

AJDA**AJDA 2016 p.834****L'impitoyable régime des contraventions de grande voirie****Arrêt rendu par Cour administrative d'appel de Bordeaux****10-12-2015**

n° 15BX00696

Sommaire :

Une demande de cession de parcelle soumise à l'agence dite des cinquante pas géométriques postérieurement à l'établissement d'un procès-verbal de contravention de grande voirie ne fait pas obstacle à ce que le juge ordonne la démolition de la maison située sur cette parcelle. Cette situation peut toutefois justifier un sursis à statuer.

Texte intégral :**ARRET (extraits)**

.../...

Considérant ce qui suit :

Un procès-verbal de contravention de grande voirie a été dressé le 20 décembre 2013 à l'encontre de M. Guitteaud pour occuper sans titre une parcelle cadastrée section A 370, au lieu dit « Anse Mathurin » sur le territoire de la commune des Anses-d'Arlet, située dans la zone dite « des cinquante pas géométriques » relevant en principe, en vertu de l'article L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, du domaine public maritime de l'Etat, sur laquelle il a fait édifier une maison de plain-pied d'environ 77 m² constituée d'une dalle au sol en béton armé, d'une ossature en bois et d'une toiture en tôle. Le préfet de la Martinique a déféré M. Guitteaud devant le tribunal administratif de la Martinique pour contravention de grande voirie. Par un jugement du 30 décembre 2014, ce tribunal a condamné M. Guitteaud à payer une amende de 1 500 €, lui a enjoint de rétablir les lieux dans leur état initial dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 20 € par jour de retard, et a autorisé l'Etat, en cas d'inexécution dans le délai, à procéder d'office à la libération des lieux aux frais, risques et périls du contrevenant. Par deux requêtes n° 15BX00695 et n° 15BX00696, M. Guitteaud relève appel de ce jugement et demande qu'il soit sursis à son exécution. Il y a lieu de joindre ces deux requêtes pour statuer par un seul arrêt.

.../...

Sur le bien-fondé de la contravention :

Il résulte des dispositions de l'article L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui reprend des dispositions de l'article L. 87 du code du domaine de l'Etat dans leur rédaction issue de l'article 37 de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, que la zone dite « des cinquante pas géométriques » définie selon les modalités prévues par l'article L. 5111-2 du même code, dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion, fait partie du domaine maritime public de l'Etat. Aux termes de l'article L. 5111-3 de ce code, qui reprend des dispositions des articles L. 87 et L. 88 du code du domaine de l'Etat dans leur rédaction issue des articles 37 et 38 de la même loi : « Les dispositions de l'article L. 5111-1 s'appliquent sous réserve des droits des tiers à la date du 5 janvier 1986. Les droits des tiers résultent : / 1° Soit de titres reconnus valides par la commission prévue par les dispositions de l'article 10 du décret n° 55-885 du 30 juin 1955 ; / 2° Soit de ventes ou de promesses de vente consenties par l'Etat postérieurement à la publication de ce décret et antérieurement à la date du 5 janvier 1986 ; / 3° Soit, dans le département de La Réunion, des éventuelles prescriptions acquises à la date du 3 janvier 1986. ».

M. Guitteaud fait valoir qu'il ne peut faire l'objet d'une procédure de contravention de grande voirie dès lors qu'il

est devenu propriétaire de la parcelle par voie de prescription acquisitive et qu'il justifie d'un titre de propriété et d'une possession plus que centenaire de la parcelle par sa famille. Toutefois, si M. Guitteaud allègue détenir, sur le terrain d'assiette de la construction litigieuse, des titres de propriétés antérieurs à la réintégration de cette zone dans le domaine public maritime par la loi du 3 janvier 1986, et se prévaut notamment des actes par lesquels son arrière-grand-père avait acquis l'habitation et son père la lui avait transmise, ainsi que du paiement de taxes foncières, il n'est pas allégué que la commission départementale de vérification des titres instituée en application des dispositions de l'article 10 du décret du 30 juin 1955 pour examiner les droits antérieurs éventuellement détenus par des personnes privées ait été saisie de la validité de titres sur le terrain en cause, et pas davantage que la nouvelle commission de vérification des titres créée par la loi du 30 décembre 1996 l'aurait été. M. Guitteaud ne peut davantage soutenir avoir acquis la propriété de ladite parcelle par voie de prescription acquisitive dès lors que les dispositions de l'article 5 du décret précité, applicables avant la réincorporation de la zone des cinquante pas géométriques dans le domaine public maritime, subordonnaient le point de départ de la prescription acquisitive des terrains inclus dans cette zone à l'intervention d'un arrêté interministériel fixant la date de clôture des opérations de délimitation de cette dernière. Il est constant qu'un tel arrêté, applicable à la Martinique, n'est pas intervenu. Ainsi, l'absence d'intervention d'un tel arrêté a conduit à maintenir le caractère imprescriptible qui s'attachait antérieurement à la zone des cinquante pas géométriques, malgré son rattachement au domaine privé de l'Etat. Dès lors, la parcelle litigieuse ne peut qu'être regardée comme incluse dans le domaine public maritime, sans qu'il soit besoin de saisir l'autorité judiciaire d'une question préjudicielle.

Il suit de là que l'occupation de la parcelle cadastrée section A 370 et la réalisation, sans autorisation au titre de la législation applicable au domaine public, de la maison d'habitation mentionnée au procès-verbal, sur la zone des cinquante pas géométriques, était, à la date d'établissement dudit procès-verbal, constitutive d'une contravention de grande voirie prévue par l'article L. 2132-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

M. Guitteaud fait enfin valoir qu'il a soumis une demande de cession du terrain à l'agence des cinquante pas géométriques et que le tribunal aurait dû surseoir à statuer dans l'attente de la décision de cette dernière. Toutefois, il ressort des pièces qu'il a produites pour la première fois en appel que sa demande d'acquisition du terrain n'a été reçue par l'agence des cinquante pas géométriques que le 20 janvier 2015, postérieurement au jugement du tribunal du 30 décembre 2014. Faute d'avoir justifié de cette démarche devant le tribunal, il ne saurait reprocher à celui-ci de n'avoir pas sursis à statuer.

Si M. Guitteaud demande également à la cour de surseoir à statuer, il ne fait état d'aucune modification du calendrier d'instruction de sa demande, alors que l'accusé de réception qui lui a été adressé le 17 mars 2015 faisait état d'un délai de six mois pour l'instruction de celle-ci. Ainsi, il n'apporte pas d'élément de nature à permettre de remettre en cause le bien-fondé de l'injonction de remettre les lieux en état, ni à justifier que la cour sursoie à statuer.

Il résulte de ce qui précède que M. Guitteaud n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de la Martinique l'a condamné à une amende de 1500 € et lui a enjoint de rétablir les lieux dans leur état initial dans un délai de six mois.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. Guitteaud est rejetée.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin de sursis à exécution du jugement de la requête n° 15BX00696.

Demandeur : Guitteaud

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Contravention de grande voirie * Injonction domaniale * Sursis à statuer

COLLECTIVITE TERRITORIALE * Outre-mer * Droit applicable outre-mer * Zone des cinquante pas géométriques * Contravention de grande voirie

AJDA 2016 p.834

L'impitoyable régime des contraventions de grande voirie

Nicolas Normand, Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Bordeaux

Le régime des contraventions de grande voirie est brutal.

Nombre de décisions du Conseil d'Etat en sont la manifestation.

Le caractère objectif de ce régime, dont la mise en oeuvre dépend seulement de l'imputabilité d'une atteinte matérielle au domaine public à son contrevenant, ne permet notamment pas d'invoquer de manière opérante devant le juge administratif de la répression la bonne foi (CE 7 mars 1917, *M^{me} Pointelet*, Lebon 218) ou la tolérance de l'administration à une occupation sans titre du domaine public (CE 24 mai 1995, n° 146013, *Choukroun, SARL Galerie des tissus et SARL Galerie Les bons tissus*, Lebon).

Dans un arrêt rendu le 10 décembre 2015, la cour administrative d'appel de Bordeaux apporte sa pierre à cet édifice.

M. Guitteaud habitait une maison de plain-pied d'environ 77 m² constituée d'une dalle au sol en béton armé, d'une ossature en bois et d'une toiture en tôle, située sur une parcelle au lieu-dit « Anse Mathurin » sur le territoire de la commune des Anses-d'Arlet (Martinique).

Cette parcelle est située dans la zone dite « des cinquante pas géométriques » qui, en vertu de l'article L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) applicable dans le département de la Martinique, est comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone et fait partie du domaine public maritime de l'Etat.

Un procès-verbal de contravention de grande voirie a été dressé de ce chef, le 20 décembre 2013, à l'encontre de M. Guitteaud.

Par un jugement en date du 30 décembre 2014, le tribunal administratif de Fort-de-France a enjoint à M. Guitteaud de rétablir les lieux dans leur état initial dans un délai de six mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 20 € par jour de retard, et a autorisé l'Etat, en cas d'inexécution dans le délai, à procéder d'office à la libération des lieux aux frais, risques et périls du contrevenant.

La cour administrative d'appel de Bordeaux a confirmé ce jugement le 10 décembre 2015.

Cette décision de justice implique, pour la libération du domaine public, la destruction de la maison et présente, à ce titre, un caractère irréversible.

Une situation paradoxale

Le contrevenant était dans une situation de fait et de droit très paradoxale. Il occupait, en effet, une parcelle ayant pour origine un titre délivré par l'Etat.

Il produisait, en ce sens, un extrait des archives retranscrites du Conseil privé de Martinique qui retrace l'historique du « chalet aux anses d'Arlet », vaste propriété dont la parcelle en litige est l'une des dépendances historiques.

Cette propriété était occupée au XVIII^e siècle par la communauté religieuse « les Capucins » avant d'être remise au domaine de la colonie en 1802 en tant qu'habitation.

En 1861, l'administration des domaines de la colonie vendit à un particulier l'habitation aux enchères et celle-ci deviendra, en 1897, à la suite de plusieurs ventes successives, la propriété de l'arrière-grand-père de M. Guitteaud.

Et ce dernier est devenu propriétaire par voie successorale d'une partie de celle-ci.

Toutefois, pour être valable, le titre de vente originel aurait dû faire l'objet d'une reconnaissance légale.

En vertu, en effet, de l'article L. 5111-3 du CGPPP, les dispositions de l'article L. 5111-1 du même code s'appliquent sous réserve des droits des tiers à la date du 5 janvier 1986.

Et ces droits des tiers résultent :

- soit de titres reconnus valides par la commission prévue par les dispositions de l'article 10 du décret n° 55-885 du 30 juin 1955 ;

- soit de ventes ou de promesses de vente consenties par l'Etat postérieurement à la publication de ce décret et antérieurement à la date du 5 janvier 1986.

De même, en vertu de l'article L. 5112-3 du CGPPP, les droits des tiers peuvent encore résulter de la validation du titre par la nouvelle commission de vérification des titres créée par une loi du 30 décembre 1996.

Ce régime était applicable aux personnes disposant de titres pour des terrains situés sur la zone dite des cinquante pas géométriques dont la détention par la personne privée n'était contrariée par aucun fait de possession d'un tiers à la date du 1^{er} janvier 1995, et n'ayant pu faire valoir leurs droits en 1955 ; il exigeait du pétitionnaire qu'il présente sa demande dans un délai de deux ans à compter de la constitution de la commission.

A cet égard, dans une décision n° 2010-96 du 4 février 2011 rendue sur question prioritaire de constitutionnalité (QPC) (AJDA 2011. 246 ; RFDA 2012. 1159, étude D. Khair) , le Conseil constitutionnel, a jugé, au titre du contrôle de constitutionnalité de l'article L. 5112-3 du CGPPP, que doit être écarté, sur le fondement de l'édit de Saint-Germain-en-Laye de décembre 1674, du décret des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790, de l'ordonnance du 9 février 1827, ainsi que des décrets du 21 mars 1882 et du 4 juin 1887, le grief tiré de ce que la disposition contestée, en vertu de laquelle les seuls titres opposables à l'Etat antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 30 juin 1955 sont ceux délivrés ou validés par lui (à l'exception des « ventes particulières » faites antérieurement à l'édit de Saint-Germain de 1674 édicté après que les cinquante pas qui appartenaient à la Compagnie des Indes occidentales soient tombés dans le domaine de la Couronne), serait contraire au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Or, les ascendants du requérant n'avaient jamais introduit de démarches sous l'empire des régimes juridiques précités.

Le requérant ne disposait donc pas d'un titre l'autorisant à occuper le domaine public.

L'inapplicabilité de la prescription acquisitive

Pour contourner la rigueur de cette solution, le requérant invoquait le bénéfice de la prescription acquisitive.

La prescription est certes sans effet sur le domaine public réputé imprescriptible (CE 2 nov. 1966, n° 65445, *Société Poléna*, Lebon). Mais la particularité de l'espèce tenait à ce qu'un précédent propriétaire avait exercé sa possession durant une période où la zone des cinquante pas géométriques se situait sur le domaine privé.

Cette zone avait, en effet, appartenu au domaine privé de l'Etat du 30 juin 1955, date d'édiction d'un décret du même jour, au 5 janvier 1986, date d'entrée en vigueur d'une loi qui a réincorporé cette zone au domaine public, soit sur une période supérieure à la période d'acquisition par voie de prescription prévue aux articles 2262 et 2265 du code civil dans leur rédaction alors applicable.

Cette période est, en effet, de trente ans sauf bonne foi et détention d'un juste titre sur l'immeuble occupé, auquel cas elle était alors de dix ou vingt ans selon que le véritable propriétaire habite ou non dans le ressort de la cour d'appel dans l'étendue duquel l'immeuble est situé.

Or, le domaine privé des personnes publiques entre dans le champ de la prescription acquisitive du code civil (CE 6 avr. 1992, n° 87646, *Bertimon*, Lebon). Et le requérant faisait valoir que l'immeuble avait été acquis par

voie de prescription à raison d'une possession continue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire au bout de vingt ans à raison du juste titre dont disposait l'occupant.

Mais l'article L. 5111-3 du CGPPP exclut le département de la Martinique du champ de la prescription acquisitive trentenaire. La cour administrative d'appel de Bordeaux avait certes soumis au Conseil d'Etat, à la demande de M. Guitteaud, une QPC relative à la conformité à la Constitution de cet article L. 5111-3 du CGPPP.

Mais par une décision en date du 14 septembre 2015, n° 391245, le Conseil d'Etat a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel cette délicate question au motif que l'absence d'intervention d'un arrêté d'application interministériel fixant la date de clôture des opérations de délimitation de la réserve des cinquante pas a conduit à maintenir le caractère imprescriptible de la zone « des cinquante pas géométriques » malgré son rattachement au domaine privé de l'Etat durant cette période.

Les conséquences d'une demande de cession

Le requérant invoquait aussi la possibilité d'un transfert de la parcelle à son profit. Il se prévalait d'une demande de cession soumise, le 29 janvier 2015, à l'agence dite des cinquante pas géométriques.

L'article L. 5112-6 du CGPPP prévoit, effectivement, que les terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2, peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995 des constructions à usage d'habitation.

En l'occurrence, M. Guitteaud occupait bien, sur la parcelle, une maison à usage d'habitation construite avant 1995 et demandait en conséquence à la cour de surseoir à statuer dans l'attente de la décision de cette agence.

Cette demande n'était pas dépourvue de toute pertinence.

En effet, lorsqu'il qualifie de contravention de grande voirie des faits d'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public, le juge administratif, saisi d'un procès-verbal accompagné ou non de conclusions de l'administration tendant à l'évacuation de cette dépendance, doit enjoindre au contrevenant de libérer sans délai le domaine public et, s'il l'estime nécessaire et au besoin d'office, prononcer une astreinte (CE 5 févr. 2014, n° 364561, *Voies navigables de France*, Lebon ; AJDA 2014. 1170, note N. Ach ; AJCT 2014. 272, obs. J.-F. Giacuzzo).

Et le régime des contraventions de grande voirie est de plein contentieux (CE 26 févr. 1978, n° 4938), si bien que le juge doit mettre en oeuvre son pouvoir d'injonction en fonction de la situation de fait et de droit existante à la date à laquelle il statue.

L'arrêt rendu par la cour ne fermait pas, à cet égard, et en son principe, la possibilité d'un ajournement pour prendre en compte, au stade de l'injonction, un titre régulièrement délivré après l'établissement d'un procès-verbal pour contravention de grande voirie.

L'arrêt relève, en effet, que le requérant n'apporte pas d'élément de nature à permettre de remettre en cause le bien-fondé de l'injonction (prononcée par les premiers juges) de remise en état des lieux dès lors qu'il ne justifie pas d'une modification du calendrier d'instruction de sa demande dont l'agence dite des cinquante pas géométriques a accusé réception le 17 mars 2015 en faisant état d'un délai de six mois pour l'instruction de celle-ci.

Une décision prévisible future, à échéance déterminée, de cette agence aurait donc pu conduire à ce que le juge sursoie à statuer.

Cette solution aurait d'ailleurs pu se comprendre par le caractère exceptionnel de la situation dans laquelle se trouvait l'occupant en cause de la zone des cinquante pas géométriques dont l'historique de la parcelle révèle l'existence d'un titre de propriété ayant pour origine une vente du bien par l'Etat que ses ascendants n'ont toutefois jamais fait valider durant les fenêtres de tir offertes la loi.

La probabilité que l'agence des cinquante pas géométriques tienne compte de cette situation pour autoriser la cession de la parcelle était donc relativement importante.

Reste que l'inertie de l'agence à statuer dans le délai imparti de six mois n'encourageait pas à retenir cette solution.

Un autre dénouement aurait aussi pu être envisagé : celui de l'injonction conditionnelle.

Certes, le Conseil d'Etat a jugé (10 déc. 1999, n° 179628, *Voies navigables de France*, Lebon) que le juge n'a pas le pouvoir d'accorder au contrevenant un délai pour évacuer les lieux.

Mais la cour aurait peut-être pu contourner cette objection en subordonnant l'injonction de rétablir les lieux dans leur état initial à une condition tenant au rejet de la demande de cession par l'agence dite des cinquante pas géométriques dans un délai déterminé courant à compter de la notification de l'arrêt.

Toutefois, il s'agissait ici de protéger un intérêt purement privé et la cour n'a pas franchi ce pas.

Cette affaire est donc, là encore, une démonstration de la primauté de la protection du domaine public sur la préservation d'un intérêt privé et par suite du caractère impitoyable du régime des contraventions de grande voirie.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Contravention de grande voirie * Injonction domaniale * Sursis à statuer

COLLECTIVITE TERRITORIALE * Outre-mer * Droit applicable outre-mer * Zone des cinquante pas géométriques * Contravention de grande voirie