

AJDA**AJDA 2020 p.1423****Solidarité et individualité dans le contentieux de la contravention de grande voirie****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****10-03-2020**

n° 430550

Sommaire :

Si les poursuites contre plusieurs personnes pour contravention de grande voirie constituent une procédure unique, le juge ne peut cependant pas condamner solidairement les prévenus à une amende eu égard au principe d'individualisation des peines.

Texte intégral :

Vu les procédures suivantes :

Le président du gouvernement de la Polynésie française a déféré au tribunal administratif de la Polynésie française, comme prévenus d'une contravention de grande voirie, la société Libb 2, prise en la personne de son gérant, ainsi que M. J.-L. T., entrepreneur, et a conclu à ce que ce tribunal, d'une part, constate que les faits établis par le procès-verbal dressé le 12 décembre 2013 constituaient la contravention prévue et réprimée par l'article 27 de la délibération n° 2004-34 de l'assemblée territoriale du 12 février 2004, d'autre part, condamne les prévenus au paiement de l'amende correspondante ainsi qu'au versement de la somme de 21 millions de francs CFP en remboursement des frais nécessaires à la remise en état du domaine.

Par un jugement n° 1400066 du 27 août 2014, le tribunal administratif a condamné la société Libb 2 et M. T. au paiement solidaire à la Polynésie française d'une amende de 150 000 francs CFP et de la somme de 21 millions de francs CFP en remboursement des frais nécessaires à la remise en état du domaine.

Par un arrêt n°s 14PA04696, 14PA05106 du 4 juillet 2016, la cour administrative d'appel de Paris a, sur l'appel de la société Libb 2, annulé ce jugement pour irrégularité mais, statuant par la voie de l'évocation, a condamné la société Libb 2 seule au paiement à la Polynésie française de la même amende et de la même somme que précédemment.

Par une décision n° 404068 du 22 septembre 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur le pourvoi de la société Libb 2, a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Paris.

Par un arrêt n°s 17PA03165, 17PA03170 du 22 janvier 2019, la cour administrative d'appel de Paris a, sur l'appel de la société Libb 2, à nouveau annulé le jugement du tribunal administratif de la Polynésie française pour irrégularité mais, statuant par la voie de l'évocation, a condamné la société Libb 2 et la société « J.-L. T. » au paiement solidaire à la Polynésie française de la même amende et de la même somme que précédemment.

1° Sous le n° 430550, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 7 mai et 7 août 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Libb 2 demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt sauf en son article 1^{er} annulant le jugement du tribunal administratif de la Polynésie française ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter les demandes du président du gouvernement de la Polynésie française ;

3°) de mettre à la charge du gouvernement de la Polynésie française la somme de 6 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 430624, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 10 mai et 11

août 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. T. demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler le même arrêt sauf en son article 1^{er} annulant le jugement du tribunal administratif de la Polynésie française ;
- 2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter les demandes du président du gouvernement de la Polynésie française ;
- 3°) de mettre à la charge du gouvernement de la Polynésie française la somme de 6 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code monétaire et financier ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 ;
- la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 ;
- la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 ;
- le code de l'aménagement de la Polynésie française ;
- les délibérations de l'assemblée de la Polynésie française n° 68-136 du 12 décembre 1968 et n° 2004-34 du 12 février 2004 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Guillaume de La Taille Lolainville, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à M^e Balat, avocat de la société Libb 2 et de M. Tane et à la SCP de Chaisemartin, Doumic-Seiller, avocat du gouvernement de la Polynésie française ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le président du gouvernement de la Polynésie française a déféré comme prévenus d'une contravention de grande voirie la société Libb 2, prise en la personne de son gérant, et M. T., entrepreneur individuel, en leur reprochant d'avoir réalisé des travaux d'extraction de matériaux coralliens sur le domaine public maritime sans autorisation administrative. Par un jugement du 27 août 2014, le tribunal administratif de la Polynésie française a condamné la société Libb 2 et l'entreprise J.-L. T. à payer solidairement à la Polynésie française une amende de 150 000 francs CFP au titre de l'action publique et à lui verser, au titre de l'action domaniale, la somme de 21 000 000 francs CFP. Saisie en appel par la société Libb 2, la cour administrative d'appel de Paris a annulé ce jugement pour irrégularité par un arrêt du 4 juillet 2016 puis, statuant par la voie de l'évocation, a condamné la seule société Libb 2 au versement des mêmes sommes. Par une décision n° 404068 du 22 septembre 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a, sur le pourvoi de la société Libb 2, annulé cet arrêt. La société Libb 2 et M. T. se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 22 janvier 2019 en tant que, par ce nouvel arrêt, la cour administrative d'appel de Paris, statuant sur renvoi de l'affaire et après avoir annulé le jugement pour irrégularité, a condamné la société Libb 2 et M. T. à payer solidairement à la Polynésie française une amende de 150 000 francs CFP au titre de l'action publique et, au

titre de l'action domaniale, la somme de 21 000 000 francs CFP.

2. Les pourvois de la société Libb 2 et de M. T. sont dirigés contre le même arrêt. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les pourvois :

3. Afin de satisfaire au principe de motivation des décisions de justice, rappelé à l'article L. 9 du code de justice administrative, le juge administratif doit répondre, à proportion de l'argumentation qui les étaye, aux moyens qui ont été soulevés par les parties auxquelles sa décision fait grief et qui ne sont pas inopérants. Lorsque le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur un pourvoi en cassation formé contre une décision juridictionnelle, annule cette décision et renvoie l'affaire aux juges du fond, ceux-ci restent saisis de l'ensemble des moyens soulevés depuis le début de la procédure et qui n'ont pas été expressément abandonnés. La société Libb 2 avait soutenu, notamment dans sa requête enregistrée le 27 novembre 2014 sous le n° 14PA05106 au greffe de la cour administrative d'appel de Paris, que le procès-verbal de contravention de grande voirie servant de base aux poursuites à son encontre n'avait pas de date certaine, n'était pas exact quant à la localisation des parcelles concernées, ni suffisamment précis quant à l'ampleur des extractions dont il lui était fait grief. Le Conseil d'Etat, statuant au contentieux sur le pourvoi de la société Libb 2, ayant annulé l'arrêt du 4 juillet 2016 de la cour administrative d'appel de Paris et renvoyé l'affaire à cette cour, il appartenait dès lors à celle-ci de répondre à ce moyen, qui n'était pas inopérant.

4. Un jugement de première instance annulé par le juge d'appel est réputé n'être jamais intervenu. Par suite si, confirmant un élément du dispositif attaqué, le juge d'appel peut se prononcer sur un moyen soulevé devant lui en adoptant les motifs qui avaient déjà été retenus à son sujet par le juge de première instance, dès lors que cette réponse est elle-même suffisante et n'appelle pas de nouvelles précisions, ce juge d'appel qui, ayant annulé le jugement pour irrégularité, statue sur la demande par la voie de l'évocation en qualité de juge de première instance ne saurait, sans méconnaître l'exigence de motivation des décisions de justice, justifier son arrêt par simple référence au jugement annulé. En l'espèce, la cour administrative d'appel de Paris, après avoir annulé le jugement attaqué devant elle pour irrégularité, a écarté le moyen tenant à l'insuffisante précision du procès-verbal « par adoption des motifs retenus à bon droit par les premiers juges aux points 5 à 10 de leur jugement ». En statuant ainsi, la cour a méconnu le principe de motivation des décisions de justice. Il en résulte, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, que la société Libb 2 est fondée à demander l'annulation, en tant qu'ils lui font grief, des articles 2 à 4 de l'arrêt qu'elle attaque.

5. Il incombe au juge de la répression des contraventions de grande voirie, lorsque sont poursuivis devant lui plusieurs prévenus à raison de la même contravention, d'apprécier, au vu de l'argumentation que lui soumettent les parties, la régularité des conditions de l'engagement des poursuites et d'en tirer les conséquences, le cas échéant d'office, pour l'ensemble des prévenus. Il en résulte qu'en cette matière, un prévenu peut utilement se prévaloir devant le juge de cassation de l'insuffisance de la réponse du juge du fond au moyen, soulevé par un autre prévenu, tiré de l'imprécision du procès-verbal de contravention. Dès lors, M. T. est également fondé, pour les motifs exposés au point 4 et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation, en tant qu'ils lui font grief, des articles 2 à 4 de l'arrêt qu'il attaque.

6. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : « Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire. » Il incombe, par suite, au Conseil d'Etat de régler l'affaire au fond.

Sur le règlement au fond du litige :

7. Le jugement du tribunal administratif de la Polynésie française, statuant sur les poursuites dirigées par le président du gouvernement de la Polynésie française tant contre la société Libb 2 que contre M. T., a été irrévocablement annulé pour irrégularité par l'article 1^{er} de l'arrêt du 22 janvier 2019. Il y a lieu, pour le Conseil d'Etat, d'évoquer l'affaire et de statuer sur ces poursuites.

En ce qui concerne l'engagement des poursuites :

8. En premier lieu, aucune disposition législative ou réglementaire n'impartit aux agents verbalisateurs de délai, à partir du jour où ils ont constaté l'infraction, pour rédiger le procès-verbal de contravention.

9. En deuxième lieu, si le procès-verbal ayant en l'espèce servi de base aux poursuites mentionne comme lieu de l'infraction la parcelle cadastrée section CA n° 8, alors que, ainsi qu'il ressort d'un plan cadastral produit devant le tribunal administratif, les travaux ont été réalisés sur la parcelle cadastrée CA n° 17, il résulte des mentions du même procès-verbal, qui n'ont pas été contredites dans le cadre de l'instruction, que les travaux ont eu lieu au point kilométrique 15 800, au droit de la terre « Tevaitapuhuarau », dans la commune associée de Faanui à Bora-Bora. Les travaux d'extraction reprochés aux prévenus y sont précisément décrits. Le procès-verbal est assorti d'une carte, d'une photographie aérienne et de photographies des excavations. La première des deux dates qui y figure, le 25 avril 2013, est à l'évidence celle du constat de l'infraction, alors que la seconde, le 12 décembre 2013, est celle à laquelle le procès-verbal a été rédigé. Enfin, les noms des contrevenants - la société Libb 2 prise en la personne de son gérant ainsi que M. T. - y ont dûment été relevés. Dans ces conditions, ce procès-verbal est suffisamment précis pour fonder les poursuites.

10. En troisième lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 774-2 du code de justice administrative, « dans les dix jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention », l'autorité compétente « fait faire au contrevenant notification de la copie du procès-verbal ». L'observation de ce délai de dix jours n'étant pas prescrite à peine de nullité, le moyen tiré de ce qu'il aurait été méconnu ne peut être utilement invoqué. Pour autant, la notification tardive du procès-verbal ne saurait porter atteinte aux droits de la défense. A cet égard, la circonstance que le procès-verbal de contravention de grande voirie n'a été notifié à la société Libb 2 que le 13 janvier 2014 alors qu'il avait été dressé le 12 décembre 2013, et procédait d'un constat d'infraction remontant au 25 avril précédent, n'a pas, en l'espèce, privé les personnes poursuivies de la possibilité de rassembler les éléments de preuve utiles à leur défense. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'atteinte portée aux droits de la défense doit être écarté.

11. En quatrième lieu, en vertu des dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article L. 774-2 et du 2° de l'article L. 774-11 du code de justice administrative, la notification du procès-verbal doit indiquer à la personne poursuivie qu'elle est tenue, si elle veut fournir des défenses écrites, de les déposer dans le délai d'un mois à compter de cette notification. Par suite, la société Libb 2 ne saurait utilement se plaindre de ce que le président du gouvernement de la Polynésie française, lui notifiant le procès-verbal de contravention, lui a imparti un délai d'un mois pour présenter ses observations au tribunal à une date où celui-ci n'était pas encore saisi.

12. En cinquième lieu, selon le dernier alinéa de l'article L. 774-2 du code de justice administrative, il doit être dressé acte de la notification du procès-verbal de contravention, puis « cet acte doit être adressé au tribunal administratif et y être enregistré comme les requêtes introductives d'instance ». Toutefois, la présentation par l'autorité compétente de conclusions au juge de la répression des contraventions de grande voirie saisit valablement ce juge des poursuites. Aussi la société Libb 2 ne saurait-elle utilement se plaindre de ce que le président du gouvernement de la Polynésie française s'est borné à présenter une requête tendant à la condamnation des prévenus en y joignant le procès-verbal du 12 décembre 2013.

13. Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient la société Libb 2, le président du gouvernement de la Polynésie française a valablement engagé les poursuites.

En ce qui concerne l'action publique :

S'agissant de la prescription :

14. En vertu de l'article 9 du code de procédure pénale, l'action publique tendant à la répression des contraventions se prescrit par une année révolue à compter du jour où l'infraction a été commise. La prescription d'infractions continues ne court qu'à partir du jour où elles ont pris fin. En vertu de l'article 7 de ce code puis, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} de la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, de l'article 9-2 du même code, peuvent seules être regardées comme des actes d'instruction ou de poursuite de nature à interrompre la prescription en matière de contraventions de grande voirie, outre les jugements rendus par les juridictions et les mesures d'instruction prises par ces dernières, les mesures qui ont pour objet soit de constater régulièrement l'infraction, d'en connaître ou d'en découvrir les auteurs, soit de contribuer à la saisine du tribunal administratif ou à l'exercice par le ministre de sa faculté de faire appel ou de se pourvoir en cassation. Ces actes d'instruction ou de poursuites interrompent la prescription à l'égard de tous les auteurs, y compris ceux qu'ils ne visent pas.

15. Si, comme la société Libb 2 le soutient à juste titre, le courrier de son architecte reçu par l'administration le 7 avril 2013, qui fait état de l'impossibilité d'interrompre les travaux d'extraction, établit qu'à cette date, ces travaux

avaient déjà été engagés, ce même courrier montre, dans le même temps, que ces travaux n'étaient, alors, pas achevés. Par suite, le délai de prescription de l'action publique, qui n'avait pas encore couru, a été interrompu le 12 décembre suivant par l'établissement du procès-verbal de contravention de grande voirie. Aussi, ce délai n'était-il pas expiré lorsque, le 27 août 2014, le tribunal a condamné la société Libb 2 et M. T. à une peine d'amende. Il résulte de ce qui précède qu'à la date de la présente décision, l'action publique n'est pas prescrite.

S'agissant de la matérialité de l'infraction :

16. En vertu des dispositions du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique du 12 avril 1996, dont la teneur est reprise au deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le domaine public maritime de la Polynésie française comprend en particulier, sous réserve des droits de l'Etat et des tiers, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, notamment ceux des rades et des lagons. Après avoir rappelé, à l'article 2, la consistance de ce domaine, la délibération de l'assemblée de la Polynésie française du 12 février 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française, à l'article 6, dispose que : « Nul ne peut sans autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente, effectuer aucun remblaiement, travaux, extraction, installation et aménagement quelconque sur le domaine public [...]. »

17. En premier lieu, il est constant que la société Libb 2, maître d'ouvrage, et M. T., entrepreneur, ont procédé au point kilométrique 15 800, au droit de la terre « Tevaitapuhuaarau », dans la commune associée de Faanui à Bora-Bora, à des travaux d'extraction de matériaux coralliens en vue d'aménager une marina. Ainsi qu'il a été dit, le procès-verbal qui en a été dressé le 12 décembre 2013, et qui fait foi jusqu'à preuve du contraire, indique que, sur une superficie d'environ 2 100 mètres carrés, 6 300 mètres cubes de matériaux ont été extraits. La société Libb 2 admet elle-même l'exactitude de ce procès-verbal en ce qui concerne la superficie du bassin dragué. L'étude d'impact, qui a été établie par elle, de même que, contrairement à ce qu'elle soutient, le tableau estimatif des volumes de terrassement qu'elle produit également, corroborent les indications du procès-verbal quant au volume de matériaux extrait. Dans ces conditions, l'autorité de poursuite démontre la nature comme l'ampleur des travaux entrepris sur le domaine public maritime.

18. En deuxième lieu, il résulte de la lettre même de l'article 6 de la délibération du 12 février 2004 que les travaux d'extraction, quelle que soit la destination des matériaux extraits, et notamment quand bien même ils seraient réemployés en remblais, lorsqu'ils sont réalisés sur le domaine public maritime polynésien, sont soumis à une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente, distincte par son objet de l'éventuelle autorisation d'occuper la dépendance correspondante.

19. En troisième lieu, ni l'arrêté du 30 août 2007, qui autorisait certes la société Libb 2 à occuper la dépendance en cause, ni la convention du 19 février 2008 qui avait fixé les modalités de cette occupation, ne comporte la moindre autorisation expresse de procéder à l'extraction de matériaux coralliens. Par suite, et à supposer même que ces actes n'aient pas été caducs à la date de l'infraction, la société Libb 2 ne saurait utilement s'en prévaloir pour soutenir qu'elle était autorisée à procéder aux travaux en litige. Par ailleurs, conformément à l'article LP. 114-10 du code de l'aménagement de la Polynésie française et à l'article 34 de la délibération du 12 février 2004, les autorisations de travaux immobiliers ne valent pas autorisation d'extraire des matériaux sur le domaine public. Dès lors, la société Libb 2 ne saurait non plus utilement se prévaloir des permis de travaux immobiliers qui lui ont été délivrés les 4 juin 2007 et 31 janvier 2008. Enfin, l'autorisation prévue à l'article 6 de la délibération du 12 février 2004 ne pouvant être tacite, la société Libb 2 ne peut pas davantage se prévaloir utilement de la circonstance que l'administration aurait été prévenue de ses projets par une étude d'impact, une notice explicative ou des échanges de courriels.

20. Il résulte de ce qui précède que le président du gouvernement de la Polynésie française est fondé à soutenir que, au 25 avril 2013, des travaux d'extraction de matériaux coralliens avaient été réalisés sur le domaine public maritime en méconnaissance de l'obligation, prévue à l'article 6 de la délibération du 12 février 2004, de justifier d'une autorisation préalable.

S'agissant de la contravention :

21. En premier lieu, il appartient au juge de la répression des contraventions de grande voirie de rechercher, au besoin d'office, si, à la date des faits relevés à l'encontre de l'auteur d'atteintes portées au domaine public, ces atteintes étaient réprimées par une contravention de grande voirie. Il doit dans ce cas, avant de statuer au titre de l'action publique, également vérifier qu'à la date à laquelle il statue, l'atteinte portée au domaine public

constitue toujours une telle contravention.

22. En vertu de l'article 62 de la loi organique du 12 avril 1996, dont les dispositions ont été reprises et précisées à cet égard par l'article 22 de la loi organique du 27 février 2004, l'assemblée de la Polynésie française peut édicter des contraventions de grande voirie pour réprimer les atteintes au domaine public qui lui est affecté, le produit des condamnations étant alors versé à son budget. L'article 27 de la délibération du 12 février 2004 dispose, tant au 25 avril 2013 qu'à la date de la présente décision, que les infractions à l'interdiction, prévue à l'article 6, de procéder à des extractions sur le domaine public sans autorisation préalable, constatées en particulier par les agents assermentés des administrations chargées de la gestion et de la conservation du domaine public, constituent des contraventions de grande voirie. Il s'ensuit que les faits constatés par le procès-verbal du 12 décembre 2013 constituaient au 25 avril 2013, comme ils constituent encore à la date de la présente décision, des contraventions de grande voirie.

23. En second lieu, il ressort de l'ensemble des dispositions législatives applicables aux contraventions de grande voirie que les dommages causés au domaine public maritime au cours de l'exécution de travaux effectués par un entrepreneur engageant, sauf cas de force majeure ou faute de l'administration assimilable à la force majeure, non seulement la responsabilité des personnes pour lesquelles ces travaux sont exécutés, mais aussi celle de l'entrepreneur. Par suite, la contravention est imputable, en sa qualité de maître d'ouvrage à la société Libb 2, qui ne saurait utilement faire valoir, à cet égard, qu'elle ne savait pas avoir besoin d'une autorisation préalable, ainsi qu'à M. T., en sa qualité d'entrepreneur chargé des travaux.

24. Il résulte de ce qui précède que le président du gouvernement de la Polynésie française est fondé à soutenir que la société Libb 2 et M. T. se sont rendus coupables d'une contravention de grande voirie.

S'agissant de la peine :

25. Aucune disposition applicable aux contraventions de grande voirie ne permet au juge administratif, dès lors qu'il a constaté la matérialité de ces infractions, de dispenser leur auteur de la condamnation aux amendes prévues par les textes et non frappées de prescription. Eu égard au principe d'individualisation des peines, il lui appartient cependant de fixer, dans les limites prévues par les textes applicables, le montant des amendes dues compte tenu de la gravité de la faute commise, qu'il apprécie au regard de la nature du manquement et de ses conséquences. Il ne saurait légalement condamner plusieurs prévenus solidairement au paiement de la même amende.

26. En vertu du troisième alinéa de l'article 27 de la délibération du 12 février 2004, les contrevenants peuvent être punis des peines d'amende définies dans le code pénal pour les contraventions de la cinquième classe. Selon l'article 131-13 du code pénal, qui régit les peines contraventionnelles encourues par les personnes physiques, le montant de l'amende est fixé, pour les contraventions de la cinquième classe, à 1 500 € au plus. Par application de l'article 131-41 du même code, le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques. Enfin, l'article D. 712-1 du code monétaire et financier fixe la parité du franc CFP exprimée en millier d'unités à 8,38 €.

27. Ainsi qu'il a été dit, l'infraction a consisté, sans l'autorisation adéquate, en le creusement d'un bassin de 70 mètres de long par 30 mètres de large dans le lagon de Bora-Bora, et en l'extraction de 6 300 mètres cubes de matériaux coralliens. C'est en principe à la société Libb 2, maître d'ouvrage, qu'il incombait de solliciter préalablement l'autorisation d'extraire ces matériaux. Toutefois cette société, qui disposait d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine ainsi que d'autorisations d'urbanisme, n'a rien dissimulé de ses projets de travaux aux services de la Polynésie française, lesquels ne l'ont pas avertie de ses obligations. Pour sa part, M. T., entrepreneur, a certes réalisé les travaux incriminés pour le compte de la société Libb 2. Mais, contrairement à ce que le président du gouvernement de la Polynésie française soutient, il n'avait pas déjà été condamné pour une contravention de grande voirie par le jugement n° 0800260 du 25 novembre 2008 du tribunal administratif de la Polynésie française.

28. Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'infliger à la société Libb 2 une amende de 500 000 francs CFP et à M. T. une amende de 60 000 francs CFP.

En ce qui concerne l'action domaniale :

29. Le juge, saisi d'un litige relatif à l'évaluation par l'administration du dommage causé au domaine public par

l'auteur d'une contravention de grande voirie, n'en remet pas en cause le montant, sauf si ce dernier présente un caractère anormal.

30. Il ressort des énonciations du procès-verbal que, selon les estimations de l'agent verbalisateur, les travaux de remise en état du domaine nécessitent la location d'une drague pendant 210 heures au prix unitaire de 10 000 francs CFP et la fourniture de 6 300 mètres cubes de matériaux coralliens au prix unitaire de 3 000 francs CFP, soit un coût respectivement de 2 100 000 francs CFP et de 18 900 000 francs CFP. Comme cela a été dit, l'ampleur des travaux d'extraction, et par là-même, l'ampleur des travaux nécessaires à la remise en état du domaine, sont établis. Le prix unitaire de 3 000 francs CFP des remblais coralliens à mettre en oeuvre correspond au prix de matériaux de remblai proposé par M. T. lui-même lors d'une consultation en mai 2010. Le coût horaire du recours à une drague a été établi à un montant inférieur aux tarifs de location des engins correspondants de la direction de l'équipement de la Polynésie française. Dans ces conditions, et contrairement à ce que la société Libb 2 soutient, il ne résulte pas de l'instruction que le montant auquel l'administration évalue la remise en état du domaine public présenterait un caractère anormal.

31. Il s'ensuit que le président du gouvernement de la Polynésie française est fondé à demander la condamnation solidaire de la société Libb 2 et de M. T. à verser à la collectivité territoriale la somme de 21 millions de francs CFP au titre des frais nécessaires à la remise en état du domaine.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

32. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la Polynésie française qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. En revanche il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à ce même titre à la charge de la société Libb 2, d'une part, et de M. T., d'autre part, la somme de 2 000 € chacun.

Décide :

Article 1^{er} : Les articles 2, 3 et 4 de l'arrêt du 22 janvier 2019 sont annulés.

Article 2 : La société Libb 2 est condamnée à payer une amende de 500 000 francs CFP.

Article 3 : M. T. est condamné à payer une amende de 60 000 francs CFP.

Article 4 : La société Libb 2 et M. T. sont condamnés à verser solidairement à la Polynésie française la somme de 21 000 000 francs CFP en remboursement des frais nécessaires à la remise en état du domaine public.

Article 5 : La société Libb 2 versera la somme de 2 000 € à la Polynésie française au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : M. T. versera la somme de 2 000 € à la Polynésie française au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Les conclusions présentées par la société Libb 2 et M. T. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 8 : La présente décision sera notifiée à la société Libb 2, à M. J.-L. T. et à la Polynésie française.

Demandeur : Libb 2 (Sté)

Composition de la juridiction : (sera publié au Lebon)

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Contravention de grande voirie * Individualisation des peines

AJDA 2020 p.1423

Solidarité et individualité dans le contentieux de la contravention de grande voirie

Jérémy Bousquet, Maître de conférences à l'université de Nîmes - Chrome (EA7352) - chercheur associé au CREAM (EA 2038)

Le caractère paradisiaque de la petite île de Bora-Bora en Polynésie française attire inexorablement des sociétés du secteur touristique mues par un appétit financier féroce et manifestement peu enclines à respecter les procédures légales. Et cela, on s'en doute, au détriment de la beauté naturelle qu'elle a à offrir et de la diversité de sa faune et de sa flore. L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 10 mars 2020 dévoile alors tout l'intérêt de la procédure de contravention de grande voirie qui, s'appliquant lorsque la loi le prévoit à certaines dépendances du domaine public, tend à la fois à la répression et à la réparation des atteintes commises au domaine public.

En effet, était à l'origine d'une telle procédure la construction d'une marina sur un lagon destinée aux personnels travaillant dans un hôtel implanté non loin de là. En vue de la réalisation de ce projet, un entrepreneur, M. T., a extrait plusieurs milliers de mètres cubes de matériaux coralliens sur le domaine public maritime, sans aucune sorte d'autorisation, pour le compte de la société Libb 2, commanditaire des travaux et occupant régulier de ce même domaine. De tels travaux n'ont pas échappé à la vigilance d'un agent assermenté qui après un contrôle dressa un procès-verbal de contravention de grande voirie à l'endroit des deux sociétés fin 2013. Procès-verbal transmis au tribunal administratif de la Polynésie française qui, par jugement du 27 août 2014, a condamné solidairement la société Libb 2 et M. T., d'une part, à titre répressif à verser une amende de 150 000 francs CFP (1 250 €) et, d'autre part, à verser 21 millions de francs CFP (175 000 €) au titre de l'action domaniale.

L'une des spécificités de l'affaire provenait du fait que la seule société Libb 2 releva appel de ce jugement qui fut annulé par la cour administrative d'appel de Paris. Evoquant l'affaire, les juges d'appel confirmèrent toutefois le dispositif du jugement, mais, M. T. n'ayant pas fait appel du jugement, en ce qui concerne la société Libb 2 seulement qui forma un pourvoi. Le Conseil d'Etat (22 sept. 2017, n° 404068) annula l'ensemble de l'arrêt en raison de la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure et des articles R. 431-1, R. 611-1 et R. 711-2 du code de justice administrative et renvoya l'affaire à la cour d'appel de Paris qui se prononça à nouveau le 22 janvier 2019. Elle confirma le dispositif du jugement rendu en 2014. Cette fois-ci, aussi bien la société Libb 2 que M. T. formèrent un pourvoi.

On l'aura compris, toute la singularité de cette affaire tenait à la présence de deux prévenus ayant adopté une attitude contentieuse distincte puisque M. T. n'a ni produit de défense devant le tribunal ni relevé appel du jugement, ni même produit de mémoire dans le cadre du renvoi après cassation. Ce n'est qu'en cassation contre le second arrêt des juges d'appel que ce contrevenant réapparaît. Son sort était donc intimement lié aux recours de son coprévenu et de leurs conséquences. Justement, tout l'enjeu de l'arrêt était de déterminer le degré d'interdépendance et la place qu'occupe la solidarité des recours entre les coprévenus en ce qui concerne le contentieux de la contravention de grande voirie et plus particulièrement à propos de l'action publique. De cette décision extrêmement riche, deux points particuliers attirent l'attention. D'une part, parce qu'ils permettent d'observer qu'existe dans une certaine mesure un lien entre coprévenus au cours de la procédure. D'autre part, parce qu'ils permettent d'apporter d'intéressantes précisions sur le contentieux de la contravention de grande voirie en raison des circonstances contentieuses tenant à la pluralité de coprévenus. Bref, ils contribuent à démontrer une fois encore toute la singularité de ce contentieux.

D'abord, un prévenu peut-il bénéficier de l'annulation de l'arrêt de la cour d'appel à raison du défaut de réponse à un moyen soulevé par son coprévenu ? Ensuite, l'interruption de la prescription en raison d'un acte interruptif ne visant pas personnellement un prévenu, mais seulement l'autre prévenu, doit-elle jouer pour le premier ? Enfin, dès lors que la matérialité des faits est établie, le juge peut-il condamner solidairement les auteurs de l'infraction au paiement d'une même amende ?

En jugeant que les poursuites contre plusieurs personnes pour contravention de grande voirie constituent une procédure unique, mais que le juge ne peut pas condamner solidairement les prévenus à une amende eu égard au principe d'individualisation des peines, le Conseil d'Etat navigue entre une acception solidaire et individualiste

du contentieux de la contravention de grande voirie. Surtout, l'arrêt permet de dévoiler encore une fois tout ce qu'il recèle de spécifique. Cette décision traduit finalement l'influence accrue des principes du droit pénal sur le droit administratif.

I - La part de solidarité

L'extraction illégale de récifs coralliens sur le domaine public maritime donne l'occasion au Conseil d'Etat de préciser que, dans le cadre de poursuites pour contravention de grande voirie contre plusieurs personnes, celles-ci sont liées, sinon solidaires, tout au long de la procédure devant lui et cela à deux égards.

A. L'indifférenciation des moyens soulevés

Avant toute chose, précisons ce que reprochait la société Libb 2 au second arrêt des juges d'appel faisant l'objet du pourvoi en cassation. Selon elle, le procès-verbal de contravention de grande voirie servant de base aux poursuites n'avait pas de date certaine, n'était pas exact quant à la localisation des parcelles concernées, ni suffisamment précis quant à l'ampleur des extractions dont il leur était fait grief. Or, les juges d'appel ont cru bon d'écarter ce moyen en se référant expressément aux motifs retenus par les premiers juges, en dépit de l'annulation du jugement par cette même cour. Le requérant considérait donc que la cour n'avait qu'insuffisamment répondu à son moyen bien qu'il soit tout à fait opérant.

Avant d'aborder le premier enseignement de l'arrêt, quelques mots à propos de la pérennité de ce moyen concernant la société Libb 2. Sans aucun doute, ce moyen ne posait aucune difficulté pour elle et conduisait inévitablement à l'annulation de l'arrêt de la cour en raison de ce que le rapporteur public a pu nommer « une fantaisie procédurale, une étourderie » (R. Victor, que nous remercions pour l'aimable transmission de ses conclusions). Les juges d'appel, évoquant l'affaire après avoir annulé le jugement qui leur était soumis, ont tout simplement adopté - et non recopié - les motifs de ce dernier. Bien entendu, une telle solution méconnaît manifestement une règle de bon sens de la procédure d'appel : lorsque le juge évoque l'affaire, il ne peut plus se référer au jugement qu'il vient d'annuler dans ses motifs puisque celui-ci n'est censé en conséquence n'avoir jamais existé. L'adoption de motif ne vaut certainement pas, et cela relève d'un souci élémentaire de logique, dans le cadre de l'évocation. Un simple détour par n'importe quel manuel dédié au contentieux administratif aurait pu permettre de l'éviter. Mais peut-être ne faut-il pas blâmer aussi rapidement les personnes, la véritable source du problème résidant probablement dans le trop peu de moyens et la surcharge de travail qui acculent les magistrats à la faute. C'est donc sans surprise que la haute juridiction administrative accueille favorablement et sans difficulté le moyen soulevé par la société Libb 2 et profite de l'occasion pour préciser, semble-t-il, la portée de l'exigence de motivation des décisions de justice : « le juge administratif doit répondre, à proportion de l'argumentation qui les étaye, aux moyens qui ont été soulevés par les parties auxquelles sa décision fait grief et qui ne sont pas inopérants ».

Il en allait autrement pour son coprévenu (qui avait la qualité de partie à l'instance d'appel, son pourvoi étant donc recevable). Il n'avait, en effet, pas soulevé un tel moyen devant la cour. Se posait une question jusqu'alors inédite dans le cadre du contentieux de la contravention de grande voirie : M. T. pouvait-il utilement se prévaloir devant le juge de cassation de l'insuffisance de la réponse du juge d'appel au moyen, soulevé par un autre prévenu, tiré de l'imprécision du procès-verbal de contravention ? Ce à quoi a répondu positivement le Conseil d'Etat qui censure à son égard l'arrêt sur le même fondement.

C'est le premier enseignement de la décision : dans le contentieux de la contravention de grande voirie, un prévenu peut utilement se prévaloir devant le juge de cassation de ce que les juges d'appel n'ont pas suffisamment bien répondu à l'un des moyens soulevés par l'autre prévenu. Le Conseil d'Etat précise l'office du juge : « il incombe au juge de la répression des contraventions de grande voirie, lorsque sont poursuivis devant lui plusieurs prévenus à raison de la même contravention, d'apprécier, au vu de l'argumentation que lui soumettent les parties, la régularité des conditions de l'engagement des poursuites et d'en tirer les conséquences, le cas échéant d'office, pour l'ensemble des prévenus ». Dès lors, « un prévenu peut utilement se prévaloir devant le juge de cassation de l'insuffisance de la réponse du juge du fond au moyen, soulevé par un autre prévenu, tiré de l'imprécision du procès-verbal de contravention ». Dans ce considérant réside une première marque de la singularité du contentieux de la contravention de grande voirie que le Conseil d'Etat met ici en exergue. On sait en effet qu'en principe, une partie ne peut utilement se prévaloir du défaut d'examen d'un moyen soulevé par une autre partie ou d'une irrégularité procédurale commise par le juge d'appel à l'égard de l'autre partie. Le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion de consacrer une telle règle par sa décision *Drannikova* (CE 15 mars 2000, n° 185837, Lebon T. 1047, 1161 et 1184 ; pour un ex., plus récent, v. CE 2 déc. 2015, n°

382641, Lebon T. 819 et 829 ; AJDA 2016. 479, chron. L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet) à laquelle le fichage de la décision du 10 mars 2020 renvoie par ailleurs. On sait aussi que la haute juridiction s'est autorisée à y déroger dans certaines hypothèses particulières et finalement assez rares. Il en va ainsi lorsqu'une disposition de la loi fait obligation au juge de se prononcer sur tous les moyens, comme en matière d'urbanisme (CE 10 févr. 2010, n° 327149, *Commune de Saint-Lunaire*, Lebon T. 921 ; AJDA 2010. 294 ; RDI 2010. 333, obs. Soler-Couteaux) ou encore dans le contentieux de la responsabilité décennale des constructeurs (CE 7 déc. 2015, n° 380419, *Commune de Bihorel*, Lebon 425 ; AJDA 2015. 2351 ; RDI 2016. 93, obs. H. de Gaudemar ; AJCT 2016. 265, obs. S. Hul ; CE 4 avr. 2016, n° 394196, *Société Unibéton*, Lebon T. 689, 829, 831, 835 et 899 ; AJDA 2016. 696 ; RDI 2016. 481, obs. H. de Gaudemar ; JCP Adm. 2016, n° 2306, chron. O. Le Bot ; Rev. CMP 2016, n° 150, note P. Devillers).

Quelle raison a alors pu conduire à la reconnaissance d'une même exception en matière de contentieux de la contravention de grande voirie ? Sans aucun doute, la particularité de ce contentieux répressif et sa nature en partie pénale (v. P. Gélard, *Le caractère mixte de la contravention de grande voirie*, AJDA 1967. 140 ; G. Dellis, *Droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, 1997). Les contraventions de grande voirie sanctionnent en effet une infraction pénale et, de ce fait, restent soumises dans une très large mesure aux principes directeurs du droit pénal. Ainsi et pour donner quelques exemples, les contraventions de grande voirie doivent être prévues par un texte en vertu du principe de légalité des délits et des peines (CE 26 juin 1914, *Retif*, Lebon 789) ; les conclusions reconventionnelles sont irrecevables (CE 1^{er} déc. 1937, *Société Citerma*, Lebon 988 ; CE 8 juill. 1955, *Société générale des transports*, Lebon 404) ; la prescription d'un an applicable aux contraventions de police s'applique à l'action publique tout comme, semble-t-il, l'article 6, § 3 de la convention européenne des droits de l'homme au volet répressif des contraventions de grande voirie (CE 21 déc. 2001, n° 222862, *Hofmann*, Lebon 652 ; CAA Marseille, 4 févr. 2010, n° 08MA01336, DMF 2010. 531, note L. Bordereaux ; v. F. Rolin, *Les incidences de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur le droit domanial*, AJDA 2003. 2130). Certaines particularités lui sont toutefois propres, comme l'obligation de poursuivre (CE 23 févr. 1979, *Association des amis des chemins de ronde*, Lebon 75 ; AJDA 1979. 83 ; D. 1979. 405, note M. Lombard ; RD publ. 1979. 1157, note M. Waline ; v. A. Kouévi, *L'obligation de poursuivre en matière de contravention de grande voirie*, AJDA 2000. 393) ou encore la possibilité qu'un même fait puisse donner lieu à une condamnation judiciaire et à une contravention de grande voirie, contrairement au principe *non bis in idem* (CE 13 juin 1964, *Guégan*, RD publ. 1965. 85, note M. Waline), ce qui fait d'elle une procédure tout à fait originale (Cons. const. 23 sept. 1987, n° 87-161 L, Rec. Cons. const. 1987. 53 ; AJDA 1988. 60, obs. X. Prétot ; RFDA 1988. 273, note B. Genevois ; RDI 1988. 277, chron. J.-M. Aubry et D.-G. Lavroff).

Ainsi peut-on considérer, puisque la matière est pénale, que la contestation de la régularité du procès-verbal constitue en réalité la contestation de ce qui fonde les poursuites répressives devant le juge administratif. Toute la procédure repose en effet sur cet acte qui doit au demeurant être assez complet et précis pour que puissent jouer les droits de la défense (CE 4 juill. 1986, *Rotela* ; CE 20 mars 1991, *Société Sablières du pont de l'Allier*, Lebon 92). Ainsi, de par son importance, peu importe que ce moyen soit soulevé par un requérant en particulier. La nullité du procès-verbal ne saurait rester sans conséquence sur le prévenu ayant omis de soulever ce moyen. On peut difficilement reprocher au Conseil d'Etat une telle solution : l'inverse serait revenu à potentiellement sanctionner pénalement un prévenu bien que le fondement des poursuites soit irrégulier et qu'il soit censé n'avoir jamais existé en raison de son annulation, ce qui est, à notre sens, inconcevable.

B. La généralisation de l'interruption de la prescription

Il restait au Conseil d'Etat à régler l'affaire au fond. C'est à ce titre qu'intervient la deuxième question inédite intéressant le jeu de la prescription de l'action publique et plus particulièrement l'effet des actes interruptifs à l'égard de M. T.

Rappelons que si l'action domaniale, celle ayant vocation à assurer une remise en l'état du bien, est imprescriptible puisqu'elle se rapporte au domaine public (CE 22 avr. 1988, *SA entreprise Dodin*, JCP 1989. II. 21166 ; Dr. adm. 1988, n° 303), tel n'est pas le cas de l'action publique qui, quant à elle, est prescrite au-delà d'un an à compter du jour de la commission de l'infraction en vertu de l'article 9 du code de procédure pénale concernant les contraventions (la nature de contravention au sens du droit pénal de la contravention de grande voirie est toutefois discutée ; v. Ph. Godfrin et M. Degoffe, *Droit administratif des biens*, Sirey, 2018, n° 317). Cette action se rapportant à la matière pénale, il revient par ailleurs au juge administratif de relever d'office que l'infraction reprochée n'est pas couverte par la prescription (CE 2 nov. 1966, n° 65445, *Société Poléna*, Lebon

576). Ajoutons qu'il convient de tenir compte de deux éléments afin de déterminer si l'action publique est prescrite ou non : le caractère instantané ou continu de l'infraction, d'une part, puisque lorsque l'infraction est continue, la prescription ne court qu'à partir du jour où elle a pris fin dans ses effets, ce que réaffirme en l'espèce le Conseil d'Etat ; l'interruption de la prescription, d'autre part, qui peut intervenir en raison de causes exhaustivement énumérées par l'article 9-2 du code de procédure pénale. Un nouveau délai égal au délai initial court à compter de chaque acte interruptif compris comme un acte de poursuite ou d'instruction.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de synthétiser récemment ce qui peut être entendu comme un acte de poursuite ou d'instruction en matière de contravention de grande voirie (CE 22 sept. 2017, n° 400825, *Société APS*, Lebon T. 597, 599 et 611 ; AJDA 2017. 1807 ; RDI 2018. 104, obs. N. Foulquier). On peut ainsi classer ces actes en trois catégories distinctes (v. M. Le Roux, *Contravention de voirie*, J.-Cl. Adm., fasc. 1170) :

- toutes les mesures ayant pour objet de constater l'infraction, d'en identifier les auteurs et d'aboutir à la saisine du tribunal, telles que l'établissement du procès-verbal (CE 29 mai 1974, *Imbert*, Lebon 327) ;
- les décisions juridictionnelles et les mesures d'instruction les précédant. On peut citer à titre d'exemple l'enregistrement ou la communication des mémoires (CE 2 mai 1959, *Ministre des TP c/ Leroy*, Lebon 284) ;
- l'exercice par l'administration de sa faculté de faire appel ou de se pourvoir en cassation (CE, avis, 22 juill. 1994, n° 157813, *Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais et France Telecom*, Lebon 350 ; Gaz. Pal. 26 févr. 1995, p. 10, concl. J. Arrighi de Casanova ; à la différence de l'appel ou du pourvoi du contrevenant qui ne sont, quant à eux, pas interruptifs, CE 23 déc. 1959, *Héliot*, Lebon 714).

En l'espèce, le noeud du problème tenait justement à l'existence de divers actes interruptifs dont certains ne visaient pas personnellement M. T., mais seulement la société Libb 2 : l'établissement du procès-verbal en 2013, le déféré du président de la Polynésie française en mars 2014, lors du jugement de 2014 et par deux fois devant la cour d'appel et le Conseil d'Etat. Le prévenu n'ayant pas été condamné par le premier arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, le délai aurait pu continuer de courir en ce qui le concerne. Jugeant au fond, le Conseil d'Etat aurait donc pu juger l'action publique prescrite. Or, c'est une tout autre solution que consacre la haute juridiction administrative en jugeant, à notre connaissance, d'une manière inédite que « ces actes d'instruction ou de poursuites interrompent la prescription à l'égard de tous les auteurs, y compris ceux qu'ils ne visent pas ». En d'autres termes, l'interruption intervient à l'égard de tous les auteurs de l'infraction, y compris ceux que ces actes ne visent pas. Solidaires envers les moyens qu'ils soulèvent, les coprévenus le sont également lorsqu'intervient un acte interruptif qui ne vise personnellement qu'un seul.

Là aussi, cette solution n'a rien de surprenant. Elle est en conformité avec la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation dont le rapporteur public a pu souligner qu'elle retenait « une conception "absolutiste" de l'effet interruptif qui se produit à l'égard de tous les auteurs et complices, qu'ils soient connus ou inconnus » (v. les jurisprudences citées par le rapporteur public, Crim. 5 juill. 1993, n° 92-82.799, *Fournou*, Bull. crim. n° 239 ; Crim. 5 juill. 1995, n° 93-82.665, *Herrmann*, Bull. crim. n° 249). Un tel alignement est compréhensible sinon inévitable dans la mesure où le juge administratif se comporte ici comme un juge pénal. Cette solution confirme une fois de plus la nature, certes originale, mais en grande partie répressive de la contravention de grande voirie qui emprunte aux règles générales du droit pénal ses habits (v. Ch. Laviolle, *Droit domanial et droit pénal : le contentieux des contraventions de voirie routière*, RFDA 2012. 249). On pourrait même se risquer à y voir une volonté du Conseil d'Etat de suivre le chemin balisé par le juge naturel du contentieux pénal. L'aspect répressif de ce contentieux le colore d'une certaine solidarité qui est tout à fait évidente. Coauteurs d'une infraction - nous pourrions même dire complices - un acte interruptif visant l'un doit nécessairement jouer pour l'autre au risque qu'une même infraction, commise au même moment et dont la matérialité est avérée, soit sanctionnée pour l'un et non pour l'autre, ce qui est, là aussi, difficilement concevable.

On le voit, le contentieux de la contravention de grande voirie est tout à fait spécifique en ce qu'il ménage une part de solidarité entre les coprévenus. L'un et l'autre sont liés dans le but d'assurer la sanction de l'infraction commise. Toutefois, dès lors que le principe de la sanction a été retenu, la solidarité disparaît au profit d'une individualisation du prononcé de la peine.

II - La part d'individualité

S'agissant de l'action publique, la part d'individualité dans le contentieux de la grande voirie se révèle au stade

du prononcé de la peine d'amende et par sa modulation.

A. L'individualisation de la condamnation

En cas de pluralité d'auteurs et dès lors que la matérialité des faits est établie, le juge administratif peut-il les condamner solidairement à une peine unique ? Aussi étrange que cela puisse paraître, la question était jusqu'alors totalement inédite dans le contentieux de la contravention de grande voirie. Selon les termes du rapporteur public, il n'existe en effet « aucun précédent dont on puisse sérieusement tirer qu'il serait loisible au juge de prononcer des condamnations solidaires sur l'action publique ». Notons simplement que le tribunal administratif de la Polynésie française et la cour de Paris ont condamné eux-mêmes solidairement les deux coprévenus à une amende unique de 150 000 francs CFP, laissant dire au rapporteur public qu'une pratique des juges du fond se dessine en faveur d'une condamnation solidaire.

Le considérant 25 de la décision commentée apporte sans aucune ambiguïté la réponse. Après avoir rappelé que lorsqu'est constatée la matérialité des infractions, le juge est tenu de condamner les auteurs, le Conseil d'Etat apporte une intéressante précision. Il juge en effet que le principe de l'individualisation des peines fait obstacle à ce que les prévenus soient solidairement condamnés au paiement de la même amende. Le juge doit donc infliger à chaque prévenu une amende propre et non une amende unique à laquelle ils seraient tenus solidairement.

Le raisonnement est compréhensible. Quand le juge entre en voie de condamnation, la coloration pénale de la contravention de grande voirie déploie une nouvelle fois toute son emprise en vertu du principe pénal de l'individualisation des peines, lui-même issu du principe de nécessité des peines proclamé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 (s'appliquant également en la matière, v. CE 23 avr. 1997, n° 183689, *Préfet de la Manche c/ Société nouvelle entreprise Henry*, Lebon ; D. 1997. 139 ; RDI 1997. 420, obs. J.-B. Auby et Ch. Maugüé). Il impose que toute sanction répressive tienne « compte des circonstances propres à chaque espèce » (Cons. const. 15 mars 1999, n° 99-410 DC, AJDA 1999. 379 ; et 324, note J.-E. Schoettl ; D. 2000. 116, obs. G. Roujou de Boubée ; et 199, obs. J.-C. Car ; RTD civ. 1999. 724, obs. N. Molfessis). Ce principe, pleinement opérant en matière de contraventions de grande voirie (CE 25 oct. 2017, n° 392578, *Margollé*, Lebon 332 ; AJDA 2018. 804, note B. Defoort ; et 2017. 2103 ; Dr. adm. 2017, n° 5 ; Dr. voirie 2018, n° 200, p. 10, obs. Ch. Mondou ; et n° 201, p. 40, concl. R. Victor ; Gaz. cnes 2011, obs. G. Zignani ; JCP Adm. 2017. Actu. 532, obs. L. Erstein ; et 2018. Actu. 2004, note Ph. S. Hansen), oblige le juge à se pencher nécessairement sur la responsabilité individuelle de chacun. La répression pénale étant purement objective, la seule limite posée au juge par le Conseil d'Etat est de ne pas dispenser l'auteur d'une infraction des amendes prévues par les textes et non frappées de prescription même en l'absence de conclusion de l'administration tendant au prononcé de l'amende (CE 9 févr. 1979, n° 10626, *Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunication c/ Entreprise Pagès*, Lebon 58 ; AJDA 1979. 84, chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau).

C'est d'ailleurs en ce sens que juge la chambre criminelle de la Cour de cassation déniait au juge pénal la possibilité de condamner solidairement les auteurs d'une infraction, considérant que « la condamnation de plusieurs prévenus à une seule amende solidaire viole le principe d'individualité des peines » (Crim. 27 janv. 1911, *Bellat et Roussel*, Bull. crim. n° 63 ; Crim. 9 nov. 1954, *Tilioua Ahmed et Tilioua Ali*, Bull. crim. n° 324). La seule marge dont dispose le juge administratif est de fixer le montant des amendes dues, compte tenu des circonstances de l'affaire, dans la limite des taux fixés par les textes applicables (CE 9 févr. 1979, *Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications*, préc.), bien que le juge pénal puisse quant à lui prononcer une dispense de peine. Le régime des contraventions de grande voirie procède d'un fondement purement matériel et objectif en raison de la nécessité de protéger l'affectation du domaine, qui confère à son régime et à son contentieux un caractère absolutiste, lequel se singularise par le rejet de la plupart des causes exonératoires(1) et de l'impossibilité de décharger l'auteur d'une infraction d'une peine.

L'enjeu avait ici une importance en raison de la nature distincte de la personnalité juridique des deux coauteurs. En effet, l'une est une personne morale, l'autre une personne physique. Si jusqu'à l'adoption du nouveau code pénal, le droit français refusait d'admettre la responsabilité pénale des personnes morales, le juge administratif a quant à lui toujours accepté qu'une personne morale, notamment de droit privé (CE 19 mars 1943, *Compagnie Sablières de la Seine*, Lebon 74 ; CE 17 janv. 1962, *Société Thierry, Gaultier et Guibault*, Lebon 38), puisse être condamnée pour contravention de grande voirie. Et l'on sait que la personnalité juridique n'est pas dénuée d'intérêt quant au montant de l'amende. S'applique en effet pour les personnes physiques le 5° de l'article 131-13 du code pénal qui dispose que le montant de l'amende de droit commun est de 1 500 € au plus, alors

que s'applique au surplus et en revanche pour les personnes morales la peine prévue par l'article 131-41 du code pénal, dont il résulte que « le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques [...] ».

Au-delà, rejeter la condamnation solidaire des coauteurs d'une infraction paraît constituer une solution pleinement opportune en ce qu'elle conduit à la condamnation à deux ou plusieurs amendes distinctes lorsqu'une pluralité d'auteurs ont commis l'infraction. Le faible montant de la contravention de grande voirie est en effet généralement critiqué surtout lorsqu'elle constitue une infraction continue (v., en ce sens, N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 2019, n° 726). La pratique jurisprudentielle du juge administratif est en effet de considérer que chaque jour où l'infraction est commise ne constitue qu'une unique infraction, ce qui ne produit aucun effet dissuasif pour les contrevenants et aucun effet incitatif à mettre un terme à leur comportement illicite. Elle est d'autant plus étonnante que depuis 2006, l'article L. 2132-27 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que les contraventions « qui sanctionnent les occupants sans titre d'une dépendance du domaine public, se commettent chaque journée et peuvent donner lieu au prononcé d'une amende pour chaque jour où l'occupation est constatée, lorsque cette occupation sans titre compromet l'accès à cette dépendance, son exploitation ou sa sécurité ». Il était donc inutile d'atténuer plus encore le caractère dissuasif et incitatif de l'amende en prononçant une unique amende entre les coauteurs.

B. L'individualisation par la modulation

En raison du fondement objectif de la contravention de grande voirie, son contentieux ainsi que l'office du juge facilitent le prononcé à l'encontre de la personne poursuivie de la sanction de grande voirie. Plusieurs éléments le démontrent : le juge n'a ni à rechercher l'intention délictueuse du contrevenant (CE 8 mars 1896, *Gilotte*, S. 1986. 3. 113, note M. Hauriou), ni sa bonne foi ni encore que le comportement délictueux eût été utile à l'intérêt général. Le juge se doit aussi de rechercher d'office si les faits constituent une autre infraction que celle énoncée par les textes visés dans le procès-verbal. Le cumul possible d'une condamnation judiciaire et d'une condamnation pour contravention de grande voirie, l'obligation de poursuite, le rejet de la plupart des causes traditionnelles d'exonération sont autant d'éléments qui singularisent la procédure de contravention de grande voirie et caractérisent sa sévérité ainsi que sa mécanicité. Justifiée par le souci de protéger efficacement le domaine public, elle n'en reste pas moins à maints égards impitoyable pour le contrevenant.

Surtout, le juge de la contravention de grande voirie n'eut longtemps pas la possibilité de faire bénéficier le contrevenant d'éventuelles circonstances atténuantes dès lors que l'infraction était constituée (CE 9 févr. 1979, préc.), contrairement au juge pénal (C. pén., art. 121-3). Le Conseil d'Etat lui refusait en effet tout pouvoir de modulation du montant de l'amende. Ce qui a fait dire à un auteur qu'« une telle compétence liée du juge souffrait donc de quelques incompatibilités avec l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme qui impose que le juge pénal dispose d'un plein pouvoir d'appréciation pouvant le conduire, au regard des faits, à réduire, voire à ne pas prononcer la peine prévue » (N. Foulquier, *Droit administratif des biens*, préc.).

C'est pourquoi la haute juridiction administrative a finalement reconnu un tel pouvoir de modulation de l'amende en fonction de la gravité des faits commis dans la limite du plafond fixé par les textes (CE 25 oct. 2017, *Margollé*, préc.). L'individualisation de l'amende ne s'en retrouve que plus renforcée. A présent, une fois l'infraction caractérisée, le juge peut apprécier au cas par cas la gravité du comportement sanctionnable eu égard à l'ensemble des circonstances entourant sa commission et ses conséquences. Cette innovation est appréciable car « faire varier le montant de l'amende peut introduire un peu de souplesse dans cette "procédure mixte intégrée" » (R. Victor, préc.), ce qui n'est pas rien quand on sait que l'amende prise sur le fondement de l'action publique se trouve très souvent doublée d'une réparation, souvent élevée, ayant vocation à réparer les dommages causés au domaine public et à le remettre en l'état au titre de l'action domaniale. Le juge dispose d'ailleurs en la matière d'un pouvoir *ultra petita* malgré le doute engendré par jurisprudence *Tomaselli* (CE 7 mars 2012, n° 355009, Lebon T. 748 ; AJDA 2013. 236, note N. Foulquier) qui, semble-t-il, visait seulement à persuader de la conventionnalité du régime des contraventions de grande voirie (v., en ce sens, N. Foulquier, préc.). La négligence ou l'indulgence de l'administration quant à l'action domaniale est sans effet, le juge étant tenu de se prononcer sur la réparation des dommages causés au domaine public.

On comprend donc la volonté du Conseil d'Etat de rééquilibrer, certes à la marge, cette procédure qui peut être perçue par les contrevenants comme un couperet tant la clémence n'y trouve de place, aussi infime soit-elle. Si le principe d'inaliénabilité et la nécessaire protection de l'affectation du domaine public continuent à légitimer cette spécificité du contentieux de la contravention de grande voirie, une dose d'indulgence et de magnanimité

ne contrarie en rien la réalisation de ces objectifs. En somme, il s'agit de prendre en compte la bonne foi et le caractère non intentionnel de l'acte délictueux au stade de la fixation du montant de l'amende et non à celui de la matérialité de l'infraction, ce qu'on ne peut qu'approuver.

Pour en revenir au cas d'espèce, il constitue un bel exemple de modulation du montant de l'amende par le juge. La société Libb 2 se voit sanctionnée plus durement en raison de sa qualité de commanditaire des travaux objet de l'infraction qui ont été effectués sans autorisation administrative, M. T. n'étant quant à lui qu'exécutant, sa seule faute ayant été de répondre à la commande de travaux. Toutefois, une double circonstance atténuante vient justifier la modulation à la baisse de l'amende pour le premier coauteur. Celui-ci disposait en effet d'une autorisation d'occupation du domaine maritime et il a été transparent vis-à-vis de l'administration sur ses projets.

Il n'en reste pas moins que l'atténuation de la condamnation peut paraître indolore, voire futile pour le contrevenant eu égard aux conséquences de l'action restaurative qui sont généralement très lourdes pour lui. On en veut pour preuve la somme que fixe le Conseil d'Etat au titre des frais de remise en l'état du domaine public en l'espèce : les deux coauteurs se voient condamnés à payer solidairement la somme de 21 millions de francs CFP, soit 350 fois plus que l'amende infligée à M. T. et 42 fois plus que celle infligée à la société Libb 2.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Contravention de grande voirie * Individualisation des peines

(1) Seules les situations de force majeure et de faute de l'administration assimilée par sa gravité à la force majeure sont des cas d'exonération en matière de contravention de grande voirie.

Copyright 2020 - Dalloz – Tous droits réservés