

AJDA 2013 p.236**L'interdiction de bâtir sur le domaine public maritime est conforme à la Constitution****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****07-03-2012**

n° 355009

Sommaire :

L'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui interdit de bâtir ou de réaliser quelque aménagement ou ouvrage que ce soit sur le domaine public maritime, sous peine de démolition, de confiscation des matériaux et d'amende, n'est pas contraire au droit de la propriété, aux principes du droit constitutionnel pénal et à l'article 34 de la Constitution.

Texte intégral :

Vu le pourvoi, enregistré le 19 décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour M. Antoine TOMASELLI [...] ; M. TOMASELLI demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1103375 du 16 décembre 2011 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Toulon, statuant sur le fondement de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, a rejeté sa demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du même code et tendant à ce qu'il enjoigne au préfet du Var de faire cesser les opérations de destruction des installations de l'établissement « La voile rouge » situé sur la plage de Pampelonne, de lui restituer le mobilier qu'il a fait retirer et placer dans un garde-meubles et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 5 000 € en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) statuant en référé, de faire droit à sa demande ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 €, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques, notamment son article L. 2132-3 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Paquita Morellet-Steiner, maître des requêtes,
- les observations de la SCP Delaporte, Briard et Trichet, avocat de M. TOMASELLI,
- les conclusions de M^{me} Paquita Morellet-Steiner, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Delaporte, Briard et Trichet, avocat de M. TOMASELLI ;

Considérant, en premier lieu, que, par ordonnance du 16 décembre 2011, le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a, d'une part, refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui lui était soumise

par M. TOMASELLI et, d'autre part, a, par la même ordonnance, rejeté la demande qu'il lui avait présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que M. TOMASELLI conteste cette ordonnance par un pourvoi en cassation formé devant le Conseil d'Etat le 19 décembre 2011 ; qu'en second lieu, il demande au Conseil d'Etat, par un mémoire intitulé « question prioritaire de constitutionnalité » et de nouveaux mémoires enregistrés respectivement le 19 décembre 2011 et les 19 janvier et 3 février 2012, de transmettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques ;

Sur le mémoire intitulé « question prioritaire de constitutionnalité » :

Considérant, en premier lieu, qu'à l'appui du mémoire intitulé « question prioritaire de constitutionnalité », enregistré le 19 décembre 2011, par lequel M. TOMASELLI entend seulement, sur le fondement de l'article L. 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, soumettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques et qui ne constitue pas une contestation du refus de transmission par le juge des référés de cette question, M. TOMASELLI soutient que ces dispositions méconnaissent le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dès lors que les atteintes au droit de propriété qu'elles autorisent, sous la forme d'expulsion ou de destruction de constructions régulièrement autorisées et sur lesquelles l'occupant possède des droits réels, voire de confiscation des biens, ne répondent pas à la double condition d'être justifiées par une nécessité publique et d'être assorties d'une juste et préalable indemnité ; que ces mêmes dispositions en ce qu'elles sont source d'insécurité juridique pour les occupants dont les constructions ont été régulièrement autorisées portent atteinte à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'il ne peut être fait droit à cette demande dès lors que la question prioritaire de constitutionnalité ainsi posée invoque les mêmes questions, par les mêmes moyens, que celle soumise au juge des référés du tribunal administratif de Toulon ;

Considérant, en second lieu, que M. TOMASELLI a soulevé dans ses mémoires ultérieurs des moyens de constitutionnalité différents de ceux présentés dans le mémoire du 19 décembre 2011 ;

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que celui-ci est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende » ;

Considérant, d'une part, que M. TOMASELLI soutient qu'en ne prévoyant aucune mesure d'information ou de notification au propriétaire des biens de la date de leur démolition ou de leur confiscation, le législateur a méconnu le droit à un recours effectif et au respect du principe du contradictoire garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que l'article 34 de la Constitution ;

Considérant que les dispositions contestées définissent les infractions propres au domaine public maritime naturel dont la constatation justifie que les autorités chargées de la conservation de ce domaine engageant, après avoir cité le contrevenant à comparaître, des poursuites conformément à la procédure de contravention de grande voirie prévue par les articles L. 774-1 à L. 774-13 du code de justice administrative ; que, dans le cadre de cette procédure, le contrevenant peut être condamné par le juge, au titre de l'action publique, à une sanction pénale consistant en une amende ainsi que, au titre de l'action domaniale, et à la demande de l'administration, à remettre lui-même les lieux en état en procédant à la destruction des ouvrages construits ou maintenus illégalement sur la dépendance domaniale ou à l'enlèvement des installations ; que si le contrevenant n'exécute pas les travaux dans le délai prévu par le jugement ou l'arrêt, l'administration peut y faire procéder d'office, si la loi le prévoit ou si le juge l'a autorisée à le faire ; que ces dispositions, qui font dépendre l'exécution des mesures de remise en l'état du domaine de l'accomplissement régulier d'une procédure juridictionnelle préalable, assurent, non seulement pour

le contrevenant, mais aussi pour tous occupants de son fait y compris le cas échéant pour le propriétaire, la garantie de leur droit à un recours effectif et l'information sur les obligations leur incombant ainsi que des pouvoirs d'exécution dont dispose l'administration ; que, par suite, M. TOMASELLI n'est pas fondé à soutenir que les dispositions contestées sont contraires à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence ;

Considérant, d'autre part, que M. TOMASELLI expose que le préfet du Var a fait préalablement enlever, pour les déposer dans un garde-meubles, les mobiliers qui se trouvaient à l'intérieur des installations dont il a demandé la démolition en exécution du jugement du 25 mars 2011 du tribunal administratif de Toulon ordonnant la libération des dépendances du domaine public maritime occupées sans titre ainsi que, le cas échéant d'office, la démolition des installations implantées irrégulièrement sur ces dépendances et alors que le contrevenant n'avait pas procédé de lui-même à la remise en état dans le délai imparti ; qu'il soutient qu'en ne prévoyant aucune possibilité de revendiquer ces biens qui auraient été ainsi confisqués en application des dispositions précitées de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, le législateur a méconnu le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que l'article 34 de la Constitution ;

Considérant que les dispositions contestées qui autorisent, en vue de prévenir ou d'empêcher la construction illégale d'ouvrages ou d'aménagements sur le domaine public maritime, les autorités chargées de la conservation de ce domaine à confisquer des matériaux, n'ont pour objet ni de permettre la saisie d'objets tels du petit mobilier de plage ou du matériel de baignade, ni d'interdire à leur propriétaire d'en obtenir restitution quand ils ont été déplacés pour permettre la démolition de l'installation irrégulière ; que, par suite, M. TOMASELLI n'est pas fondé à soutenir que les dispositions contestées seraient contraires aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence ;

Considérant, enfin, que M. TOMASELLI soutient qu'en permettant qu'une personne étrangère à l'infraction supporte, en voyant ses biens détruits ou confisqués, les conséquences des mesures prononcées à l'encontre d'une autre personne, les dispositions de l'article L. 2132-3 du code général des propriétés des personnes publiques méconnaissent le principe de personnalité des peines protégé par les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que l'article 34 de la Constitution ; que, toutefois, ce principe qui ne trouve à s'appliquer qu'en matière répressive ne peut être invoqué pour contester les mesures prises au titre de l'action domaniale et par lesquelles, les autorités publiques chargées de la protection du domaine public naturel assurent sa remise en l'état, dès lors qu'une telle action ne présente pas de caractère répressif ; que, par suite, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence en ne prévoyant pas d'encadrer l'exécution des décisions prises en application de cet article ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'il n'y a pas lieu en conséquence de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée ;

Sur le pourvoi en cassation :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 822-1 du code de justice administrative : « Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux » ;

Considérant, que, pour demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque, par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Toulon a refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques, M. TOMASELLI soutient, par son mémoire enregistré le 3 février 2012, que la question de constitutionnalité invoquée devant le juge des référés portait sur des dispositions méconnaissant le droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la même Déclaration ; que M. TOMASELLI soutient en outre que le juge des référés, en refusant d'enjoindre d'interrompre les opérations de destruction de son installation a dénaturé les pièces du dossier et insuffisamment motivé son ordonnance en se fondant, en application de l'article L.521-2 du code de justice administrative, sur la circonstance que les opérations de démolition avaient un caractère « définitif » pour juger que la condition d'urgence n'était pas satisfaite, alors que la démolition du bâtiment

principal n'était que partielle et que les travaux étaient encore en cours au moment où il a statué ; qu'il a dénaturé les faits en estimant, pour écarter l'existence du fait de ces opérations d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre, que l'établissement avait été exploité au cours de l'été 2011 par la SARL Tom Tea et non par lui-même, alors qu'il ressortait des pièces du dossier qu'il était l'unique associé et gérant de cette société constituée sous forme d'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée ; qu'il a commis une erreur de droit en jugeant que la mise en garde-meubles des objets mobiliers de l'établissement ne portait pas une atteinte grave et illégale à son droit de propriété sur ces biens, alors qu'il en était propriétaire indivis et n'en avait plus la libre disposition ; que le juge des référés a commis une erreur de droit en jugeant, après avoir relevé que cet établissement était situé sur le domaine public maritime, que les opérations de démolition des constructions ne portaient pas une atteinte grave et illégale à son droit de propriété, alors même que ces constructions avaient fait l'objet d'un permis de construire, dès lors que ce permis relève de la police de l'urbanisme et ne saurait conférer un droit de propriété ;

Considérant qu'aucun de ces moyens n'est de nature à permettre l'admission du pourvoi ;

Décide :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

Article 2 : Le pourvoi de M. TOMASELLI n'est pas admis.

Demandeur : Tomaselli

Composition de la juridiction : (sera mentionné aux tables du Lebon)

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public * Domaine public naturel




AJDA 2013 p.236




L'interdiction de bâtir sur le domaine public maritime est conforme à la Constitution

Norbert Foulquier, Professeur de droit public à l'université Paris 1I - Panthéon-Sorbonne, co-directeur du SERDEAUT

L'essentiel






L'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui interdit de bâtir ou de réaliser quelque aménagement ou ouvrage que ce soit sur le domaine public maritime, sous peine de démolition, de confiscation des matériaux et d'amende, n'est pas contraire au droit de la propriété, aux principes du droit constitutionnel pénal et à l'article 34 de la Constitution.

Certaines communes sont des terres d'élection du contentieux de la domanialité publique. A côté de Saint-Brévin-les-Pins et de La Teste-de-Buch, la commune de Ramatuelle se trouve en bonne place, comme le prouve l'affaire *Tomaselli*. Celle-ci permet au Conseil d'Etat de déclarer la compatibilité avec le droit de la propriété, les principes du droit constitutionnel pénal et l'article 34 de la Constitution de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) selon lequel « Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende. Nul ne peut en outre, sur ce domaine, procéder à des dépôts ou à des extractions, ni se livrer à des dégradations ». Le sceau de constitutionnalité de cette disposition paraît de plus en plus sûr puisque le Conseil d'Etat avait déjà jugé qu'elle ne viole pas les principes de liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie (CE 6 oct. 2010, *Muntoni*, req. n° 341537, Lebon  ; AJDA 2010. 1913  ; AJCT 2010. 167, obs. E. Untermaier  ; RJEP 2011, comm. 10, note B. Delaunay) et qu'il a précisé sa compatibilité avec le principe de personnalité des

peines, près de deux mois après l'affaire *Tomaselli*, dans un arrêt *Bisogno* du 30 mai 2012 (CE 30 mai 2012, req. n° 357694, Lebon T.  ; AJDA 2012. 2318 , note S. Traoré ).

La commune avait lancé en 2000 une procédure de réattribution des titres d'occupation de sa plage. M. Paul Tomaselli, qui exploitait le restaurant « La voile rouge », n'avait pas été retenu et, faute d'autorisation, était devenu un occupant sans titre du domaine public maritime. A son décès, et après une succession dont les détails intéresseraient les domanistes car portant sur un bien qui, selon le droit domanial, devait être détruit, dès lors que l'Etat en avait refusé l'acquisition par la voie de l'accession, le restaurant devint la propriété de ses deux fils, dont l'un, Ange, en continua l'exploitation.








Mais en 2009 (!), l'administration engagea une procédure pour contravention de grande voirie et en 2011, le tribunal administratif de Toulon condamna Ange Tomaselli à une amende et lui enjoignit de libérer les lieux. Face à son refus, comme l'y avait autorisé le tribunal, le préfet engagea les travaux nécessaires à la destruction d'office du restaurant après en avoir fait évacuer le mobilier. Mais, entre le jugement du tribunal et l'action du préfet, M. Antoine Tomaselli avait repris l'exploitation à la place de son frère et c'est lui qui intenta un référé-suspension contre les mesures d'office engagées par le préfet.







Devant le tribunal, le requérant fit entre autres valoir que l'article L. 2132-3 du CGPPP était contraire à la Constitution mais le juge de l'urgence rejeta sa requête comme manifestement mal fondée et refusa de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) au Conseil d'Etat. Le requérant se pourvut alors en cassation. Il tenta de convaincre le Conseil d'Etat qu'une QPC s'imposait. Il ne reproduisit pas les mêmes arguments que devant le juge des référés. La jurisprudence *Prototech* le lui interdisait (CE 1^{er} févr. 2011, *SARL Prototype technique industrie [Prototech]*, req. n° 342536, Lebon  ; AJDA 2011. 1209 , note P.-O. Caille  ; Rev. Dr. fisc. 2011, n° 13, p. 36, concl. L. Olléon). Il présenta dans un mémoire distinct de son pourvoi, comme l'y autorise la jurisprudence *Région Centre* (CE 1^{er} févr. 2012, req. n° 351795, Lebon T.  ; AJDA 2012. 238  ; JCP G 2012, I, n° 265, chron. B. Mathieu), une nouvelle argumentation fondée non plus sur l'idée que l'article L. 2132-3 du CGPPP habiliterait l'administration à procéder à une privation de biens contraire à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) et sur l'atteinte à la sécurité juridique, mais sur la violation du droit à un recours effectif, du principe du contradictoire, de l'article 17 de la DDHC par le préfet qui s'était arrogé le droit de faire évacuer les biens meubles et sur la violation du principe de personnalité des peines.

Sans surprise et de façon très justifiée, le Conseil d'Etat a écarté tous ces arguments.






I - L'absence de « droit à l'information » du propriétaire en cas de démolition d'office

Tout d'abord, le requérant faisait valoir qu'en « ne prévoyant aucune mesure d'information ou de notification au propriétaire des biens de la date de leur démolition ou de leur confiscation, le législateur avait méconnu le droit à un recours effectif et au respect du principe du contradictoire garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que l'article 34 de la Constitution ». Plus précisément, le requérant voulait tirer profit du fait qu'entre le procès-verbal de contravention de grande voirie et l'exécution d'office de la démolition du restaurant, celui-ci n'était plus exploité par la même personne. Ainsi, si le nouvel exploitant du restaurant avait bien été informé de l'exécution d'office, le propriétaire ne l'avait pas été.

Le Conseil d'Etat n'est pas tombé dans le piège procédural ainsi tendu. Dans sa réponse, il ne s'arrête pas sur le changement d'exploitant au cours de la procédure. Comme le permet le fait que la contravention de grande voirie puisse être dressée à l'encontre du gardien de la chose comme de la personne pour le compte de laquelle l'ouvrage a été réalisé (CE 5 juill. 2000, *Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Chevallier*, req. n° 207526, Lebon 294 , concl. J.-Cl. Arrighi de Casanova ; AJDA 2000. 800, chron. M. Guyomar et P. Collin  ; D. 2000. 236  ; RDI 2000. 548, obs. L. Vallée  ; CJEG 2000. 453, note F. Melleray ; CE 9 nov. 2011, *Epoux Duval*, req. n° 341399, Lebon T.  ; AJDA 2011. 2205  ; RDI 2012. 99, obs. N. Foulquier ) -, il n'envisage que de façon générale et pour mieux la neutraliser la dissociation du propriétaire et de l'exploitant. Heureusement, car sinon, les changements, plus ou moins fictifs, d'exploitation se seraient multipliés pour permettre aux propriétaires d'échapper, par des procédures d'information supplémentaires, à l'exécution d'office des démolitions des ouvrages construits sur le domaine public, ou, du moins, de les retarder. Même si cet arrêt doit beaucoup aux faits de l'espèce où il était difficile de croire en la bonne foi de l'occupant et du propriétaire du restaurant, l'information de ce dernier ne faisant aucun doute puisque le procès-verbal avait été dressé à son encontre et que le changement d'exploitant s'était produit ensuite, la solution du Conseil d'Etat dépasse largement ce cas.


On ne saurait voir dans cette solution la volonté du Conseil d'Etat d'ignorer la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui infère des aspects procéduraux du droit de propriété, et notamment le « droit à la participation » à la prise de décision administrative (Cons. const., 14 oct. 2011, n° 2011-183/184 QPC, AJDA 2012. 260, étude B. Delaunay  ; D. 2012. 2557, obs. F. G. Trébulle  ; Constitutions 2012. 150, obs. A. Faro  ; RSC 2011. 844, obs. J.-H. Robert ). En effet, comme l'exécution d'office de la remise en l'état n'intervient qu'après que le juge administratif s'est prononcé sur la contravention de grande voirie, les occupants illégitimes du domaine public bénéficient des garanties juridictionnelles imposées par l'article 16 de la Déclaration de 1789. Cette protection joue aussi en faveur des propriétaires des biens construits irrégulièrement sur le domaine public, même s'ils ne les exploitent pas au moment du procès-verbal de contravention de grande voirie car ils ont la possibilité de faire valoir leurs droits devant le juge domanial. Ils sont dès ce stade informés de leurs obligations de remise en l'état du domaine public et des pouvoirs d'exécution d'office détenus par l'administration. Le législateur n'a donc pas à prévoir une information supplémentaire. Il n'a commis aucune incompétence négative. On notera au passage que pour le Conseil, à la différence de ce que proposait M^{me} le rapporteur public Nathalie Escaut  (1), la question de l'information du propriétaire ne relève pas seulement de ses relations privées avec l'occupant faisant l'objet de la contravention. La réponse du juge repose au contraire sur la possibilité pour le propriétaire de faire valoir ses droits devant le juge domanial, soit en intervenant au cours du procès, soit, s'il n'a pas été représenté à l'instance, en exerçant une tierce opposition (CE 19 nov. 1986, *Jugla et Société SICOMUR*, req. n° 45375, Lebon 680  ; LPA 17 juill. 1987, concl. E. Guillaume).

II - L'enlèvement des biens meubles : un pouvoir induit

Quant à l'argument selon lequel le législateur aurait méconnu le droit de propriété et les devoirs de sa compétence en « ne prévoyant aucune possibilité de revendiquer [les meubles se trouvant à l'intérieur de l'ouvrage démoli d'office et placés dans un garde-meubles par l'administration] qui auraient été ainsi confisqués en application » de l'article L. 2132-3 du CGPPP, le Conseil d'Etat n'a éprouvé aucune difficulté à l'écarter. Certes, le CGPPP ne prévoit pas expressément que l'administration puisse procéder à l'enlèvement des biens meubles avant la destruction d'office d'un ouvrage irrégulièrement construit sur le domaine public et à leur placement dans un garde-meubles. Mais, sans cette possibilité, l'article L. 2132-3 se trouverait paralysé dès que l'auteur de la contravention de grande voirie refuserait de retirer ses meubles. Le pouvoir de démolition d'office induit donc celui d'enlèvement. La protection du domaine public justifie d'autant mieux que le juge fasse abstraction de l'absence de base légale explicite de ce pouvoir d'enlever les biens meubles que cette prérogative ne constitue en rien une confiscation (sur la confiscation en matière douanière : CE 17 oct. 2011, *Consorts Boccara*, req. n° 351085, Lebon  ; AJDA 2011. 2036  ; Cons. const., 13 janv. 2012, n° 2011-208 QPC). C'est même au contraire une mesure de protection de la propriété privée des occupants illégitimes du domaine public : l'exécution d'office ne porte que sur l'ouvrage qui porte atteinte au patrimoine public. En procédant, après l'intervention d'un huissier par précaution, comme l'enseigne la pratique (CE 20 janv. 2005, *Commune de Saint-Cyprien*, req. n° 276475, Lebon  1022), à cet enlèvement et en plaçant ces objets dans un garde-meubles, le préfet prend garde à ne pas les détruire. Il évite ainsi de commettre une voie de fait (T. confl., 4 juill. 1991, *Association Maison des jeunes et de la culture Boris Vian*, req. n° 2662, Lebon 467  ; AJDA 1991. 697, chron. C. Maugué et R. Schwartz ). Que l'occupant illégitime ait à payer le garde-meubles pour récupérer ses biens, ce n'est que justice car c'est son inertie qui a provoqué leur enlèvement par l'administration. Et si le jugement sanctionnant la contravention de grande voirie venait à être annulé, il aurait de toute façon droit à des indemnités qui couvriraient ces frais.

III - L'inapplicabilité du principe de la personnalité des peines pénales

Dès lors que la condamnation de l'occupant du domaine public à sa remise en l'état ne constitue pas une sanction pénale, mais une sanction « d'ordre civil » de l'atteinte à l'intégrité et à l'affectation de ce patrimoine, « prise au titre de l'action domaniale », le Conseil d'Etat ne pouvait qu'écarter le moyen fondé sur la violation du principe constitutionnel de la personnalité des peines pénales. Peu importe donc qu'« une personne étrangère à l'infraction [voie] ses biens détruits ou confisqués », en application de l'article L. 2132-3 du CGPPP.

La réponse du Conseil d'Etat présente plusieurs mérites. Elle rappelle *a contrario* que les contraventions de grande voirie ne se réduisent pas aux sanctions répressives qui y sont attachées et que ces dernières se plient au droit constitutionnel pénal. Peut-être vaudrait-il mieux parler de droit constitutionnel de la répression. Ainsi, ne se poserait plus la question de savoir si ces contraventions concourent à la protection pénale du domaine public (comp. P. Yolka, *Le couteau de Lichtenberg. Remarques sur la protection pénale du domaine public*, AJDA 2009. 2341 ). De plus,

par cette solution, le Conseil n'a pas besoin de répéter qu'il n'y a pas de confiscation lorsque l'administration procède à l'enlèvement des biens meubles avant la démolition d'office d'un ouvrage irrégulièrement construit sur le domaine public maritime. Et enfin, en se retranchant derrière le champ d'application du principe de la personnalité des peines, le Conseil évite de s'engager sur le terrain sur lequel le requérant voulait une nouvelle fois l'entraîner : la différence entre le propriétaire de l'ouvrage à démolir et son exploitant. Cette solution paraît d'autant plus acceptable que, comme l'affaire *Tomasselli* l'illustre, tout autant que l'exploitant, assumant ici le rôle de gardien de la chose, le propriétaire de l'ouvrage construit et/ou maintenu sans titre sur le domaine public concourt à la contravention de grande voirie, justifiant le recours à la démolition d'office. Ainsi, par cette décision, justice et protection du domaine public convergent sans le moindre doute.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Consistance du domaine public * Domaine public naturel

(1) Nous remercions M^{me} Escaut pour la communication de ses conclusions.

Copyright 2016 - Dalloz – Tous droits réservés