesures restrictives prises, une baisse importante de son excédent brut d'exploitation ou de son équivalent tel qu'arrêté lors de la clôture annuelle comptable (hors dotations, provisions et charges exceptionnelles), il pourra être indemnisé. En revanche, son excédent brut d'exploitation « escompté » ne saurait être une référence pertinente puisque que le préjudice doit être certain.

Le préjudice invoqué sera examiné sur l'ensemble de l'exercice comptable annuel 2024 afin de prendre en compte un éventuel effet rebond de l'activité à l'issue de la période de restriction³.

Les demandes d'indemnisation devront donc être déposées à compter de début 2025, sur la base de comptes 2024 qui auront été arrêtés et qui doivent nécessairement correspondre à ceux qui donneront lieu à déclaration aux services fiscaux.

Si les éléments comptables pris en considération pour l'estimation du préjudice (c'est à dire la variation des produits mais aussi celle des charges permettant de mesurer l'impact net de la réglementation liée aux JOP 2024 sur l'excédent brut d'exploitation ou son équivalent) sont, comme il vient d'être rappelé, ceux qui seront arrêtés à la fin de l'exercice 2024, ils devront en outre être certifiés par un commissaire aux comptes pour les professionnels qui doivent y avoir recours. A défaut de certification par un commissaire aux comptes, ils devront l'être par l'expert-comptable du professionnel.

- **Direct**

Le préjudice dont l'indemnisation est demandée doit être directement lié aux restrictions d'accès, de navigation ou de circulation édictées pour les Jeux olympiques et paralympiques 2024, et avoir été causé à la personne qui en demande l'indemnisation. Seront notamment prises en compte à cet égard, pour apprécier ce lien direct, les zones géographiques de restrictions de circulation ou de navigation et leur durée d'application.

² A titre d'illustration, la jurisprudence administrative retient en règle générale à ce titre une baisse du chiffre d'affaires de l'ordre de 30 %.

³ Pour les professionnels dont les comptes sont arrêtés ultérieurement au 31 décembre 2024, les comptes retenus seront ceux, déterminés sur 12 mois, qui appréhenderont les périodes de juillet à septembre 2024, à savoir la durée des JOP 2024.

Les notifications émanant des services de l'Etat, précisant les mesures à prendre, qui auraient été éventuellement reçues par les professionnels seront à fournir.

Le professionnel doit apporter la preuve par tous moyens du lien de causalité directe entre les mesures prises et le préjudice invoqué.

Le préjudice indirect n'est donc pas indemnisé, tel est le cas par exemple d'une fermeture spontanée de l'activité pendant la période des Jeux.

L'indemnisation du chômage partiel éventuellement reçue et qui compenserait en partie les charges de personnel sera prise en compte pour apprécier l'étendue du préjudice et l'éventuel droit à indemnisation.

- **Spécial**

L'indemnisation n'est pas celle de tout un secteur professionnel.

Le préjudice doit être spécial, c'est à dire n'affecter que les seuls professionnels étant dans une situation particulière par rapport aux mesures de restriction d'accès.

- **Grave**

Le préjudice doit être grave c'est-à-dire d'une intensité telle qu'il excède les sujétions normales que les acteurs économiques sont tenus de supporter en raison de la nature d'intérêt général de la réglementation. Il est déterminé par l'intensité et la durée de la baisse de l'excédent brut d'exploitation ou son équivalent qu'a subi le professionnel à raison des mesures d'interdiction ou de restriction d'accès, de circulation ou de navigation, notamment si le professionnel n'a pu adapter son organisation et son activité, malgré les informations délivrées par les pouvoirs publics sur ces mesures. Ce préjudice est apprécié par référence aux excédents bruts d'exploitation ou équivalents des deux années précédentes (2023 et 2022) pour les entreprises dont l'ancienneté permet ce recul historique, sinon au regard de l'ancienneté disponible.

Enfin, seuls les professionnels **en situation juridique régulière** pourront être indemnisés. La production des preuves de leur situation régulière vis à vis des organismes sociaux et fiscaux devra être apportée par des attestations sociales et fiscales produites obligatoirement dans le dossier de demande d'indemnisation, sous peine de rejet du dossier pour irrecevabilité devant la commission.

Délai de paiement pour le versement d'impositions ou de cotisations

Il n'est pas prévu que la commission se prononce sur des demandes d'indemnisation provisionnelle. Le versement des indemnisations qui seront décidées n'interviendra donc que dans le courant de l'année 2025, sur la base des comptes 2024 stabilisés.

Toutefois, les entreprises qui connaîtraient des difficultés de trésorerie particulièrement fortes et directement liées aux mesures de restriction de circulation, de navigation ou d'accès découlant de l'organisation des JOP, peuvent solliciter les Commissions des chefs de services financiers (CCSF) pour bénéficier d'un plan de règlement échelonné de leurs dettes fiscales et sociales dans le cadre du régime de droit commun. Une demande de remise de dettes peut également être formulée auprès des CCSF dans le cadre d'une procédure de conciliation, de sauvegarde ou de redressement judiciaire (article L. 626-6 du code de commerce)⁴.

La commission d'indemnisation pourra sensibiliser la CCSF compétente si elle estime que le lien direct avec l'organisation des JOP est établi.

Dans le cas d'étalement ou de remise des paiements accordés par ces organismes, un justificatif devra être produit à la commission.

Ces entreprises pourront aussi se rapprocher de leur conseiller départemental aux entreprises en difficulté afin de bénéficier d'un accompagnement dédié.

3. Comment saisir la commission :

a. Retirer un dossier

Vous devez utiliser le dossier de demande d'indemnisation qui sera mis en ligne sur le site : www.economie.gouv.fr/cgefi/indemnisations-etat-jop2024.

b. Le remplir et fournir des pièces justificatives

Les informations demandées ont pour but d'identifier votre entreprise (raison sociale, représentant légal, activité exercée, lieu d'exploitation...), de connaître ses caractéristiques commerciales (effectifs, périodes de fermeture annuelle, occupation du domaine public...) et d'évaluer l'importance et la durée du dommage que vous avez subi.

Il doit être accompagné de différentes pièces justificatives listées dans le formulaire en ligne.

Vous pouvez ajouter toutes pièces nécessaires de nature à justifier de conditions particulières d'exploitation, et de manière générale, toutes les pièces de nature à établir des préjudices subis du fait des mesures d'accès et le bien-fondé de la demande d'indemnisation.

Si un même professionnel exploite plusieurs établissements, un dossier devra être rempli pour chaque établissement concerné par les mesures de police de

⁴ Pour mémoire, les dispositifs d'accompagnements des entreprises en difficulté proposés par la DGFIP sont accessibles sur <https://www.impots.gouv.fr/professionnel/accompagnement-individualise-en-cas-de-difficultes-economiques-et-financieres>

nature à avoir causé un préjudice direct. Cela permettra de conduire une analyse sur chaque situation spécifique (localisation, nature de l'activité, etc...)

c. Envoyer le dossier à la commission d'indemnisation

Le dossier de demande d'indemnisation rempli devra **être déposé en ligne** sur le site www.economie.gouv.fr/cgefi/indemnisations-etat-jop2024. **L'ouverture de la saisie en ligne** permettant le dépôt du dossier interviendra **début 2025** et fera l'objet d'une communication ultérieure.

Le dossier de demande qui est téléchargeable actuellement sur le site vise uniquement à permettre aux professionnels de connaître les informations qui leur seront demandées. **Il n'a pas vocation à être renseigné ni adressé à la Commission.** Tout dossier envoyé par un autre moyen que la saisie en ligne du formulaire qui ne sera ouverte que début 2025, par exemple par voie postale ou par courriel, ne pourra pas être pris en compte.

Seuls les dossiers complets seront instruits. Si le dossier est incomplet, le secrétariat de la commission d'indemnisation contactera le demandeur en précisant les pièces manquantes avec un délai maximum de régularisation.

4. L'instruction du dossier par la Commission d'indemnisation

Une fois le dossier adressé, il est réceptionné, instruit et présenté en commission, qui formule un avis qui sera transmis au ministre compétent pour décider ou non du versement d'une indemnisation.

a. L'enregistrement administratif de votre dossier.

Le secrétariat de la commission vérifie l'ensemble des pièces. Il peut demander au professionnel des informations complémentaires s'il constate que le dossier est incomplet.

b. La présentation du dossier à la commission d'indemnisation

Dès que le dossier est complet, il est instruit pour être présenté à la plus proche commission. Cet examen se déroule en deux temps

- Le préjudice invoqué est-il de nature à ouvrir le droit à indemnisation ? (est-il certain, grave, spécial et en lien direct avec les mesures restrictives d'accès ?). Si ce n'est pas le cas, la demande fait l'objet d'un avis défavorable.
- Si le préjudice entre dans le champ de l'indemnisation, la part du manque à gagner qui peut être indemnisable est examinée.

c. Les avis de la commission d'indemnisation

Après cette étape, la présidente de la commission formule son avis pour chaque dossier,

après avoir consulté le représentant de l'administration et celui du professionnel dans la même séance :

- l'octroi d'une indemnisation d'un montant déterminé ;
- le rejet de la demande ;
- le rejet en l'état (le dossier pourra faire l'objet d'un réexamen ultérieur si un complément d'information est demandé par la commission).

Cet avis est consultatif.

5. La décision d'indemnisation

Il n'existe pas de droit à l'indemnisation. Cette décision appartient au seul ministre compétent pour émettre la réglementation ayant causé le préjudice.

La présidente de la commission l'informe sans délai de l'avis qui a été formulé en commission.

Le demandeur est également informé que l'avis a été rendu et que le dossier a été transmis pour décision au ministre compétent. Les coordonnées du service en charge de la décision sont également communiquées au demandeur pour lui permettre de suivre la procédure.

Le ministre n'est pas lié par l'avis de la présidente de la commission, ni sur le principe de l'indemnisation, ni sur son montant :

- soit le ministre accepte d'indemniser le professionnel et lui formule sa proposition. Si ce dernier l'accepte, un protocole transactionnel d'indemnisation est signé entre le ministre et le professionnel pour solde de tout compte, ce qui emporte renonciation à tout recours juridictionnel ;
- soit le ministre refuse l'indemnisation ou propose un montant d'indemnisation que le professionnel refuse d'accepter. Dans ce cas il est loisible à ce dernier de saisir le tribunal administratif compétent dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision intervenue.