
Le principe de légalité des peines, applicable au contentieux des contraventions de grande voirie, est d'ordre public et interdit de quintupler l'amende infligée à une personne morale

 <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=322>

Référence électronique

« Le principe de légalité des peines, applicable au contentieux des contraventions de grande voirie, est d'ordre public et interdit de quintupler l'amende infligée à une personne morale », *Amarsada* [En ligne], 2024/0, mis en ligne le 01 février 2024, consulté le 27 juin 2024. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=322>

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Marseille, 7e chambre – N° 22MA00460 – SAS KOS et Mme A.
c/ Ministre de la transition écologique et de la cohésion des
territoires – 05 mai 2023

TEXTES

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Olivier Guillaumont)

Note universitaire :

Précisions sur le principe de légalité des incr... / Hélène Meurin

RÉSUMÉ

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 L'article L. 2132-26 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que l'amende prononcée pour les contraventions de grande voirie ne peut excéder le montant prévu par le 5° de l'article 131-13 du code pénal, soit 1 500 euros, sans distinguer entre personnes physiques et personnes morales. Ces dispositions ne prévoient pas la possibilité de quintupler les amendes pour les personnes morales et ne renvoient pas explicitement à l'article 131-41 du code pénal, en vertu duquel le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par le règlement qui réprime l'infraction, ni, de manière générale, aux peines d'amende définies dans le code pénal pour les contraventions de la cinquième classe, à la différence de ce qui est prévu en cas de récidive aux articles 132-11 et 132-15 du code pénal. Par suite, le premier juge a méconnu le principe de légalité des peines en fixant à 5 000 euros sur le fondement de l'article 131-41 du code pénal le montant de l'amende infligée à une contrevenante, personne morale, qui n'était pas en situation de récidive.

Le moyen tiré de ce que le juge de première instance a méconnu le principe de légalité des peines doit être soulevé d'office, en

Le principe de légalité des peines, applicable au contentieux des contraventions de grande voirie, est d'ordre public et interdit de quintupler l'amende infligée à une personne morale

application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

Olivier Guillaumont

Rapporteur public

Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/095360174>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15055269>

Droits d'auteur

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

DOI : 10.35562/amarsada.324

Le préfet de la Corse-du-Sud a déféré au tribunal, comme prévenues d'une contravention de grande voirie, la SAS Tavera, devenue la SAS Kos, et Mme E. Ces dernières relèvent appel de l'article 1^{er} du jugement du 13 décembre 2021, par lequel le tribunal administratif de Bastia les a condamnées à payer respectivement à ce titre des amendes de 5 000 euros et de 1 500 euros. La régularité du jugement n'est pas contestée.

La matérialité de l'infraction

- 1 S'agissant du bien-fondé, les requérantes contestent la matérialité de l'infraction. Il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 12 avril 2021, le préfet de la Corse-du-Sud a autorisé la SAS Tavera, devenue la SAS Kos, à occuper jusqu'au 31 octobre 2021, pour y disposer vingt-huit matelas et quatorze parasols, une surface de 100 m² de la plage de l'Ariadne, située sur le territoire de la commune d'Ajaccio et appartenant au domaine public maritime.
- 2 Selon le constat d'occupation du domaine public maritime dressé le 15 juillet 2021 et le procès-verbal de contravention de grande voirie du 27 août 2021, le contrôleur de la direction départementale des territoires et de la mer de la Corse-du-Sud a constaté que Mme E. occupait sans droit ni titre une parcelle supplémentaire d'une

superficie de 51 m² correspondant à l'implantation de vingt-et-un transats et quatorze parasols ainsi qu'à du stockage de matériel sur le sable. La circonstance que l'occupation irrégulière concernerait un nombre inférieur de transats et de parasols à celui autorisé par l'arrêté du 12 avril 2021 est sans incidence dès lors que la superficie totale autorisée est dépassée. Si la SAS Kos et Mme E. soutiennent qu'aucune des pièces du dossier ne permet de vérifier que les 100 m² autorisés ont été réellement dépassés dès lors que le « plan annexé » évoqué à l'article 2 de l'arrêté précité n'est pas versé au débat et qu'aucune mesure particulière de surface ne figure au dossier, les mentions du constat et du procès-verbal précitées font foi jusqu'à preuve du contraire (CE 2 avr. 2003, n° 237968, Saurin, Lebon T.).

- 3 Les photographies versées au dossier montrent des installations faisant obstacle au passage entre l'établissement et l'eau. Les parasols sont donc nécessairement implantés dans une zone non prévue par l'autorisation accordée. Les installations sont pour les mêmes motifs nécessairement implantées sur le rivage de la mer ou sur les lais et relais de celle-ci au sens de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) auquel il convient de se référer.
- 4 Précisons ensuite que l'installation de matelas, parasols et autres biens meubles sur une parcelle de plage appartenant au domaine public maritime est bien constitutive d'une occupation privative du domaine public même si l'installation est temporaire et que ces biens peuvent être aisément retirés de la plage. Une telle occupation sans autorisation constitue bien une contravention de grande voirie prévue et réprimée par les dispositions du premier alinéa de l'article L. 2132-3 du CGPPP. Voyez la décision Tomaselli (CE 25 sept. 2013, n° 354677, Lebon T. ; AJDA 2014. 290, note S. Duroy ; et 2013. 1888 ; CE 29 mai 1974, n° 86598, Muscinesi, Lebon), dans laquelle le Conseil d'Etat précise que le dépôt fait sans autorisation sur une plage dépendant du domaine public maritime, par le gérant d'un établissement et devant celui-ci, d'objets tels que des pédalos, des matelas, des chaises pliantes et des parasols constitue une contravention de grande voirie (v. égal., CE 12 mars 2021, n° 443392, Société hôtelière d'exploitation de la presqu'île, Lebon T. ; AJDA 2021. 593 ; AJDA 2021. 1431, chron. C. Malverti et C. Beaufls ; AJCT 2021. 328, obs. M. Bahouala ; JT 2021, n° 241, p. 13, obs. X. Delpech, qui portait

sur la mise à disposition de chaises longues et parasols par un hôtel à sa clientèle et juge en l'espèce que cette organisation dépasse le droit d'usage [CE 31 mars 2014, n° 362140, Commune d'Avignon, Lebon T. ; AJDA 2014. 2134, note N. Foulquier] qui appartient à tous sur une plage, CGPPP, art. L. 2122-1).

- 5 Par suite, la matérialité de l'infraction, relevée par ce constat et le procès-verbal de contravention de grande voirie, doit être regardée comme établie.

La possibilité de poursuivre la personne morale, occupante sans titre, et sa dirigeante

- 6 Les requérantes demandent en deuxième lieu la relaxe de Mme E. Vous connaissez le critère de la garde. Le gardien est celui qui, en ayant la maîtrise effective de l'ouvrage ou des biens en cause, se comporte comme s'il en était le propriétaire (CE 31 mai 2022, n° 457886, Société Mayer, Lebon T. ; AJDA 2022. 1132 ; RDI 2022. 466, obs. J.-F. Giacuzzo). Inversement, ne peut faire l'objet d'une contravention de grande voirie la personne qui n'a pas la garde de la chose. Il résulte de l'instruction que Mme E. est la présidente de la SAS Tavera devenue la SAS Kos, laquelle est titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public pour une surface de 100 m². Dans ces conditions, Mme E. disposait des pouvoirs lui permettant de prendre toutes dispositions pour faire cesser l'atteinte au domaine public constituée par l'occupation sans titre par cette société d'une surface supplémentaire de 51 m² sur le domaine public maritime. Le tribunal a pu ainsi, à juste titre, la condamner à une amende de 1 500 euros alors même que l'autorisation d'occupation du domaine public a été délivrée à la SAS Tavera. Comme l'indique Gilles Bachelier dans le répertoire de contentieux administratif - Domaine public (Dalloz) : « La responsabilité de la personne morale n'exclut pas celle de ses dirigeants. Ainsi est valablement poursuivi le directeur général d'une société qui dispose des pouvoirs nécessaires pour prendre les mesures conduisant à la cessation de l'occupation sans titre du domaine public (CE 19 juin 1964, Menneret, Lebon 903 ; CE 8 oct. 1975, n° 91408, Lahaille et Société centrale d'échanges

internationaux, Lebon 501) ». Ce qui est prohibé c'est uniquement la condamnation solidaire de plusieurs prévenus à la même amende (CE 10 mars 2020, n° 430550, Société Libb 2, Lebon ; AJDA 2020. 551 ; AJDA 2020. 1423, note J. Bousquet). Rien ne s'opposait par conséquent aux poursuites de la gérante.

Le montant maximal de l'amende susceptible d'être infligée à une personne morale

- 7 En dernier lieu, les requérantes demandent, à titre subsidiaire, que les condamnations prononcées soient ramenées à de plus justes proportions.
- 8 Avant d'examiner la question de la mise en œuvre des pouvoirs de modulation dont vous disposez depuis la décision Margollé (CE 25 oct. 2017, n° 392578, Lebon ; AJDA 2018. 804, note B. Defoort ; et 2017. 2103), le dossier va vous conduire à prendre position sur une question inédite portant sur le montant maximal des amendes applicables.
- 9 En l'espèce, l'article L. 2132-26 du CGPPP issu de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 ne distingue pas les personnes physiques et les personnes morales et précise que,

« sous réserve des textes spéciaux édictant des amendes d'un montant plus élevé, l'amende prononcée pour les contraventions de grande voirie ne peut excéder le montant prévu par le 5° de l'article L. 131-13 du code pénal. / Dans tous les textes qui prévoient des peines d'amendes d'un montant inférieur ou ne fixent pas le montant de ces peines, le montant maximal des amendes encourues est celui prévu par le 5° de l'article L. 131-13. / Dans tous les textes qui ne prévoient pas d'amende, il est institué une peine d'amende dont le montant maximal est celui prévu par le 5° de l'article L. 131-13 ».
- 10 L'article 1^{er} du décret du 25 février 2003 relatif aux peines d'amende applicables aux infractions de grande voirie commises sur le domaine public maritime en dehors des ports dispose que

« toute infraction en matière de grande voirie commise sur le domaine public maritime en dehors des ports, et autres que celles concernant les amers, feux, phares et centres de surveillance de la navigation maritime prévues par la loi du 27 novembre 1987 susvisée, est punie de la peine d'amende prévue par l'article L. 131-13 du code pénal pour les contraventions de la cinquième classe. / En cas de récidive, l'amende est celle prévue pour la récidive des contraventions de la cinquième classe par les articles L. 132-11 et L. 132-15 du code pénal. L'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de contrevenants ».

Les deux autres articles de ce décret portent sur la question de l'entrée en vigueur et de l'opposabilité du décret et aucun autre texte spécial n'institue des amendes d'un montant plus élevé s'agissant des contraventions de grande voirie commises sur le domaine public maritime naturel. Il convient de relever que ce décret préexistait à l'adoption de l'article L. 2132-26 du CGPPP ; son maintien semble depuis utile uniquement sur la question de la récidive, hypothèse non envisagée par ce dernier article (il y a lieu d'appliquer en la matière les règles de répartition des compétences entre loi et règlement prévues pour les infractions pénales : compétence législative pour instituer les contraventions de grande voirie assorties d'amendes dont le montant maximal excède celui prévu pour les contraventions de police ; compétence réglementaire en deçà du seuil, ou quand aucune amende n'est prévue. Cons. const. 23 sept. 1987, n° 87-151 L, AJDA 1988. 60, obs. X. Prétot ; RD imm. 1988, p. 277, chron. J.M. Auby et D. Lavroff ; RFDA 1988. 273, obs. B. Genevois. - CE 22 juin 1987, Rognant, AJDA 1988. 60, obs. X. Prétot).

- 11 Le premier juge a visé ces textes mais il s'est également référé aux articles 131-40 et 131-41 du code pénal pour juger que le taux maximal de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par le règlement qui réprime l'infraction.
- 12 Le premier juge a jugé en l'espèce qu'il y avait lieu de condamner la SAS Kos et Mme E. à des amendes respectives de 5 000 euros et de 1 500 euros.
- 13 Il convient d'observer que les contrevenantes n'étaient pas en situation de récidive légale faute de précédente condamnation. Et il

nous semble que le premier juge est allé au-delà des prévisions des textes s'agissant de l'amende maximale encourue par une personne morale. Ce n'est pas soulevé mais cette question relève du champ d'application de la loi et doit à notre sens être soulevée d'office. Il nous semble en effet impensable d'appliquer ou de ne pas censurer une sanction non prévue par les textes. Voyez en ce sens, les conclusions de Rémi Keller sur Conseil d'Etat 17 juillet 2003, M. Dioum (n° 362481, Lebon ; AJDA 2013. 1542 ; RFDA 2013. 1183, concl. R. Keller), dans lesquelles il précise que, « dans une telle hypothèse, vous relèveriez d'office l'erreur commise, car le principe de légalité des peines interdit d'infliger une sanction qui n'existe pas, et vous méconnaîtriez vous-mêmes ce principe en appréciant la sévérité d'une telle sanction ». Vous pouvez également vous reporter à la décision Héritiers Malonda dans laquelle le Conseil a précisé de manière générale que, lorsqu'un texte a énuméré les sanctions susceptibles d'être infligées par l'autorité administrative en cas de faute disciplinaire ou de manquement à des prescriptions législatives ou réglementaires, cette autorité ne peut légalement faire application d'une sanction autre que l'une de celles expressément prévues (CE 24 nov. 1982, n° 32944, Ministre des transports c/ Héritiers Malonda, Lebon T.). Dans le même arrêt, il a jugé que le moyen tiré de ce que l'autorité administrative a infligé une sanction non prévue à l'échelle des peines fixée par le texte est un moyen d'ordre public.

- 14 En l'espèce, l'article L. 2132-26 du CGPPP ne distingue pas les personnes physiques et les personnes morales et il précise que, sauf texte spécial, le « montant maximal des amendes encourues est celui prévu par le 5° de l'article L. 131-13 » soit 1 500 euros. L'article L. 131-13 du code pénal figurant dans une section consacrée aux « peines applicables aux personnes physiques » peut paraître tentant, dès lors qu'il s'agit de sanctionner une personne morale, de se référer aux articles L. 131-40 et L. 131-41 du même code figurant dans une autre section consacrée aux « peines applicables aux personnes morales ». Néanmoins, il nous semble que le principe de légalité des peines couplé au renvoi, précis, au seul « montant » prévu par le 5° de l'article L. 131-13 ne permet pas une telle interprétation étant précisé que les articles L. 131-40 et L. 131-41 du code pénal ne doivent pas à notre sens être analysés comme des « textes spéciaux » au sens du

premier alinéa de l'article L. 2132-26 dès lors qu'ils n'ont pas été institués spécialement pour les contraventions de grande voirie.

- 15 La problématique que nous venons d'évoquer est inédite en jurisprudence. Le CGPPP ayant été adopté par ordonnance, le recours aux travaux préparatoires est par définition limité. Nous observons que le guide pratique CGPPP édité par la direction générale des collectivités locales se borne à renvoyer à l'article L. 131-13 du code pénal et à citer le montant maximal de 1 500 euros. Nous n'avons pas trouvé davantage de précision ou de prise de position dans la doctrine sur ce point.
- 16 Vous trouverez en revanche un élément de réflexion essentiel dans les conclusions de Romain Victor sur l'arrêt société Libb 2 (CE 10 mars 2020, n° 430550, Lebon ; AJDA 2020. 551 ; AJDA 2020. 1423, note J. Bousquet). Dans cette affaire, le Conseil d'Etat était saisi d'un cas particulier avec l'application de textes spécifiques concernant la Polynésie française. Romain Victor indique que « l'article 27 de la délibération du 12 février 2004 est clair. Il prévoit que « les contrevenants pourront être punis des peines d'amende ou des peines privatives ou restrictives de droit, telles que définies dans le code pénal pour les contraventions de la cinquième classe ». / On se trouve donc renvoyé au code pénal dont le 5° de l'article L. 131-13 dispose que le montant de l'amende est de 1 500 euros au plus pour les personnes physiques. C'est la peine maximale applicable à M. Tane. / En revanche, la peine encourue par la société Libb 2 est celle prévue par l'article L. 131-41 du code pénal, dont il résulte que « le taux maximal de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques [...] ». / Vous n'avez, à notre connaissance, jamais appliqué cette règle, mais le chaînage des textes est sans ambiguïté. Les choses seraient certainement moins évidentes, eu égard au principe de légalité des peines, pour une contravention de grande voirie soumise aux dispositions du CGPPP, dont l'article L. 2132-26 énonce que « [...] l'amende prononcée pour les contraventions de grande voirie ne peut excéder le montant prévu par le 5° de l'article L. 131-13, sans distinguer entre personnes physiques et personnes morales. ».
- 17 Dans ce précédent, la délibération du gouvernement de Polynésie renvoyait expressément à l'ensemble des articles prévoyant une

contravention de cinquième classe inclus ceux relatifs aux peines majorées pour les personnes morales (Délib. n° 2004-34 APF du 12 févr. 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie française, art. 27). Le Conseil d'Etat s'est appuyé sur ces dispositions dans son arrêt (pt 26) pour se référer à l'article L. 131-41 du code pénal. La configuration du litige de ce jour est différente. Ni l'article L. 2132-26 du CGPPP ni le décret de 2003 ne se réfèrent de manière générale aux peines d'amende définies dans le code pénal pour les contraventions de la cinquième classe. Comme indiqué précédemment, il est seulement fait référence au « montant » prévu au 5° de l'article L. 131-13 du code pénal.

18 Nous relevons par ailleurs que les textes applicables en métropole en cas de récidive sont clairs et distinguent les personnes physiques et les personnes morales. Le 5° de l'article L. 131-13 indique que le montant de 1 500 euros « peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit » et surtout il est précisé à l'article 1^{er} du décret précité du 25 février 2003 que « en cas de récidive, l'amende est celle prévue pour la récidive des contraventions de la cinquième classe par les articles L. 132-11 et L. 132-15 du code pénal ». L'avant-dernier article cité fixe à 3 000 euros le montant maximal encouru en cas de récidive par une personne physique alors que le dernier article cité prévoit que, lorsque la récidive est le fait d'une personne morale, « le taux maximal de l'amende applicable est égal à dix fois celui qui est prévu par le règlement qui réprime cette contravention en ce qui concerne les personnes physiques. » (C. pén., art. L. 132-15). Vous avez fait application récemment de ces textes précis en confirmant des amendes d'un montant de 3 000 et 15 000 euros infligées respectivement au gérant et à une société après avoir constaté la situation de récidive (CAA Marseille, 16 déc. 2022, n° 21MA03206, M. X. et SAS Plage Rossa). La précision de ces renvois explicites en matière de récidive, qui prévoient un traitement différencié selon que la récidive est le fait d'une personne physique ou d'une personne morale, tranche avec l'absence de renvoi aux articles L. 131-40 et L. 131-41 du code pénal s'agissant d'une primo condamnation d'une personne morale.

19 A notre sens le jugement est nécessairement entaché d'irrégularité en ce qu'il a condamné la société appelante à une peine supérieure au

maximal prévu par la loi. Il a méconnu le principe de légalité des peines - auquel sont soumises les contraventions de grande voirie (v. not., J.-H. Robert, « Fasc. 20 : Peines contraventionnelles applicables aux personnes physiques », JurisClasseur Pénal Code). Les contraventions de grande voirie doivent être poursuivies et sanctionnées sur le fondement d'un texte le prévoyant expressément, par application du principe pénal « *Nullum crimen, nulla poena sine lege* » (CE 27 mars 2000, n° 195019, Ministre de l'équipement, des transports et du logement c/ Sinigaglia, Lebon D. 2000. 127 RDI 2000. 158, obs. L. Vallée). L'extension des peines se trouve corrélativement interdite (CE 18 févr. 1955, Société de découpage et de démontage, Lebon 105), ceci pouvant être rapproché du principe de l'interprétation stricte de la loi pénale (C. pén., art. L. 111-4). Aussi, un tribunal administratif ne peut prononcer une interdiction d'exploiter un lot de plage pendant cinq ans, dès lors que cette mesure constitue une sanction qui n'est prévue par aucune disposition législative ou réglementaire (CAA Marseille, 6 déc. 2004, n° 01MA00177).

- 20 Si le montant de l'amende de 1 500 euros ainsi encourue pour une première condamnation peut sembler peu dissuasif pour une personne morale, il n'appartient pas au juge de se substituer à l'appréciation du législateur et du pouvoir réglementaire qui pourront, le cas échéant, intervenir pour modifier les textes applicables.
- 21 Si dans un précédent, la cour avait admis une condamnation infligée à une personne morale d'un montant supérieur à 1 500 euros (CAA Marseille, 29 sept. 2017, n° 16MA01188), nous ne sommes pas convaincus par cette solution qui se heurte à notre sens au principe de légalité des peines.
- 22 Nous vous proposons par conséquent de ramener la condamnation de la société requérante à 1 500 euros et d'annuler le jugement dans cette mesure.
- 23 Nous ne vous proposons pas d'aller plus loin en faisant application de votre pouvoir de modulation. Nous observons notamment que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le dépassement est resté exceptionnel dès lors qu'il a été constaté lors des deux contrôles effectués à la mi-juillet et fin août.

24 Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'article 1^{er} du jugement du tribunal administratif de Bastia du 13 décembre 2021 en tant qu'il a condamné la SAS Kos à une amende de 5 000 euros ;
- à ce que la SAS Kos soit condamnée à payer une amende de 1 500 euros ;
- à ce que le jugement du tribunal administratif de Bastia du 13 décembre 2021 soit réformé en ce qu'il contrevient aux deux points précédents ;
- au rejet du surplus des conclusions de la requête.

NOTE UNIVERSITAIRE

Précisions sur le principe de légalité des incriminations et des peines appliqués aux contraventions de grande voirie

Hélène Meurin

Doctorante au centre de recherches administratives de la faculté de droit d'Aix-en-Provence

Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.338

- 1 Si l'amande est connue pour être douce, son homophone a des notes plutôt salées. C'est ce que les requérantes semblent considérer en l'espèce, après avoir été condamnées par le tribunal administratif de Bastia au titre d'une contravention de grande voirie.
- 2 Cette procédure répressive permet la protection des domaines publics spéciaux autres que routier. L'atteinte à l'intégrité ou à l'affectation de ces propriétés est sanctionnable d'une amende et d'une obligation de réparation, éventuellement sous astreinte. La limitation du champ matériel de la procédure peut poser la question d'une éventuelle hiérarchie entre les différentes affectations publiques. En tout état de cause ce choix traduit la nécessité d'une protection accrue de certaines parcelles, comme ici le domaine public maritime naturel. La contravention de grande voirie revêtant une « coloration pénale »¹ à travers l'amende, elle se voit soumise au principe de légalité des délits (ou incriminations) et des peines². Ce principe à valeur constitutionnelle se déploie en deux temps. Il intervient tout d'abord au stade de la constitution des infractions et de l'identification des responsables : il s'agit alors de la légalité des incriminations. Il opère ensuite au stade des conséquences : il s'agit dès lors de la légalité des peines. C'est son

articulation avec la procédure de contravention de grande voirie qui est soumise à la cour administrative d'appel de Marseille.

- 3 En l'espèce, l'affaire se noue sur la plage de l'Ariadne à Ajaccio. Par un arrêté du 12 avril 2021, le préfet de la Corse-du-Sud a autorisé une société par actions simplifiées et sa gérante à en occuper une surface de 100 m² dans la limite de vingt-huit transats et quatorze parasols. A travers un procès-verbal en date du 27 août 2021, il est fait état d'un dépassement des installations sur une surface de 51 m² par rapport au périmètre autorisé. La dirigeante de la société ainsi que sa SAS ont été condamnées par le tribunal administratif de Bastia à payer respectivement une amende de 1 500 euros et de 5 000 euros. Elles interjettent alors appel.
- 4 L'argumentaire des requérantes s'articule en deux axes principaux. L'un tient à la matérialité et à l'imputabilité de l'infraction, l'autre questionne le montant des amendes. Sur ce point, le code pénal prévoit des possibilités différentes selon que la contravention est commise par une personne physique (article 131-13) ou une personne morale (article 131-41). Le moyen consiste à contester l'applicabilité de ce second article aux contraventions de grande voirie, le code général de la propriété des personnes publiques ne renvoyant qu'au premier.
- 5 Ces deux séries d'arguments cristallisent finalement les deux faces du principe de légalité des incriminations et des peines. Le principe de légalité des incriminations engendre des conséquences classiques sur le cas d'espèce (I). En revanche, la question du montant maximal de l'amende permet d'importantes précisions quant aux effets du principe de légalité des peines lorsqu'il est appliqué aux contraventions de grande voirie (II).

I. Une application classique du principe de légalité des incriminations aux contraventions de grande voirie

- 6 Le principe de légalité des incriminations implique, dans la jurisprudence du Conseil d'État, que « tant les éléments constitutifs

de l'infraction que la personne » responsable³ soient définis « avec suffisamment de précision et de clarté ». En l'espèce, la matérialité de l'infraction est constituée sans difficultés : ce point n'emportera pas de développements conséquents. Rappelons qu'à l'image du régime des contraventions en droit pénal général, les contraventions de grande voirie sont essentiellement matérielles⁴. Le constat des faits suffit donc à engager la responsabilité, l'élément intentionnel ou une éventuelle bonne foi étant indifférents. Pour ce qui est du présent cas, la société et sa dirigeante sont autorisées à occuper une surface de 100 m² et il est constaté par l'agent agréementé qu'elles se sont approprié 51 m² supplémentaires non prévus par le titre pour stocker du matériel et l'installation de mobilier de plage. Or, la mise à disposition permanente de matériel de plage, sans que celui-ci soit retiré après utilisation, constitue une utilisation dépassant l'usage de tous⁵. Cette occupation sans titre enfreint donc l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) (interdisant tout aménagement ou réalisation d'ouvrages) et l'article L. 2122-1 de ce code (prohibant l'occupation sans titre du domaine public). La contravention résulte donc de la réalisation d'aménagements sur la plage en dehors des délimitations imposées par le titre, sans autorisation. Le medium pour constater ces éléments matériels est le procès-verbal qui fait foi tant qu'il n'est pas remis en cause⁶. L'ensemble du raisonnement mené sur ces points résulte donc au total d'une jurisprudence classique du Conseil d'État.

- 7 Sur le point de l'imputabilité, la garde est ici un facteur de cumul de responsabilités. Le tribunal administratif a sanctionné la responsabilité de la société ainsi que celle de sa dirigeante, et ce pour la même infraction. Afin d'être exonérée en appel, la personne physique soutient que qu'elle n'occupe pas le domaine public, sa disposition de la parcelle s'opérant totalement à travers celle de la personne morale. Puisque la dirigeante ne dispose pas de l'espace pour elle-même mais uniquement pour son activité commerciale, le dépassement litigieux ne serait attribuable qu'à la seule société. La cour administrative d'appel n'accueille cependant pas le moyen. D'une part, la possibilité d'engager à la fois la responsabilité de la société et celle de son dirigeant à l'occasion d'une contravention de grande voirie n'est pas nouvelle⁷. Ce mécanisme peut trouver une explication à travers l'article 121-2 du code pénal relatif à la responsabilité pénale

des personnes morales. Sur ce fondement, la responsabilité pénale de la personne morale et celle des personnes physiques auteurs ou complices peuvent être cumulées. Un tel procédé s'applique donc par analogie aux contraventions de grande voirie. Une décision de la cour d'appel de Marseille cite même explicitement la disposition pénale, qui plus est dans un cas dont les faits sont similaires⁸. D'autre part, si la responsabilité de la dirigeante est engageable, encore faut-il identifier le générateur de cette responsabilité. Sur ce point la cour mobilise une jurisprudence classique : la personne responsable est « soit celle qui a commis ou pour le compte de laquelle a été commise l'action qui est à l'origine de l'infraction, soit celle sous la garde de laquelle se trouvait l'objet qui a été la cause de la contravention »⁹. L'infraction n'est en l'espèce commise ni par la dirigeante, ni directement pour son compte. Sa responsabilité découle donc de la qualité de gardienne du mobilier de plage. Dans ce cas de figure, la garde est matérielle (contrairement à l'hypothèse où la garde est celle d'un mineur faisant l'objet d'une mesure éducative)¹⁰. Dès lors, est gardien celui qui dispose de « l'usage, de la direction et du contrôle »¹¹ de la chose, qui se comporte comme un propriétaire¹². Il ne s'agit ni de possession, ni de propriété, mais d'un type original de relation à une chose. L'enjeu est d'identifier qui a la capacité de déterminer l'utilité du mobilier de plage ou d'en prévenir une utilisation anormale au moment du dommage. La dirigeante de la société est donc responsable en ce qu'elle ne fait pas matériellement cesser l'infraction, alors qu'elle est la personne en ayant le pouvoir. Les deux contrevenantes semblent donc partager les deux faces d'une même infraction ; l'une commettant une contravention de grande voirie par action, l'autre commettant une contravention de grande voirie par omission.

II. Les implications nouvelles du principe de légalité des peines pour les contraventions de grande voirie

8 Selon la cour d'appel, le principe de légalité des peines implique la seule application de l'article 131-13 du code pénal aux

contraventions de grande voirie. Pour comprendre l'enjeu, précisons que les contraventions ont un régime différent au sens du code pénal selon qu'elles sont commises par une personne physique ou une personne morale. Pour les premières, l'article 131-13 prévoit pour les contraventions de 5^e classe une amende de 1 500 euros, susceptible d'être doublée en cas de récidive. Pour les secondes, ce montant peut être multiplié jusqu'à cinq fois sur le fondement de l'article 131-41 du code pénal. Le cas particulier des contraventions de grande voirie est réglé par l'article L. 2132-26 du CGPPP, qui ne renvoie qu'à l'article 131-13 du code pénal. Les personnes morales sont pourtant susceptibles de commettre des contraventions de grande voirie. Dans cette hypothèse, faut-il leur appliquer l'article 131-41, spécifique à leur cas ? Le tribunal administratif de Bastia l'avait admis en l'espèce, condamnant la société à une amende de 5 000 euros. La cour d'appel vient censurer ce raisonnement : l'article L. 2132-26 du CGPPP ne renvoie qu'à l'article 131-13 de façon explicite, excluant donc implicitement l'article 131-41. L'apport principal de la décision est là : l'article 131-13 s'applique de façon singulière en matière de contravention de grande voirie, sans distinction entre personne morale et personne physique malgré l'existence d'une telle distinction dans le code pénal. Le juge d'appel retient donc une interprétation stricte du principe de légalité des peines, et semble de prime abord prendre une position inverse à celle du Conseil d'État. En effet dans sa décision Société Libb 2 ¹³, le Conseil a fait application de l'article 131-41 à une contravention de grande voirie. Cependant, cette contradiction n'est qu'apparente. Comme rappelé par le rapporteur public ¹⁴, l'affaire Société Libb 2 s'est constituée en Polynésie Française : le droit applicable y est dérogatoire au regard de la délibération de l'Assemblée de Polynésie Française du 12 février 2004 ¹⁵. Contrairement à l'article L. 2132-26 du CGPPP, l'article 27 de cette délibération ne renvoie pas à une disposition du code pénal précise : « les contrevenants pourront être punis des peines d'amende ou des peines privatives ou restrictives de droit, telles que définies dans le code pénal pour les contraventions de la cinquième classe. En cas de récidive, le montant maximum de l'amende pourra être doublé ». Au vu de cette absence de précision, cet article est interprété comme ouvrant à l'application tant de l'article 131-13 que de l'article 131-41 du code pénal aux contraventions de grande voirie en Polynésie Française. La décision de la cour

d'appel met certes en lumière par comparaison les lacunes de la codification et la multitude de régimes dérogatoires mis en place, mais vient surtout apporter des précisions spécifiques au droit commun des contraventions de grande voirie.

- 9 Cette question juridique n'était pas inédite pour la cour. En revanche, la position qu'elle adopte est nouvelle. Les juges d'appel avaient en effet déjà statué sur ce point de façon indirecte, mais dans le sens inverse. Dans une décision en date du 29 septembre 2017¹⁶, la cour applique l'article 131-41 du code pénal à une contravention de grande voirie. Plus précisément, la société condamnée à 4 500 euros d'amende contestait ce montant comme étant supérieur à celui prévu par le code pénal. La cour avait rejeté cette contestation en citant à la fois l'article 131-13 et l'article 131-41 du code pénal, pour conclure qu'« eu égard notamment au barème prévu pour les contraventions de cinquième classe applicable aux personnes morales, le tribunal administratif n'a pas fait, dans les circonstances de l'espèce, une appréciation excessive du montant de l'amende infligée à la SCI ». Au regard de la décision commentée cette position est désormais désuète au profit d'une interprétation stricte du texte. La cour administrative d'appel de Marseille opère donc un revirement de sa propre jurisprudence. En considérant qu'implicitement, le renvoi à l'article 131-13 applicable aux personnes physiques permettait par analogie l'application de l'article spécifique aux personnes morales, le juge privilégiait l'esprit du texte dans son travail d'interprétation. Avec notre cas, il revient au contraire à des arguments d'interprétation littérale. Certes, il est possible que l'absence de renvoi aux deux dispositions ne soit qu'une erreur de plume, mais la matière pénale implique ce degré d'exigence et de précision. La cour phocéenne a par la suite confirmé sa position dans une affaire similaire en date du 22 septembre 2023¹⁷. De façon plus générale, cette décision s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel cohérent. Les aspects pénaux de la contravention de grande voirie s'accroissent, ce qui peut s'expliquer par leur assimilation à une matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Sans les soumettre directement ou pleinement à des dispositions du code pénal, les juges renforcent les exigences des grands principes pénaux dans le cadre de ces contraventions. Ainsi, si la légalité des délits et des peines était déjà applicable, la décision souligne son caractère d'ordre public. En

parallèle le principe d'individualisation des peines s'est affirmé et la cour rappelle que depuis peu le juge a la possibilité de

« moduler le montant [des amendes] 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 »¹⁸.

Le principe s'est vu par la suite complété : il prohibe la condamnation solidaire de plusieurs prévenus au paiement de la même amende au titre d'une contravention de grande voirie¹⁹. La décision commentée illustre finalement une dynamique de « prise de conscience »²⁰ de la part du juge administratif, face à une procédure dont la « coloration pénale »²¹ est de plus en plus pigmentée.

NOTES

- 1 YOLKA Ph., JCl. Propriétés publiques – Protection des propriétés publiques, 2023
- 2 CE 27 mars 2000, *min. de l'Équipement, des Transports et du Logement c/Sinigaglia*, n° 195019, Lebon 136
- 3 CE, 30 mai 2012, *Bisogno*, n° 357694, Lebon T48
- 4 Article 121-3 du code pénal
- 5 CE, 12 mars 2021, *Société hôtelière d'exploitation de la presqu'île*, n° 443392, Lebon T.
- 6 ANONIN X. « La spécialité contraventionnelle en matière pénale », Thèse de doctorat, Aix-Marseille, 22 mars 2018, disponible sur <https://www.theses.fr/2018AIXM0082>. p. 71
- 7 CE, 19 juin 1964, *Monneret*, Lebon T.1036
- 8 CAA Marseille, 28 août 2018 n° 18MA03349
- 9 CE, 27 février 1998, *Société Sogeba*, n° 169259, Lebon p. 66
- 10 L'acception est alors juridique et non pas matérielle. V. F. Lombard et J-C. Ricci, *Droit administratif des obligations*, Sirey, 2018, p. 308.
- 11 Cass, 2 décembre 1941, *Franck*, Publié au bulletin.

- 12 CE, 31 mai 2022, *SCI Mayer*, n° 457886, Lebon T.
- 13 Seule décision du Conseil d'État à notre connaissance traitant de ce point juridique précis.
- 14 GUILLAUMONT O. « Quel est le montant maximal de l'amende infligée à une personne morale dans le cadre d'une contravention de grande voirie ? » *AJDA* 2023. 1668.
- 15 Délibération n° 2004-34 APF du 12 févr. 2004 portant composition et administration du domaine public en Polynésie Française.
- 16 CAA de Marseille, 7^e chambre, 29 septembre 2017, 16MA01188.
- 17 CAA de Marseille, 7^e chambre, 22 septembre 2023, 22MA02514.
- 18 CE, 25 octobre 2017, *Margollé*, n° 392578, Lebon 332.
- 19 CE, 10 mars 2020, *Sté Libb 2*, n° 430550, Lebon 85.
- 20 VICTOR R. conclusions sous CE, 13 septembre 2021, n° 450097, disponibles sur le site Arianeweb du Conseil d'État.
- 21 YOLKA Ph. *ibid.*

INDEX

Rubriques

Propriétés publiques