



Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 12/03/2021, 448007

Conseil d'État - 8ème - 3ème chambres réunies

Lecture du vendredi 12 mars 2021

N° 448007

ECLI:FR:CECHR:2021:448007.20210312

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Rapporteur

M. Jonathan Bosredon

Avocat(s)

SCP LYON-CAEN, THIRIEZ ; SCP SPINOSI

Rapporteur public

Mme Karin Ciavaldini

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

L'établissement public Port autonome de Paris a déféré au tribunal administratif de Cergy-Pontoise M. D... B... et Mme E... B..., née C..., en demandant à ce tribunal de constater que les faits relevés par un procès-verbal qu'il lui a transmis constituent une contravention de grande voirie réprimée par l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques, de condamner M. et Mme B... au paiement de l'amende de 12 000 euros prévue à cet article et de leur enjoindre d'évacuer l'emplacement du domaine public fluvial qu'ils occupent irrégulièrement dans un délai de 48 heures, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ou, à défaut, de l'autoriser à requérir le concours de la force publique en vue de procéder à l'évacuation de leur bateau.

M. et Mme B... ont demandé au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, par un mémoire distinct enregistré le 7 octobre 2020 au greffe de ce tribunal, de transmettre au Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques.

Par un jugement n° 1909905 du 18 décembre 2020, enregistré le 21 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a décidé, par application des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de transmettre au Conseil d'Etat la question de constitutionnalité soulevée.

Par la question prioritaire de constitutionnalité transmise et par un nouveau mémoire, enregistré le 25 février 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et Mme B... soutiennent que les dispositions de l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques, applicables au litige, ainsi que la portée effective que l'interprétation jurisprudentielle constante leur confère :

- sont entachées d'une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence, telle qu'elle résulte de l'article 34 de la Constitution et méconnaissent l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi ;
- portent atteinte au droit de propriété, garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- portent atteinte au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile garantis par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- portent atteinte au droit de mener une vie familiale normale, garanti par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;
- méconnaissent le principe de nécessité et de proportionnalité des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- méconnaissent, à raison de leur caractère devenu inadapté, le principe de bonne législation découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jonathan Bosredon, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme A... F..., rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de M. et Mme B... et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de l'établissement public Port autonome de Paris ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel que, lorsqu'une juridiction relevant du Conseil d'Etat a transmis à ce dernier, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

2. Aux termes de l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques : " Les riverains, les marinières et autres personnes sont tenus de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux et autres empêchements qui, de leur fait ou du fait de personnes ou de choses à leur charge, se trouveraient sur le domaine public fluvial. Le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 12 000 euros, de la confiscation de l'objet constituant l'obstacle et du remboursement des frais d'enlèvement d'office par l'autorité administrative compétente ".

3. Ces dispositions visent à maintenir le domaine public fluvial dans un état permettant qu'il en soit fait un usage conforme à sa destination et à assurer la sécurité de la navigation. Elles s'appliquent à tout objet qui fait obstacle à un tel usage. Elles imposent au contrevenant, au-delà de l'amende dont il est passible, de procéder à l'enlèvement de l'objet en cause et, à défaut, mettent à sa charge les frais de l'enlèvement auquel l'administration gestionnaire du domaine public fluvial peut procéder d'office.

4. Si ces dispositions prévoient la possibilité pour le juge de la contravention de grande voirie de prononcer, en cas de nécessité, la confiscation de l'objet en cause, une telle confiscation, qui ne constitue pas une sanction, a pour seul objet de garantir l'administration du remboursement des frais d'enlèvement, laquelle doit déduire la valeur de l'objet du coût des opérations d'enlèvement et, si ce coût est inférieur, reverser le surplus au propriétaire. Pour autoriser la mise en oeuvre de la procédure de confiscation, qui ne peut être engagée qu'à l'encontre du propriétaire, le juge de la contravention de grande voirie doit tenir compte de la nature et de l'usage des biens concernés et s'assurer de la nécessité d'une telle mesure pour garantir la couverture des coûts exposés afin de mettre fin aux désordres, laquelle ne peut être ordonnée que si cet objectif ne peut être atteint selon d'autres modalités. Lorsque ces coûts n'ont pu être déterminés à la date du jugement, le contrevenant conserve la faculté de contester ultérieurement leur montant devant le juge, s'il lui paraît excessif.

5. M. et Mme B... soutiennent que ces dispositions, telles qu'interprétées par le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, seraient entachées d'une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence et du principe de clarté et d'intelligibilité de la loi, porteraient une atteinte excessive au droit de propriété, garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, garantis par l'article 2 de cette Déclaration, au droit de mener une vie familiale normale, garanti par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et méconnaîtraient le principe de nécessité et de proportionnalité des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration.

6. En premier lieu, la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.

7. En deuxième lieu, d'une part, l'amende prévue par l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques est prononcée par le juge en tenant compte de la gravité de la faute commise par le contrevenant, appréciée au regard de la nature du manquement et de ses conséquences, dans la limite d'un montant de 12 000 euros. Un tel montant n'est pas excessif compte tenu de l'importance des voies fluviales et des conséquences qui peuvent résulter de la présence d'obstacles contraignant ou menaçant leur usage. Les requérants ne sont ainsi pas fondés à soutenir que cette amende méconnaîtrait le principe de nécessité et de proportionnalité des peines découlant de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. D'autre part, l'enlèvement d'office, par l'autorité administrative compétente, des empêchements présents sur le domaine public fluvial, ainsi que, le cas échéant, la mise en oeuvre de la procédure de confiscation, dans les conditions énoncées aux points 3 et 4, constituent des mesures prises dans le cadre de l'action domaniale, qui vise à assurer le maintien du domaine public dans un état permettant qu'il en soit fait un usage conforme à sa destination. Ces mesures ne présentant pas le caractère d'une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'invocation de cet article à leur encontre est inopérante.

8. En troisième lieu, les dispositions critiquées, qui interdisent par principe le stationnement de biens de toute nature incompatible avec l'usage normal du domaine public fluvial et exposent ceux qui y contreviennent, après une procédure contradictoire, à une amende prononcée par le juge et aux mesures susceptibles d'être ordonnées par lui au titre de l'action domaniale dans les conditions énoncées aux points 3 et 4, ne portent, par elles-mêmes, pas d'atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale découlant du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Si la mesure de confiscation susceptible, le cas échéant, d'être ordonnée sur le fondement des dispositions contestées se traduit par une privation de propriété, une telle privation, destinée à garantir l'administration du remboursement des frais d'enlèvement d'office de l'objet faisant obstacle à un usage du domaine public fluvial conforme à sa destination et à la sécurité de la navigation, répond à une nécessité publique. Le produit découlant de la confiscation étant affecté au remboursement des frais d'enlèvement et devant être reversé, pour le surplus éventuel, au propriétaire, les dispositions critiquées ne méconnaissent pas l'exigence d'une indemnisation juste et préalable de la privation de propriété. Il en résulte que la possibilité pour le juge de prononcer la confiscation prévue par les dispositions de l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques ne méconnaît pas les exigences résultant de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

9. En quatrième lieu, eu égard à l'objet des mesures susceptibles d'être ordonnées sur le fondement de l'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques, destinées à assurer le retrait de tous les obstacles de nature à porter atteinte à l'intégrité du domaine public fluvial ou à entraver la navigation dans les conditions de sécurité requises, et compte tenu des garanties dont le prononcé de ces mesures est assorti, le moyen tiré de ce que, faute d'avoir défini avec une précision suffisante l'ensemble des empêchements visés par ces dispositions et prévu des dispositions particulières pour les " bateaux-logements ", le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence dans des conditions de nature à porter atteinte au droit de propriété, au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile ne peut qu'être écarté.

10. En cinquième lieu, la question de la méconnaissance par les dispositions contestées des principes constitutionnels de droit au respect de la vie privée et d'inviolabilité du domicile n'a pas été soumise au tribunal administratif et ne peut être présentée pour la première fois devant le Conseil d'État, saisi, en application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, d'une ordonnance de transmission d'une question prioritaire de constitutionnalité tirée de la méconnaissance d'autres dispositions ou principes constitutionnels.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la question prioritaire de constitutionnalité soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux. Par suite, il n'y a pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. et Mme B...

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. et Mme B... et à l'établissement public Port autonome de Paris.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre, à la ministre de la transition écologique et au tribunal administratif de Cergy-Pontoise.

ECLI:FR:CECHR:2021:448007.20210312

Analyse

▼ Abstracts

24-01-03-01-04-02-02 DOMAINE. DOMAINE PUBLIC. PROTECTION DU DOMAINE. CONTRAVENTIONS DE GRANDE VOIRIE. POURSUITES. CONDAMNATIONS. REMISE EN ÉTAT DU DOMAINE. - PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL CONTRE LES EMPÊCHEMENTS (ART. L. 2132-9 DU CG3P) - 1) OBLIGATION D'ENLÈVEMENT - A) OBJET - PROTECTION DE L'AFFECTATION DU DOMAINE PUBLIC ET DE LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION - B) CHAMP MATÉRIEL - TOUT OBJET FAISANT OBSTACLE [RJ1] - C) PORTÉE - ENLÈVEMENT À LA CHARGE DU CONTREVENANT - 2) MESURE DE CONFISCATION - A) OBJET [RJ2] - SANCTION - ABSENCE - GARANTIE DE REMBOURSEMENT DE L'ADMINISTRATION - EXISTENCE - CONSÉQUENCE - REVERSEMENT DU SURPLUS AU CONTREVENANT - B) CHAMP PERSONNEL - PROPRIÉTAIRE DE L'OBJET - C) CONDITIONS - PRISE EN COMPTE DE LA NATURE DE L'OBJET ET DE SON USAGE - STRICTE NéCESSITÉ - 3) FACULTÉ DE CONTESTER ULTÉRIEUREMENT LE COÛT DE L'ENLÈVEMENT - EXISTENCE, SI SON MONTANT N'A PAS PU ÊTRE DÉTERMINÉ À LA DATE DU JUGEMENT [RJ2].

▼ Résumé

24-01-03-01-04-02-02 1) a) L'article L. 2132-9 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) vise à maintenir le domaine public fluvial dans un état permettant qu'il en soit fait un usage conforme à sa destination et à assurer la sécurité de la navigation.,,b) Il s'applique à tout objet qui fait obstacle à un tel usage.,,c) Il impose au contrevenant, au-delà de l'amende dont il est passible, de procéder à l'enlèvement de l'objet en cause et, à défaut, met à sa charge les frais de l'enlèvement auquel l'administration gestionnaire du domaine public fluvial peut procéder d'office....,,2) a) S'il prévoit la possibilité pour le juge de la contravention de grande voirie de prononcer, en cas de nécessité, la confiscation de l'objet en cause, une telle confiscation, qui ne constitue pas une sanction, a pour seul objet de garantir l'administration du remboursement des frais d'enlèvement, laquelle doit déduire la valeur de l'objet du coût des opérations d'enlèvement et, si ce coût est inférieur, reverser le surplus au propriétaire.,,b) La mise en oeuvre de la procédure de confiscation ne peut être engagée qu'à l'encontre du propriétaire.,,c) Pour l'autoriser, le juge de la contravention de grande voirie doit tenir compte de la nature et de l'usage des biens concernés et s'assurer de la nécessité d'une telle mesure pour garantir la couverture des coûts exposés afin de mettre fin aux désordres, laquelle ne peut être ordonnée que si cet objectif ne peut être atteint selon d'autres modalités.,,3) Lorsque les coûts exposés afin de mettre fin aux désordres n'ont pu être déterminés à la date du jugement, le contrevenant conserve la faculté de contester ultérieurement leur montant devant le juge, s'il lui paraît excessif.

▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf., en généralisant, CE, 6 octobre 1982,, n° 34101, T. p. 619.,[RJ2] Rappr., s'agissant d'une disposition analogue concernant les ports maritimes, CE, 7 janvier 1976,,et société John Latsis Tankers Spécial Anonymous Maritime Company, n°s 90827 et autres, p. 1.