

AJDA**AJDA 2018 p.804****De quelques aspects de l'office du juge en matière de contravention de grande voirie****Arrêt rendu par Conseil d'Etat****25-10-2017**n° 392578

Sommaire :

L'arrêt du 25 octobre 2017 vient illustrer les richesses de l'office du juge des contraventions de grande voirie, d'une part, en reconnaissant formellement, pour la première fois, le pouvoir du juge de moduler le montant de l'amende en fonction de la gravité du comportement de l'auteur de l'infraction et, d'autre part, en confirmant le statut du procès-verbal de constat et son rôle dans l'intégration du contentieux de la répression au sein des branches du contentieux administratif.

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

Le préfet du Pas-de-Calais a demandé au tribunal administratif de Lille de constater que les faits établis par le procès-verbal du 3 mars 2012 constituent une contravention de grande voirie prévue et réprimée par l'article L. 5334-5 du code des transports, par l'article R. 330-1 du code des ports maritimes et par l'article 8 du décret n° 2009-877 du 17 juillet 2009 et de condamner M. B. au paiement d'une amende de 8 000 €. Par un jugement n° 1204432 du 19 septembre 2013, le tribunal a fait droit à sa demande.

Par un arrêt n° 14DA00251 du 11 juin 2015, la cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel formé par M. B. contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 11 août et 12 novembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B. demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des ports maritimes ;
- le code des transports ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M^{me} Emmanuelle Petitdemange, auditeur,

- les conclusions de M. Romain Victor, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. B.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le 3 mars 2012, le navire appartenant à M. B. s'est amarré, sans autorisation, afin d'y charger de la glace, au lieu-dit « la Criée » du port de Boulogne-sur-Mer, réservé au débarquement de la pêche, alors qu'il avait été précisé à M. B. que cet emplacement était réservé en vue de l'arrivée ultérieure du navire « Ursa Minor ». M. B. n'a pas obtempéré à l'ordre qui lui avait été donné de faire mouvement et de libérer le poste. L'officier de port a alors dressé un procès-verbal de contravention de grande voirie daté du même jour, relatant ces faits et le préfet du Pas-de-Calais a poursuivi le contrevenant devant le tribunal administratif de Lille au titre de la contravention de grande voirie prévue et réprimée par les articles L. 5334-5, L. 5337-1 et L. 5337-5 du code des transports et R. 330-1 du code des ports maritimes. Par un jugement du 19 septembre 2013, le tribunal administratif de Lille a condamné M. B. au paiement d'une amende de 8 000 € en application du 2° de l'article L. 5337-5 du code des transports. Il se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 11 juin 2015 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a confirmé ce jugement.

2. Aux termes de l'article R. 711-2 du code de justice administrative applicable aux procédures d'appel en ce qui concerne les contraventions de grande voirie : « Toute partie est avertie, par une notification faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par la voie administrative mentionnée à l'article R. 611-4, du jour où l'affaire sera appelée à l'audience [...] ». Aux termes de l'article R. 711-2-1 du code de justice administrative applicable à ces mêmes procédures : « Les parties ou leur mandataire inscrits dans l'application informatique mentionnée à l'article R. 414-1 peuvent être convoqués à l'audience par le moyen de cette application. Les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article R. 611-8-2 sont applicables. »

3. Aux termes de l'article R. 414-1 du même code, dans sa rédaction alors applicable : « Lorsqu'elle est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, la requête peut être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet. / Les caractéristiques techniques de cette application garantissent la fiabilité de l'identification des parties ou de leur mandataire, l'intégrité des documents adressés ainsi que la sécurité et la confidentialité des échanges entre les parties et la juridiction. Elles permettent également d'établir de manière certaine la date et l'heure de la mise à disposition d'un document ainsi que celles de sa première consultation par son destinataire. Un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, définit ces caractéristiques et les exigences techniques qui doivent être respectées par les utilisateurs de l'application. » Aux termes de l'article R. 611-8-2 de ce code, dans sa rédaction alors applicable : « Les avocats, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les administrations de l'Etat, les personnes morales de droit public et les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public peuvent s'inscrire dans l'application informatique mentionnée à l'article R. 414-1, dans les conditions fixées par l'arrêté prévu à cet article. / Toute juridiction peut adresser par le moyen de cette application, à une partie ou à un mandataire ainsi inscrit, toutes les communications et notifications prévues par le présent livre pour tout dossier et l'inviter à produire ses mémoires et ses pièces par le même moyen [...]. »

4. Lorsqu'un arrêt mentionne que les parties ont été convoquées à l'audience, si l'une des parties soutient que tel n'a pas été le cas en ce qui la concerne et s'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'elle a été convoquée dans les conditions prévues par les dispositions précitées du code de justice administrative, ou qu'elle a été présente ou représentée à l'audience, l'arrêt doit être regardé comme rendu à la suite d'une procédure irrégulière.

5. Il ressort des pièces du dossier que, par avis avec accusé de réception du 27 avril 2015 adressé par la voie de l'application informatique Télérecours prévue par l'article R. 414-1 précité du code de justice administrative, les parties ont été averties que leur affaire serait appelée à l'audience du 28 mai 2015. Par un nouvel avis adressé aux parties selon les mêmes modalités le 21 mai 2015, ces dernières ont été averties de ce que l'affaire était reportée à une date ultérieure. Cet avis précisait : « Un avis d'audience vous sera adressé dès que la nouvelle date sera fixée ». L'audience de la cour s'est néanmoins tenue à la date initialement prévue, soit le 28 mai 2015, en l'absence de M. B. et de son conseil et sans que ce dernier n'ait reçu de nouvel avis d'audience. En s'abstenant d'adresser un nouvel avis d'audience aux parties, alors que le premier avis était privé de portée en raison du report d'audience annoncé, et alors même que l'arrêt porte la mention « Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience », la cour a méconnu les exigences qui découlent des dispositions

précitées de l'article R. 711-2 du code de justice administrative. Par suite, M. B. est fondé à soutenir que l'arrêt est intervenu à la suite d'une procédure irrégulière et, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, à en demander l'annulation.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

7. En premier lieu, aux termes du second alinéa de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. » Un procès-verbal de contravention de grande voirie, qui traduit la décision de l'administration de constater l'atteinte au domaine public dont la protection est assurée par le régime des contraventions de grande voirie, est au nombre des décisions visées par ces dispositions. Il est ainsi soumis à l'obligation de comporter notamment la mention, en caractères lisibles, de la qualité de son auteur.

8. Il résulte de l'instruction que le procès-verbal de contravention de grande voirie du 3 mars 2012 comprend les prénom et nom, qualité et signature de l'agent verbalisateur, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000. La circonstance que le nom et le prénom d'un autre officier de port accompagnant celui qui a constaté l'infraction n'ont pas été mentionnés au procès-verbal est sans influence sur sa régularité dès lors que les dispositions précitées ne concernent que l'auteur de celui-ci.

9. En deuxième lieu, le procès-verbal indique que le 3 mars 2012 à 5 heures 20, le navire « Saint Jean Priez pour nous » a accosté sans autorisation au lieu-dit « La Criée » du port de Boulogne-sur-Mer, lequel est réservé au débarquement des bateaux de pêche, que ordre lui a été donné par l'officier de port à quai puis par l'officier de port de quart en vigie de libérer le poste pour le bateau de pêche « Ursa Minor » mais qu'il a refusé d'y obtempérer. Le moyen tiré de ce que le procès-verbal ne rapporte pas de manière suffisamment précise les circonstances de l'infraction doit, compte tenu de ces éléments, être écarté.

10. En troisième lieu, l'article L. 5334-5 du code des transports dispose que : « Dans les limites administratives du port maritime et à l'intérieur de la zone maritime et fluviale de régulation mentionnée à l'article L. 5331-1, tout capitaine, maître ou patron d'un navire, d'un bateau [...] est tenu d'obtempérer aux signaux réglementaires ou aux ordres donnés, par quelque moyen que ce soit, par les officiers de port, officiers de port adjoints ou surveillants de port concernant le mouvement de son navire, bateau ou engin. » L'article L. 5337-1 du même code dispose que : « Sans préjudice des sanctions pénales encourues, tout manquement aux dispositions [...] du présent chapitre [...], constitue une contravention de grande voirie réprimée dans les conditions prévues par les dispositions du présent chapitre. » L'article L. 5337-5 de ce code dispose que : « Le fait, pour un capitaine, maître ou patron [...] d'un bateau [...] de ne pas obtempérer aux signaux ou aux ordres conformément aux dispositions de l'article L. 5334-5 est passible d'une amende calculée comme suit : 1° Pour le navire, bateau ou autre engin flottant d'une longueur hors tout inférieure ou égale à 20 mètres : 500 € ; 2° Pour le [...] bateau [...] d'une longueur hors tout supérieure à 20 mètres et inférieure ou égale à 100 mètres : 8 000 € ; 3° Pour le navire, bateau ou autre engin flottant d'une longueur hors tout supérieure à 100 mètres : 20 000 €. » Aux termes de l'article R. 330-1 du code des ports maritimes : « Tout capitaine, maître ou patron d'un bateau [...] doit, dans les limites d'un port maritime, obéir aux ordres donnés par les officiers de port, officiers de port adjoints, surveillants de port et auxiliaires de surveillance concernant les mesures de sécurité et de police destinées à assurer la protection et la conservation du domaine public des ports maritimes. »

11. D'une part, M. B. soutient que n'était pas établie l'interdiction d'accoster à cet endroit ou qu'il était nécessaire de demander une autorisation d'accoster et que le procès-verbal de contravention ne mentionne pas le fondement de cette interdiction ou de la nécessité d'une demande d'autorisation. Toutefois, il est indiqué dans ce procès-verbal que l'infraction constatée relève notamment des articles L. 5334-5 et L. 5337-5 du code des transports et de l'article R. 330-1 du code des ports maritimes et il résulte de ces dispositions que tout capitaine, maître ou patron d'un navire doit obtempérer aux ordres donnés par les officiers de port et que la méconnaissance de cette obligation est constitutive d'une contravention de grande voirie.

12. D'autre part, lorsqu'il retient la qualification de contravention de grande voirie s'agissant des faits qui lui sont soumis, le juge est tenu d'infliger une amende au contrevenant. Alors même que les dispositions précitées ne prévoient pas de modulation des amendes, le juge, qui est le seul à les prononcer, peut toutefois, dans le cadre de ce contentieux répressif, moduler leur montant dans la limite du plafond prévu par la loi et du plancher que

constitue le montant de la sanction directement inférieure, pour tenir compte de la gravité de la faute commise, laquelle est appréciée au regard de la nature du manquement et de ses conséquences. Il en résulte, s'agissant du bateau de M. B. d'une longueur de 21 mètres, que l'amende que doit infliger le juge à l'intéressé à raison d'un manquement constitutif d'une contravention de grande voirie, est nécessairement comprise entre la somme de 8 000 €, maximum possible pour les bateaux d'une longueur supérieure à 20 mètres et inférieure ou égale à 100 mètres, et 500 €, maximum possible pour les bateaux d'une longueur inférieure ou égale à 20 mètres.

13. Il résulte de l'instruction que M. B. s'est amarré, sans autorisation, à un emplacement du port de Boulogne-sur-Mer réservé à un autre bateau qui devait y débarquer le produit de sa pêche et qu'il a refusé d'obtempérer à l'ordre qui lui avait été donné de libérer le poste d'amarrage. Compte tenu de la gravité d'un tel manquement mais eu égard à la brièveté du stationnement irrégulier de ce bateau de 21 mètres, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de fixer à 4 000 € l'amende infligée à M. B. Par conséquent M. B., dont les conclusions tendant au rejet de la demande du préfet du Pas-de-Calais conduisent nécessairement le juge à apprécier s'il convient de moduler le montant maximum de l'amende légalement fixée, est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a fixé à 8 000 € le montant de l'amende au lieu de 4 000 €.

14. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par M. B. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Décide :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 11 juin 2015 est annulé.

Article 2 : L'amende de 8 000 € à laquelle M. B. a été condamné est ramenée à 4 000 €.

Article 3 : Le jugement du tribunal administratif de Lille du 19 septembre 2013 est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 4 : Le surplus des conclusions d'appel et les conclusions présentées devant le Conseil d'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à M. A. B. et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.

Composition de la juridiction : (sera publié au Lebon)

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Contravention de grande voirie * Amende * Modulation

TRANSPORT * Transport maritime * Port maritime * Contravention de grande voirie * Amende * Modulation

AJDA 2018 p.804

De quelques aspects de l'office du juge en matière de contravention de grande voirie

Benjamin Defoort, Professeur à l'université de Tours - IRJI (EA 7496)

A la rencontre du droit pénal et du droit administratif, le contentieux des contraventions de grande voirie ne cesse de révéler les potentialités de l'office du juge administratif de la répression (v., not., CE 25 sept. 2013, n° 354677, *Tomaselli*, Lebon ; AJDA 2014. 290, note S. Duroy). Et, au-delà, l'imprégnation des principes du droit pénal dans notre droit administratif contemporain ne cesse de s'accroître. Ainsi, très récemment, la haute juridiction a-t-elle renforcé les conséquences à tirer de l'autorité de la chose jugée par le juge pénal, qui est d'ordre public, et qui peut être invoquée pour la première fois en cassation, y compris si le jugement pénal est intervenu postérieurement à la décision frappée de pourvoi (CE 16 févr. 2018, n° 395371, Lebon ; AJDA 2018. 365).

L'arrêt commenté vient, quant à lui, illustrer l'évolution de l'office du juge de la répression en appliquant, pour la première fois, le principe d'individualisation des peines et, ce faisant, en acceptant la modulation du montant de l'amende à laquelle le contrevenant peut être condamné. Il retient également l'attention en ce qu'il juge, de manière moins innovante, que le procès-verbal de constat d'une contravention de grande voirie est une décision au sens de la loi du 12 avril 2000, ce qui s'avère riche d'enseignements sur l'office du juge de la répression et son intégration au sein des différentes branches du contentieux administratif.

En l'espèce, un petit navire de pêche avait, sans autorisation préalable et faute d'un autre emplacement disponible, momentanément accosté sur un quai du port de Boulogne-sur-Mer, pourtant réservé en vue de l'arrivée d'un autre navire. Ordre a été donné à son propriétaire, par l'officier du port, de quitter les lieux, auquel il n'a pas obtempéré. Deux officiers du port ont alors dressé à son encontre un procès-verbal de contravention de grande voirie, régulièrement notifié dans les jours suivants. Par une requête enregistrée le 18 juillet 2012, le préfet du Pas-de-Calais a déféré au tribunal administratif (TA) le contrevenant, comme prévenu d'une contravention de grande voirie, afin que le juge constate que les faits établis par le procès-verbal précité étaient constitutifs d'une contravention prévue et réprimée par les articles L. 5334-5 du code des transports, R. 330-1 du code des ports maritimes et 8 du décret n° 2009-877 du 17 juillet 2009, et condamne le prévenu au paiement d'une amende de 8 000 €. C'est ce qu'a effectivement jugé le TA de Lille, dans un jugement en date du 19 septembre 2013.

Après avoir cassé ce jugement, pour un vice de procédure tiré de l'absence de convocation régulière à l'audience du contrevenant et de son conseil, le Conseil d'Etat a réglé l'affaire au fond et, faisant une application inédite du principe d'individualisation des peines en matière de contravention de grande voirie, a décidé de ramener le montant de l'amende à 4 000 € compte tenu à la fois de la gravité du manquement reproché, mais aussi de la brièveté du stationnement irrégulier.

Cette innovation, qui vient enrichir l'office du juge des contraventions de grande voirie, constitue, à n'en pas douter, l'apport principal de la décision commentée. Cette dernière est aussi l'occasion pour le Conseil d'Etat, bien que de manière plus discrète, de contribuer à préciser la nature juridique du procès-verbal de constat d'une contravention de grande voirie et ce qu'elle révèle de l'office du juge de la répression.

I - Office du juge et procès-verbal de constat

Le procès-verbal de constat d'une contravention de grande voirie - établi par les officiers de police judiciaire ou les agents assermentés et que l'autorité préfectorale est tenue de déférer à la juridiction administrative - constitue le point de départ des poursuites. Il s'agit, pour le Conseil d'Etat, d'une décision administrative au sens de la loi du 12 avril 2000. Cette affirmation, non inédite et d'apparence banale, révèle pourtant une facette de l'office du juge des contraventions de grande voirie qui tend à rapprocher ce contentieux de la répression des autres branches du contentieux.

A. Procès-verbal de constat et décision

Dans l'arrêt commenté, le Conseil d'Etat considère « qu'un procès-verbal de contravention de grande voirie, qui traduit la décision de l'administration de constater l'atteinte au domaine public dont la protection est assurée par le régime des contraventions de grande voirie, est au nombre des décisions visées par ces dispositions ». Il en déduit « qu'il est ainsi soumis à l'obligation de comporter notamment la mention, en caractères lisibles, de la qualité de son auteur ». En l'occurrence, toutefois, le moyen soulevé, s'il est bien opérant, ne peut qu'être rejeté dès lors que le procès-verbal avait bien été signé par son auteur.

Certes, de tels motifs ne sont pas inédits puisque la haute juridiction avait déjà eu l'occasion de les retenir dans un arrêt mentionné aux tables du 29 octobre 2012 (CE, n° 341357, *Huyghues Despointes*, Lebon T.).

Cette solution n'en demeure pas moins constructive quand on sait la réserve avec laquelle le juge administratif appréhende les actes supposés se borner à procéder au constat de faits (CE 10 juill. 1987, n° 59259, *Fédération nationale des travaux publics*, Lebon ; CE 10 nov. 1999, n° 196834, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, Lebon T.). C'est très certainement par un raisonnement finaliste, tendant à soumettre le procès-verbal de contravention de grande voirie aux prescriptions formelles issues de la loi du 12 avril 2000, que le Conseil d'Etat est amené, ici, à le qualifier de décision. Il le fait sans doute d'autant plus aisément qu'il peut, pour ce faire, s'appuyer sur le sens commun du mot « décision » qui peut parfaitement s'appliquer à tout acte par lequel un acteur fait le choix de rendre compte de quelque chose. On peut, en effet, facilement admettre que l'administration « décide » de constater formellement un fait dans un procès-verbal et qu'elle fait ainsi un choix entre constater et ne pas constater. Cependant, une fois qu'elle a opté pour l'action, la décision proprement dite semble disparaître : le contenu de ce qui est constaté dans le procès-verbal ne dépend plus du tout de la volonté de l'agent assermenté, tenu par ses observations. C'est explicitement dans cette perspective que le Conseil d'Etat semble se placer dès lors qu'il affirme que le procès-verbal de contravention de grande voirie « traduit la décision de l'administration de constater » l'atteinte au domaine public.

Toutefois, cette formulation ne saurait masquer le pouvoir d'appréciation - réel - dont jouit l'autorité assermentée en charge des opérations de constat. En effet, bien plus que la simple observation du fait, le procès-verbal rend compte d'une opération de qualification juridique effectuée par l'officier du port, puisque du constat de ces faits il en déduit l'existence d'une « atteinte au domaine public » et d'une « contravention » (v., en ce sens, O. Cayla, *La qualification, ou la vérité du droit*, Droits 1993, n° 18, spéc. p. 9-10). Ce faisant, le procès-verbal traduit une manifestation de volonté, fermement arrêtée, et dont la signification est indubitablement impérative (B. Defoort, *La décision administrative*, LGDJ, 2015, Bibliothèque de droit public, T. 286). Ainsi, lorsque l'autorité administrative « constate » l'existence d'une atteinte au domaine, elle fait, en réalité, un choix qui exprime sa volonté : le choix de réprimer les faits incriminés. Une telle volonté a, de surcroît, une signification impérative dès lors que de ce choix résulte l'application du régime répressif des contraventions de grande voirie et, surtout, l'obligation pour le préfet de poursuivre en déférant ce procès-verbal à la juridiction administrative (CE 23 févr. 1979, n° 04467, *Ministre de l'équipement c/ Association « Des amis des chemins de ronde »*, Lebon ; AJDA 1979, n° 5, p. 83).

Appréhender ainsi le procès-verbal de constat comme une décision permet de le soumettre aux prescriptions - purement formelles - de la loi du 12 avril 2000 relatives à la signature et à la mention du nom de l'auteur de l'acte. Moins explicitement, mais de manière peut-être plus fondamentale, cette qualification entraîne une certaine « normalisation » du contentieux de la répression, parmi les différents types de recours dont peut être saisie la juridiction administrative, en le soumettant à l'un des rares fils conducteurs du contentieux administratif : la règle de la décision préalable.

B. Procès-verbal de constat et distinction des contentieux

La qualification de « décision » du procès-verbal de contravention de grande voirie peut avoir pour explication le fait d'étendre au contentieux de la répression la règle de la décision préalable en faisant de ce préalable indispensable à la saisine du juge une véritable décision.

L'on considère souvent que « la règle de la décision préalable est absolue devant le Conseil d'Etat » (M. Waline, *Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey, 6^e éd., 1951, p. 100) en vertu du principe selon lequel « pas de décision, pas d'action » (N. Foulquier, *L'exigence de décision préalable, un avatar de la juridiction ministérielle ?*, *Mélanges François Jullien-Laferrère*, Bruylant, 2011). Cet incontournable « escalier au recours », pour reprendre l'expression d'Hauriou, constitue surtout une règle commune aux deux branches principales du

contentieux administratif - l'excès de pouvoir et la pleine juridiction. Et malgré ses multiples exceptions (en référé, notamment), la règle peut être appréhendée comme un vecteur d'unification du contentieux administratif.

Le contentieux de la répression semble toutefois logiquement rétif à l'application de la règle de la décision administrative préalable, dès lors qu'il vise à sanctionner des individus et non à contrôler le comportement - et, précisément, les décisions - de l'administration. Ainsi, pour reprendre la terminologie de René Chapus, seul le « contentieux des recours », à l'exclusion du « contentieux des poursuites », peut valablement être concerné par la règle (*Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., 2008, n° 230, p. 218). C'est pourtant bien un avatar de la règle de la décision préalable que l'on peut voir dans la qualification de « décision » du procès-verbal de constat d'une contravention de grande voirie, dans la mesure où l'intervention de cet acte est un préalable indispensable à la saisine du juge administratif par le préfet ou par les rares autres autorités habilitées, comme Voies Navigables de France et SNCF Réseau (CE 27 juin 1969, n° 74389, *Tilly et Société Delmas-Vieljeux*, Lebon). Le procès-verbal fait donc aussi office, dans le contentieux de la répression, d'escalier au recours ; on serait même tenté de dire, compte tenu de l'obligation de poursuivre, d'escalator vers le recours...

Pour autant, appréhender ainsi explicitement le procès-verbal de contravention de grande voirie comme une décision administrative ne permet pas d'y voir une décision administrative susceptible de faire elle-même l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Sans que cela n'ait, à notre connaissance, eu l'occasion d'être formellement jugé, l'exception de recours parallèle - ou devrait-on plutôt ici parler de « procédure parallèle » - a ici pleinement vocation à jouer. Le procès-verbal est en effet une décision non détachable de la procédure de répression administrative organisée par la loi. Dit autrement, ce type de « décision administrative » est au nombre des décisions dont la légalité ne peut être contestée que par la voie de l'exception dans le cadre de la procédure juridictionnelle spécifique, intentée par voie d'action par le préfet (au même titre que des lignes directrices non impératives ou certaines décisions préparatoires dans le contentieux de l'excès de pouvoir).

Par comparaison, la décision du préfet refusant de poursuivre une contravention de grande voirie peut, elle, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (v., par ex., CAA Nantes, 17 mars 2005, n° 05NT00072, *Ministre de l'équipement c/ Environnement* 56 ; CAA Lyon, 25 sept. 2014, n° 14LY00377, *Réseau ferré de France*, AJDA 2015. 459, note X. Braud). En mettant un terme à la procédure de contravention de grande voirie qu'il refuse d'enclencher, l'acte est, par hypothèse, détachable du contentieux de la répression et susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (ce type de solution est comparable à l'admission du recours pour excès de pouvoir contre le refus de prendre une décision préparatoire). Par cette voie, les particuliers ou des associations peuvent ainsi tenter de contraindre l'autorité de poursuite à engager une procédure en contravention de grande voirie, dès lors que le juge de l'excès de pouvoir, après avoir annulé le refus de saisir le juge de la contravention de grande voirie sur le fondement de la méconnaissance, par le préfet, de la liaison de sa compétence en la matière, peut faire usage de son pouvoir d'injonction de l'article L. 911-1 du code de justice administrative. Et l'on sait que l'autorité préfectorale peut parfois être réticente à poursuivre, comme ce fut le cas dans l'affaire de l'Erika (CE 30 sept. 2005, n° 263442, *Cacheux c/ Société Total Fina Elf*, Lebon ; AJDA 2005. 2469, concl. P. Collin). Toutefois, pour pouvoir être soumis à l'obligation de poursuivre encore faut-il qu'au préalable un procès-verbal de constat ait été dressé, procès-verbal dont l'établissement ne relève pas nécessairement d'une autorité placée sous le contrôle hiérarchique de l'autorité de poursuite. Le rôle du procès-verbal, dans l'accès au juge de la répression, ne s'en trouve que renforcé.

II - Office du juge et amende

C'est incontestablement sur les pouvoirs du juge dans la détermination du montant de l'amende que la décision commentée s'avère la plus remarquable. D'un côté, l'arrêt confirme l'obligation pour le juge d'infliger une amende. De l'autre, il innove en lui reconnaissant un pouvoir discrétionnaire pour moduler le montant de l'amende.

A. Obligation de prononcer une amende

L'engagement des poursuites est, on le sait, une obligation pour l'autorité préfectorale qui voit sa compétence liée en la matière. A cet égard, et contrairement à ce qui constitue la règle en matière pénale, l'administration ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier l'opportunité des poursuites, alors qu'en vertu de l'article 40-1 du code de procédure pénale, le ministère public a la liberté de poursuivre ou non une infraction qui lui a été dénoncée.

Cette spécificité des contraventions de grande voirie par rapport aux autres infractions de nature pénale doit être toutefois relativisée : d'une part, parce que l'obligation de poursuivre existe aussi pour les contraventions de voirie routière (CE 21 nov. 2011, n° 311941, *Commune de Plonéour-Lanvern*, Lebon ; AJDA 2012. 551, note N. Ach ; RFDA 2012. 249, note Ch. Lavalie) et, d'autre part, et surtout, parce que cette obligation peut céder devant la prise en compte d'autres intérêts, ce que le juge ne contrôle pas (CE 23 déc. 2010, n° 306544, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables c/ Commune de Fréjus*, Lebon ; AJDA 2011. 730, note J. Le Gars ; AJCT 2011. 143, obs. J. Coronat ; Dr. adm. mars 2011. Comm. 34, F. Melleray), si bien que « l'on n'est pas toujours très loin, dans les faits, du principe pénal de l'opportunité des poursuites » (Ph. Yolka, Un archaïsme : le monopole préfectoral pour poursuivre les contraventions de grande voirie, JCP Adm. 22 juin 2009, p. 31). L'opportunité est d'autant moins loin que le préfet garde, en principe, la totale liberté de se désister, une fois l'action engagée (CE 12 févr. 1943, n° 64.542, *Héritiers Chabane*, Lebon 40), solution vivement critiquée (v., not., X. Braud, Repenser l'engagement des poursuites en matière de contravention de grande voirie, RD publ. 2016. 131) et récemment remise en cause par un jugement du TA de Grenoble (11 juill. 2017, n° 1504252, AJDA 2017. 2266, note X. Braud).

Ce qui est moins souvent rappelé, en revanche, c'est qu'une fois les poursuites engagées et la juridiction administrative saisie, celle-ci est tenue de prononcer une sanction et d'infliger une amende, dès lors que la qualification de contravention de grande voirie est retenue. Aucune disposition législative ou réglementaire applicable aux contraventions de grande voirie ne permet en effet au juge administratif de décider qu'il n'y a pas lieu de prononcer d'amende (CAA Marseille, 8 janv. 2008, n° 06MA00911).

En l'occurrence, le Conseil d'Etat relève que « lorsqu'il retient la qualification de contravention de grande voirie s'agissant des faits qui lui sont soumis, le juge est tenu d'infliger une amende au contrevenant ». Tenu d'infliger une amende ; encore faut-il en déterminer le montant. Et sur ce point, alors que le juge administratif s'estimait jusqu'ici parfaitement lié par les montants établis par la réglementation, il admet, dans les circonstances de l'espèce, de prendre en considération la gravité du comportement réprimé pour moduler le montant de l'amende prononcée.

B. Possibilité de moduler le montant de l'amende

Bien que n'étant pas des contraventions de police (CE 19 févr. 1915, n° 50787, *Bercheron*, Lebon) mais des infractions d'un type spécial « constatées, poursuivies et réprimées par la voie administrative » (CGPPP, art. L. 2132-2, al. 2), devant les juridictions administratives, les contraventions de grande voirie sont sanctionnées par des amendes et, en tant que telles, sont soumises pour l'essentiel aux règles relatives aux sanctions pénales (Ch. Lavalie, Droit domanial et droit pénal : le contentieux des contraventions de voirie routière, note sous *Commune de Plonéour-Lanvern*, préc., RFDA 2012. 249).

Ainsi le contentieux des contraventions de grande voirie relève-t-il de la « matière pénale », au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6 § 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tout au moins en ce qui concerne le prononcé de l'amende (v., par ex., CAA Douai, 26 mars 2009, n° 08DA00304 ; CAA Marseille, 4 févr. 2010, n° 08MA01336).

A cet égard, le principe de légalité des délits et des peines s'applique aux contraventions de grande voirie (Cons. const. 23 sept. 1987, n° 87-161 L, AJDA 1988. 60, note X. Prétot), tout comme le principe de nécessité des peines, tel qu'il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDH ; 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), mais seulement en ce qui concerne l'amende (par exclusion, l'obligation de réparer les atteintes portées au domaine et l'obligation de remise en état n'y sont pas soumises : CE 6 mars 2003, n° 217647, RTD eur. 2003. 661, chron. D. Ritleng). La rétroactivité *in mitius* a aussi vocation à jouer relativement aux amendes dont les contraventions de grande voirie sont assorties (CE 23 juill. 1976, n° 99520, *Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications c/ Dame Ruffenach*, Lebon). Enfin, comme toute sanction pénale, une contravention de grande voirie peut se cumuler avec une sanction administrative, dans la limite du respect du principe de proportionnalité (Cons. const. 27 sept. 2013, n° 2013-341 QPC, AJDA 2013. 2437, note N. Ach ; Constitutions 2013. 599, obs. O. Le Bot). Par exception à la règle *ne bis in idem*, l'amende peut toutefois se cumuler avec une autre amende prononcée par le juge judiciaire (CE 13 juin 1964, *Guégan*, RD publ. 1965. 85, note M. Waline).

L'application du principe d'individualisation des peines, en modulant le montant de l'amende due par la personne poursuivie, au regard de la gravité des faits qui lui sont reprochés, aurait pu ainsi, elle aussi, s'imposer d'elle-même. Tel ne fut pas le cas.

Ce principe, qui découle de l'article 8 de la DDH, implique qu'une peine ne puisse être appliquée que si elle a été expressément prononcée en tenant 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 ; Cons. const. 11 juin 2010, n° 2010-6/7 QPC, AJDA 2010. 1831, note B. Maligner ; et 1849, tribune B. Perrin ; Constitutions 2010. 453, obs. R. Ghevontian). Il interdit ainsi de manière absolue les peines automatiques. Et s'il ne fait pas obstacle à l'institution, sous certaines conditions, de peines minimales, par exemple des amendes forfaitaires pour des infractions routières, l'autorité compétente ne doit jamais être privée du pouvoir d'individualiser la peine (Crim. 22 juin 2011, n° 11-90.053, D. 2011. 2823, obs. G. Roujou de Boubée, T. Garé, S. Mirabail et T. Potaszkin). Ainsi, de manière générale, en matière pénale, le juge a la possibilité de moduler la sanction et il n'est à proprement parler tenu par le montant d'une amende ou d'une sanction fixée par la loi que lorsque « la loi a elle-même assuré la modulation des peines en fonction de la gravité des comportements réprimés » (Cons. const. 17 mars 2011, n° 2010-103 QPC, AJDA 2011. 813 ; Constitutions 2011. 377, obs. A. Barilari).

En ce qui concerne les contraventions de grande voirie, le Conseil d'Etat avait, jusqu'alors, toujours répugné à faire une application réelle du principe d'individualisation des peines. En effet, il considère qu'aucune circonstance atténuante ne peut être prise en compte pour modifier le montant de l'amende légalement prévue (CE 9 févr. 1979, n° 10626, *Secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications c/ Entreprise Pages*, Lebon ; AJDA 1979, n° 5, p. 84). Le Conseil constitutionnel, quant à lui, s'était référé au principe de proportionnalité, en cas de cumul avec une autre sanction, sans pour autant admettre la prise en compte du comportement de l'auteur de l'infraction (Cons. const. 27 sept. 2013, n° 2013-341 QPC, AJDA 2013. 2437, note N. Ach ; D. 2013. 2227 ; Constitutions 2013. 599, obs. O. Le Bot).

Certaines solutions, ponctuelles, peuvent être aujourd'hui lues comme ayant toutefois ouvert la porte à l'application du principe d'individualisation des peines. Ainsi, dans une affaire - ancienne - où la législation prévoyait une amende devant être comprise entre deux montants, le juge avait eu l'occasion de prendre en considération les circonstances pour fixer le montant de l'amende. Ainsi, dans cette hypothèse où, en vertu du texte applicable, « le taux de l'amende [était] de 1 000 à 2 000 F », le Conseil d'Etat avait considéré que « compte tenu de l'importance » du manquement, « il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en condamnant le sieur Y. à 2 000 F d'amende » (CE 10 mars 1976, n° 99198, *Ministre de l'équipement c/ Robert*, Lebon). La cour administrative d'appel de Marseille avait, en outre, considéré que l'obligation de réparer les dommages causés au domaine public ne présentait pas le caractère d'une sanction et que, par voie de conséquence, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité était inopérant (CAA Marseille, 19 déc. 2009, n°s 02MA01840, 02MA01841, 02MA01845 et 02MA01846). *A contrario*, on aurait pu déduire de cette jurisprudence que la cour admettait l'application du principe de proportionnalité, en ce qui concerne le montant de l'amende.

Tout le sens de la présente jurisprudence est de formellement admettre l'application du principe d'individualisation des peines, et ce de manière générale, quelle que soit la manière dont les montants sont prévus par la réglementation. Ces derniers doivent être considérés comme marquant des intervalles à l'intérieur desquels le juge doit placer son appréciation et non des piquets sur lesquels il devrait nécessairement s'arrêter.

En l'occurrence, et cette circonstance est importante, la loi ne distinguait pas les amendes dont sont passibles les personnes ayant refusé d'obtempérer aux ordres donnés par les officiers de port selon la gravité des faits reprochés, mais seulement selon la taille du bateau concerné. Or, le non-respect d'un ordre n'est pas plus grave lorsqu'il émane d'un grand bateau que lorsqu'il est le fait d'un petit bateau. Pourtant, l'amende prévue par la loi sera moins élevée dans le second cas que dans le premier.

Dans ces conditions, il apparaît somme toute assez logique d'admettre que l'amende prévue par le texte afin de réprimer une contravention de grande voirie soit, toujours, comprise comme une amende plafond et non comme une amende minimale automatique ; libre au juge administratif de décider de fixer un montant inférieur à cette amende, dans la limite du plafond constitué par le montant encouru pour les infractions relevant de la catégorie de gravité inférieure, « pour tenir compte de la gravité de la faute commise, laquelle est appréciée au regard de la nature du manquement et de ses conséquences ».

L'arrêt se place ainsi explicitement sous la bannière de l'office du juge qui « peut », indépendamment de ce que prévoient les textes légaux, moduler le montant de l'amende pour tenir compte de la gravité de la faute, au regard de sa nature et de ses conséquences. Rendu dans le cadre du règlement de l'affaire au fond, cet arrêt pose maintenant la question du contrôle que le juge de cassation exercera sur l'individualisation de la peine - et notamment sa proportionnalité - opérée par les juges du fond. A ce titre, on doit s'interroger sur le point de savoir si le Conseil d'Etat va étendre au contrôle du montant de l'amende pour contravention de grande voirie, le contrôle qu'il assure désormais en matière de sanctions disciplinaires (CE, ass., 30 déc. 2014, n° 381245, Lebon avec les concl. ; AJDA 2015. 749, chron. J. Lessi et L. Dutheillet de Lamothe ; RFDA 2015. 67, concl. R. Keller ; CE 27 févr. 2015, n° 376598, *La Poste*, Lebon ; AJDA 2015. 1047, concl. X. Domino). Rien n'est moins sûr.

Mots clés :

DOMAINE * Domaine public * Protection du domaine public * Contravention de grande voirie * Amende * Modulation

TRANSPORT * Transport maritime * Port maritime * Contravention de grande voirie * Amende * Modulation

Copyright 2020 - Dalloz – Tous droits réservés