

AJDA

AJDA 2016 p.390

A quelles(s) date(s) doit se placer le juge en matière de contravention de grande voirie ?

Samuel Deliancourt, Premier conseiller CAA Marseille

La SAS Hôtel Casadelmar a bénéficié pour l'année 2012 d'une autorisation pour occuper le domaine public maritime délivrée par un arrêté du 2 janvier 2012 par le préfet de la Corse-du-Sud, portant sur une surface de 209 mètres carrés sur la plage de Ziglione, au lieu-dit Pascialella sur le territoire de la commune de Porto-Vecchio. Malgré l'arrivée à son terme de l'autorisation accordée par cet arrêté, l'occupation s'est poursuivie. A la suite d'un constat d'état des lieux du 9 avril 2013, un procès-verbal de contravention de grande voirie fut dressé le 26 avril 2013 et transmis par le préfet de la Corse-du-Sud au tribunal administratif de Bastia le 16 mai 2013. Le représentant de l'Etat reprochait à l'entreprise d'occuper sans autorisation irrégulièrement le domaine public maritime sur une superficie d'environ 270 mètres carrés. Par un jugement (n° 1300400) lu le 28 mars 2014, le juge de la contravention de grande voirie a prononcé la relaxe de la société occupante s'agissant des brise-lames dont il n'était pas justifié qu'elle en ait la garde et il a jugé de même s'agissant des équipements dont l'installation avait été régularisée par la délivrance d'une autorisation d'occupation temporaire le 28 juin 2013. L'occupante fut condamnée au paiement d'une amende de 1 000 € ainsi qu'à la remise en état des lieux dans un délai de deux mois, sous astreinte de 200 € par jour de retard. Elle s'est pourvue en appel devant la cour administrative d'appel de Marseille en contestant sa condamnation prononcée au titre de l'action domaniale.

Parmi les moyens invoqués, l'un portait sur l'erreur de droit que le tribunal aurait commise en appréciant la situation à la date de son jugement, et non pas à la date de la constatation de l'infraction, c'est-à-dire ici celle du procès-verbal. La société soutenait qu'il appartenait au tribunal de n'ordonner la démolition que des seuls ouvrages qui n'avaient pas fait l'objet d'une autorisation pour l'année 2013. Ce moyen fait suite à l'autorisation délivrée par le préfet pour l'ensemble de l'année 2013 par un arrêté du 28 juin 2013. Lorsque l'occupation est régularisée par la délivrance d'un titre postérieurement à la date de constatation des faits, le contrevenant ne peut alors pas être condamné (par ex., CE, sect., 26 avr. 1929, *Rognier*, 2^e esp., Lebon 431). Les premiers juges avaient ordonné la remise en état des lieux, jugeant « qu'il y a lieu pour le tribunal, statuant sur l'action domaniale, et qui doit à ce titre se placer au jour où il statue, de condamner la société Hôtel Casadelmar à remettre les lieux dans leur état primitif en procédant au démantèlement des ouvrages irrégulièrement implantés sur le domaine public maritime, dont ne font pas partie les deux brise-lames ». En effet, l'action domaniale s'apprécie à la date à laquelle la juridiction se prononce. De manière pédagogique, la cour résume les principes applicables et juge que « l'action domaniale tendant à la remise en état du domaine public maritime dans son état initial repose sur la constatation de la matérialité de l'infraction à la date du procès-verbal de contravention de grande voirie ; que le juge se place à la date à laquelle il statue pour fixer l'étendue de l'obligation de remise en état des lieux, à laquelle le contrevenant a déjà pu procéder, en totalité ou non, les installations en cause pouvant également être à cette date régulièrement autorisées ; que, toutefois, le juge ne saurait condamner le contrevenant à une obligation de remise en état des lieux qui excéderait l'infraction commise, quelle que soit l'étendue de l'occupation irrégulière du domaine public maritime à la date du jugement ».

L'occupation sans titre d'une dépendance du domaine public maritime constitue une contravention de grande voirie (par ex., CE, sect., 10 mai 1935, *Seillier*, 2^e esp., Lebon 543). Cette dernière présente un caractère mixte (v. P. Gélard, *Le caractère mixte de la contravention de grande voirie*, AJDA 1967. I. p. 140). D'une part, l'action pénale vise à prévenir et à réprimer cette infraction objective et matérielle (CE 30 mai 2012, n° 357694, *Bisogno*, Lebon T. 748 ; AJDA 2012. 2318, note S. Traoré). Lorsque l'amende est prévue par un texte et dès lors que la matérialité des infractions est établie, le juge est tenu de prononcer (CE 9 févr. 1979, n° 10626, *Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications c/ Entreprise Pages*, Lebon 58) cette peine d'un montant maximal de 1 500 € (v. décr. n° 2003-172 du 25 févr. 2003 relatif aux peines d'amende applicables aux infractions de grande voirie commises sur le domaine public maritime en dehors des ports). D'autre part, l'action domaniale, imprescriptible (par ex., CE 17 nov. 1941, *Guyon*, Lebon 192 ; CE 22 avr. 1988, n° 59512, *SA Entreprise Dodin c/ Commissaire de la République du département de la Guyane*, Lebon 154), tend à assurer « la remise du domaine public maritime naturel dans un état conforme à son affectation publique en permettant aux autorités chargées de sa

protection d'ordonner au propriétaire d'un bien irrégulièrement construit, qu'il l'ait ou non édifié lui-même, sa démolition, ou de confisquer des matériaux » (CE 29 oct. 2012, n° 341357, *Huyghues Despointes*, Lebon T. 748). Le juge dispose de ce pouvoir d'office, mais pas de la possibilité d'accorder au contrevenant un délai pour remettre en état les lieux (CE 10 déc. 1999, n° 179628, *Voies navigables de France*, Lebon T. 780 ; RDI 2000. 157, chron. C. Lavielle et L. Vallée). Il peut seulement moduler le point de départ de l'astreinte.

En raison de ces obligations, le juge de la contravention de grande voirie assure la protection de l'intégrité et/ou de l'affectation de la dépendance du domaine public ainsi protégée : « Lorsqu'il qualifie de contravention de grande voirie des faits d'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public, il appartient au juge administratif, saisi d'un procès-verbal accompagné ou non de conclusions de l'administration tendant à l'évacuation de cette dépendance, d'enjoindre au contrevenant de libérer sans délai le domaine public et, s'il l'estime nécessaire et au besoin d'office, de 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 ; JCP Adm. 2014, n° 2197, note C. Chamard-Heim ; Dr. adm. 2014, n° 30, note G. Eveillard). Ces deux actions ne peuvent être désolidarisées, le juge devant se prononcer tant sur l'action publique que sur l'action domaniale, que lui soient ou non présentées des conclusions en ce sens (par ex., CE 21 nov. 2011, n° 329240, *Port autonome de Paris*, Lebon T. 926 ; AJDA 2011. 2321 ; RDI 2012. 566, obs. N. Foulquier, à rapp. CE 2 juin 2010, n° 320382, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire c/ Boura*, Lebon 179, jugeant qu'aucun texte n'imposant au préfet de présenter en outre au tribunal des conclusions expresses à l'appui desquelles il lui aurait appartenu de présenter des moyens, la fin de non-recevoir tirée de la méconnaissance de l'article R. 411-1 du code de justice administrative ne peut être utilement soulevée). Et si aucune amende n'est prévue par un texte, le contrevenant doit néanmoins être condamné à la remise en état des lieux (CE, sect., 2 nov. 1956, *Ministre des travaux publics c/ Commune de Poizat*, Lebon 413).

L'infraction est constituée à la date à laquelle elle a été commise, qui correspond en général à celle du procès-verbal constatant ces faits (par ex., CE 16 févr. 1977, n° 99616, *Gorgeri*, Lebon 96 ; CE 13 févr. 2002, n° 223925, *Voies navigables de France c/ Petrossian*, Lebon ; CE 2 juin 2010, *Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire c/ Boura*, préc.). C'est pourquoi le procès-verbal doit mentionner la date à laquelle il a été dressé ; il s'agit là d'une formalité substantielle (CE 29 mars 1889, *Frétigny*, Lebon 443), à moins qu'il ne renferme dans ses énonciations l'indication du jour dont s'agit (*ibid.*). Le juge doit se placer à la date dudit procès-verbal (CE 13 déc. 1967, n° 68897, *M^{me} Bottichio*, Lebon 492), lequel « traduit la décision de l'administration de constater l'atteinte au domaine public » (CE 29 oct. 2012, *Huyghues Despointes*, préc.), pour vérifier si, à cette date, le présumé contrevenant disposait ou non de la garde effective des ouvrages en cause (CE 29 oct. 2012, *Huyghues Despointes*, préc.). Quant à l'action domaniale, le juge doit se placer à la date à laquelle il se prononce : « Il appartient aux juges du fond de rechercher, au besoin d'office, si, à la date des faits, les atteintes portées au domaine public étaient réprimées par une contravention de grande voirie ; que, dans ce cas, ils doivent également vérifier qu'à la date à laquelle ils statuent, l'atteinte portée au domaine public constitue toujours une telle contravention » (CE 21 nov. 2011, n° 333900, *Société Delmas*, AJDA 2012. 230). Aussi, si à la date à laquelle le juge statue, les lieux ont été remis en état, il n'y a pas lieu pour la juridiction saisie d'entrer en voie de condamnation en ordonnant la remise en état. Lorsque le préfet assortit la transmission du procès-verbal au tribunal et présente des conclusions en ce sens, alors qu'il n'y est nullement tenu, celles-ci doivent être rejetées comme étant devenues sans objet (par ex., CE 9 nov. 1927, *Bezzeghoud*, Lebon 1045 ; CE 4 août 1927, *David*, Lebon 959 ; CE 15 mars 1961, *SA des Dragages Saint-Georges*, Lebon 184). C'est sur le fondement de ces règles ainsi rappelées que, dans la présente affaire, la cour phocéenne condamne le contrevenant à la remise en état des lieux pour les 61 mètres carrés occupés sans autorisation au titre de l'année 2013 dès lors que l'autorisation accordée de manière partiellement rétroactive pour cette année ne portait que sur une surface de 209 mètres carrés.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Contraventions de grande voirie * Remise en état du domaine