

N° 442539

M. J...

8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies

Séance du 16 juin 2021

Lecture du 25 juin 2021

CONCLUSIONS

M. Romain VICTOR, rapporteur public

1.- Il y a de cela quelques années, nous portions encore la robe (enfin, le costume de magistrat judiciaire) et dans nos habits du ministère public, il nous arrivait, lorsqu'un prévenu interjetait appel d'un jugement correctionnel l'ayant condamné à une peine moins élevée celle que nous avions requise, de former nous-même un appel incident pour permettre à la cour d'appel, le cas échéant, d'aggraver la peine prononcée, sans enfreindre la règle de l'interdiction de la *reformatio in pejus*, c'est-à-dire l'interdiction d'aggraver le sort de l'appelant, que certains auteurs font remonter à un avis du Conseil d'Etat du 12 novembre 1806¹. Le litige nous confronte à ces principes, dans le contexte des contraventions de grande voirie, contentieux dont vous connaissez la parenté avec le droit et la procédure pénales.

2.- Les données de l'affaire sont les suivantes. M. J..., ressortissant britannique âgé de 78 ans, vit une partie de l'année à bord de son navire, le Sonnet, un voilier de 13 mètres battant pavillon britannique, amarré dans le port de plaisance de Binic-Etables-sur-Mer, dans les Côtes d'Armor².

Le 14 septembre 2017, un agent du département en mission de surveillance du port constatait que le voilier, stationné à son emplacement, avait mouillé son ancre, ce qui est interdit par le règlement de police du port, et que la ligne de mouillage, à l'avant, raguaît la protection du bois en ponton, provoquant son usure prématurée. Il constatait également, à l'arrière, que les amarres du voilier avaient été doublées par une lourde chaîne reliée au *catway*³ et cadénassée, cet amarrage non conforme présentant une gêne pour l'exploitation du port et un danger pour ses usagers. M. J... était mis de demeure de se conformer au règlement. Toutefois, lors d'un second passage le 2 octobre 2017, le même agent constatait que l'intéressé n'avait pas régularisé sa situation et dressait un procès-verbal de contravention de grande voirie à raison de la méconnaissance de divers articles de la partie réglementaire du code des transports. Après avoir vainement cherché à notifier ce procès-verbal au

¹ Avis CE, 12 nov.1806, *S.* Lois annotées 1789 à 1830, p. 736-737.

² Le port est la propriété du conseil départemental qui en concède la gestion à la commune de Binic.

³ Appontement flottant perpendiculaire au ponton principal.

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.

contrevenant, le préfet des Côtes d'Armor le déférait devant le tribunal administratif de Rennes.

Par jugement du 21 janvier 2019, le magistrat désigné par le président de la juridiction estimait que les contraventions tenant à la non-conformité aux règles d'amarrage, à l'atteinte causée à la conservation du domaine public portuaire, à l'absence de déclaration des dégâts causés aux ouvrages du port de plaisance et à l'absence de gardiennage du navire étaient constituées et condamnait M. J... à payer une amende de 800 €.

Par une requête du 26 avril 2019, M. J... formait appel devant la cour de Nantes. Mise en cause, la ministre de la transition écologique et solidaire ne défendait pas. Le 31 octobre 2019, la cour informait les parties, en application de l'article R. 611-7 du CJA, qu'elle était susceptible de relever d'office le moyen tiré de ce que le premier juge avait méconnu son obligation d'épuiser son pouvoir juridictionnel, faute de s'être prononcé sur l'action domaniale. Et par un arrêt du 7 février 2020, elle mettait cette intention à exécution en annulant le jugement « *en tant qu'il [avait] omis de se prononcer sur l'action domaniale* », ordonnait à M. J... de relever la chaîne de mouillage de son voilier et de retirer la chaîne et le cadenas le reliant au *catway* sous astreinte et rejetait les conclusions de son appel.

C'est l'arrêt attaqué par M. J... qui a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle. A la lumière des moyens qu'il soulève, ses conclusions doivent être regardées comme étant dirigées contre les articles 1^{er} et 2 du dispositif, c'est-à-dire l'annulation du jugement « en tant que » et les décisions prises au titre de l'action domaniale.

3.- Il reproche à la cour d'avoir méconnu son office en statuant au-delà du champ de sa saisine telle qu'elle était délimitée par sa requête d'appel. Il soutient également que la cour a commis une erreur de droit en accueillant une demande de réparation ou remise en état du domaine en l'absence de toute demande de l'administration en ce sens.

A première vue, la position tenue par la cour dans cette affaire n'a rien de fantaisiste.

Parce qu'elle est instituée dans l'intérêt de la protection du domaine public, à laquelle ni l'administration (Section, 23 févr. 1979, *Ministre de l'Équipement c/ « Association des amis des chemins de ronde »*, n° 4467, rec. p. 75) ni le juge ne sauraient renoncer, la procédure des contraventions de grande voirie est corsetée et l'office du juge se révèle assez contraint :

- lorsque la contravention est caractérisée, il ne peut légalement refuser de condamner le contrevenant⁴ et n'a d'autre choix que d'écarter comme inopérants les moyens tirés de l'existence d'un détournement de pouvoir⁵ ; il ne retrouve de liberté que dans la détermination de la peine, qu'il peut désormais moduler⁶;

⁴ 9 févr. 1979, *Secrétaire d'Etat aux PTT c/ Entreprise Pagès*, n° 10626, rec. p. 58.

⁵ 6^{ème} ss, 10 oct. 1986, *B...*, n° 55914 ; 6^{ème} et 2^{ème} ssr, 25 juil. 1980, *G...* n° 11458, T. p. 724).

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.

- lorsqu'il est saisi par le préfet de conclusions tendant à l'évacuation du domaine public par l'occupant irrégulier, il ne peut refuser d'y faire droit⁷ et si l'administration n'a pas présenté de conclusions en ce sens, il entre dans son office d'enjoindre au contrevenant de libérer les lieux sans délai⁸;
- de même, en l'absence de conclusions en ce sens, il est tenu, par le seul effet de la transmission du procès-verbal, de statuer tant sur l'action publique que sur l'action domaniale pour toute contravention : c'est ce que juge la décision *Min. des travaux publics c/ Commune de Poizat* (2 nov. 1956, n° 24278, rec. p. 413), plusieurs fois réitérée⁹ et qui est revenue sur la solution d'un arrêt *Min. des travaux publics c/ D... et G...* (13 mai 1932, n° 26338, rec. p. 491) ;
- en revanche il lui revient d'apprécier s'il convient d'assortir sa décision d'une astreinte (23 mai 1979, *Sté Durance-Concassage*, n° 9275, T. p. 735) en en fixant lui-même, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, le point de départ, sans être lié sur ce point par la demande l'administration (arrêt *T...* précité).

Il y a donc une certaine logique à ce que la cour, constatant que le jugement n'a pas statué sur l'action domaniale, relève la méconnaissance par le tribunal de son office, d'autant que, si le contentieux des contraventions de grande voirie est un contentieux répressif, l'objectif ultime est bien la remise en état ou la libération du domaine public.

Le moyen d'erreur de droit tiré de ce que la cour n'aurait pu ordonner la remise en état du domaine en l'absence de demande de l'administration en ce sens est donc infondé.

4.- Il en va en revanche différemment du moyen tiré de ce que la cour a statué au-delà des limites de l'appel et méconnu son office.

Notez d'abord que l'appelant, qui ne pouvait se plaindre d'autre chose que d'un jugement ayant statué sur l'action publique, est ressorti éreinté de l'instance d'appel, avec une condamnation à l'amende confirmée et, sur l'action domaniale, une obligation de remettre en état le domaine sous astreinte. Sa situation s'en est trouvée aggravée.

On pourrait être tenté d'y voir une violation de l'interdiction de la *reformatio in pejus* qui s'oppose à ce qu'une sanction puisse être aggravée sur le seul recours de la personne qui en fait l'objet, règle que votre jurisprudence a érigée en principe général du droit disciplinaire (Section, 16 mars 1984, *X...*, n° 41438, rec. p. 108 avec les ccl. Genevois) et que le code de

⁶ 8^{ème} et 3^{ème} chr, 25 oct. 2017, *M...*, n° 392578, rec. p. 332, à nos concl. Dr. Voirie Fév.-Mars 2018 n° 201.

⁷ 2^{ème} et 10^{ème} ssr, 20 sept. 1991, *H...*, n° 80739.

⁸ 8^{ème} et 3^{ème} ssr, 25 sept. 2013, *M. T...*, n° 354677, T. pp. 591-592-785-801.

⁹ 8^{ème} et 3^{ème} ssr, 23 déc. 2010, *Min. de l'écologie c/ Commune de Fréjus*, n° 306544, rec. p. 528 ; 8^{ème} et 3^{ème} ssr, 21 nov. 2011, *Port autonome de Paris*, n° 329240, T. p. 926.

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.

procédure pénale rappelle au deuxième alinéa de l'article 515 en énonçant que « *la cour ne peut, sur le seul appel du prévenu (...) aggraver le sort de l'appelant* », alors qu'elle peut, sur l'appel du ministère public, infirmer le jugement dans un sens défavorable au prévenu!¹⁰

Dans son avis législatif du 12 novembre 1806, le Conseil d'Etat, interrogé sur le point de savoir si, sur l'appel émis par la partie civile, les cours criminelles peuvent réformer les dispositions non attaquées de jugements rendus en matière correctionnelle, commençait par rappeler la jurisprudence de la Cour de cassation qui y apportait une réponse négative fondée sur deux principes : « *Le premier qu'un tribunal d'appel ne peut réformer un jugement de première instance qu'autant qu'il y au appel ; que par conséquent, s'il n'y a appel que d'une seule disposition, le tribunal ne peut réformer les autres, et n'a pas même la faculté de les discuter (...); le second principe est qu'un tribunal, soit d'appel, soit de première instance, ne peut adjuger ce qu'on ne lui demande pas ; et que tout jugement qui prononce ultra petita, est essentiellement vicieux* ».

Toutefois, n'est pas directement en cause ici l'interdiction d'aggraver le sort du contrevenant sur l'action publique, car la cour n'a fait que confirmer le jugement sur l'action publique et l'action domaniale n'a pas, pour le reste, la nature d'une sanction ayant le caractère d'une punition ainsi que vous l'avez souvent rappelé sur le terrain constitutionnel ou conventionnel¹¹.

En réalité, c'est une pure question d'effet dévolutif de l'appel qui est en cause. Les principes auxquels il faut ici se référer sont exprimés par les adages *tantum devolutum quantum judicatum* et *tantum devolutum quantum appellatum* qui enserrant l'office du juge d'appel dans un double carcan : l'affaire lui est dévolue dans la limite de ce qui a été jugé mais aussi dans la limite fixée par l'acte d'appel. Si une omission de statuer par le premier juge constitue une irrégularité conduisant le juge d'appel à évoquer, cette faculté lui est retirée s'il n'est pas saisi d'un appel contre le jugement en tant qu'il a omis de statuer.

Ainsi, en l'espèce, dès lors que l'appel ne portait que sur l'action publique (par définition), la cour ne pouvait pas statuer sur l'action domaniale, faute d'avoir été saisie d'un autre appel principal, émanant du ministre – étant observé que les appels incidents sont irrecevables en matière de contravention de grande voirie (24 juin 1887, *Collignon*, n° 66589, rec. p. 518 ; 11 mai 1983, *R...*, n° 36804)¹².

¹⁰ En vertu du premier alinéa de l'article 515 du code de procédure pénale

¹¹ Cf. s'agissant de l'application de la Cesdh, l'avis de Section *Préfet de la Manche c/ Sté nouvelle entreprise Henry* (23 avr. 1997, n° 183689, rec. p. 153, concl. G. Bachelier ; v. aussi 8^{ème} et 3^{ème} ssr, 6 mars 2002, *TR... et B-P...*, n° 217646, rec. p. 76, concl. G. Bachelier) et, dans le cadre de QPC invoquant les principes découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789, les arrêts *T...* (8^{ème} et 3^{ème} ssr, 7 mars 2012, n° 355009, T. pp. 748-957-961, concl. N. Escaut) et *BL...* (8^{ème} et 3^{ème} ssr, 30 mai 2012, n° 357694, T. pp. 748-961, concl. N. Escaut).

¹² Jurisprudence qui serait peut-être à revisiter et qui est sans doute fondée sur l'idée qu'un recours incident sur l'action domaniale porterait sur un litige distinct de celui ayant trait à l'action répressive.

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.

Si l'on raisonne par analogie avec la dualité action publique et action civile, en matière pénale, on relèvera que la chambre criminelle de la Cour de cassation juge, sous le timbre de l'effet dévolutif, qu'en l'absence d'appel de la partie civile d'un jugement ayant omis de statuer sur sa demande, les juges du second degré, saisis des seuls appels du prévenu et du ministère public, limités aux dispositions pénales, ne peuvent annuler le jugement entrepris, évoquer et condamner le prévenu à des réparations civiles (Crim. 6 déc. 2005, *W...*, n° 04-87.661, Bull. crim. 2005 n° 314)¹³. Saisis de l'appel du prévenu, les juges d'appel ne peuvent non plus augmenter les sommes accordées à une partie civile en l'absence de recours formé par celle-ci (Crim., 8 juin 1988, *Z...*, n° 87-85.092, Bull. crim. 1988 n° 263). De même, l'appel d'une partie civile ne saurait profiter à une autre partie civile non appelante (Crim., 23 avril 2013, *N... c/ CPAM 92 et autres*, n° 12-81.830).

Certes, l'action domaniale n'est pas l'action civile. Il suffit de rappeler que le tribunal administratif peut prendre des mesures au titre de l'action domaniale sur la seule base de la transmission du procès-verbal de contravention par l'autorité préfectorale, sans qu'aucune conclusion ne soit formulée devant lui, architecture qu'on ne retrouve bien évidemment pas s'agissant de l'action civile.

Il reste qu'en matière de contravention de grande voirie, les actions publique d'une part et domaniale d'autre part sont aussi distinctes l'une de l'autre que l'action publique et l'action civile en matière pénale et il en résulte qu'une cour ne saurait, sur le seul appel du contrevenant sur l'action publique, statuer sur l'action domaniale, sans méconnaître son office.

En première instance, le juge peut statuer sur tout (action publique et action domaniale) car vous lisez dans la transmission du procès-verbal une saisine sur le tout. Mais si, une fois le jugement rendu, l'autorité domaniale compétente ne se manifeste pas pour former appel des dispositions du jugement qui lui font grief, alors le juge d'appel ne peut plus, de son propre chef, statuer au-delà de ce dont il est appelé.

Nous ne pensons pas, à cet égard, que les exigences de la protection du domaine public conduisent à déroger aux lois d'airain de l'appel.

Si l'autorité domaniale se réveille trop tard, diverses options s'ouvrent à elle. Elle peut dresser un nouveau procès-verbal de contravention, si la situation n'a pas évolué et engager une nouvelle procédure en étant plus attentive. Elle peut aussi se tourner vers le juge civil. Elle a le temps pour elle, car l'action domaniale est imprescriptible. Et le Tribunal des conflits juge que le propriétaire d'un bien du domaine public dispose de la faculté d'exercer une action en responsabilité civile contre l'auteur d'une dégradation à ce bien, y compris lorsque ce dernier est protégé par le régime de la contravention de grande voirie et y compris

¹³ Il en va bien sûr différemment si la partie civile a interjeté appel du jugement qui a ignoré ses demandes (Crim., 10 nov. 2020, *Conseil national de l'ordre des pharmaciens c/ BA... et autres*, n° 19-80.962, à publier au Bull.).

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.

lorsque le juge administratif a rejeté les poursuites engagées à ce titre (13 avr. 2015, *Province des Îles Loyauté c/ Cie maritime des Îles*, n° 3993, T. pp. 597-600-669)¹⁴

Après cassation, il ne reste rien à juger, comme toutes les fois que la décision censurée a statué *ultra petita* (7 juin 1967, *Sté fermière des plages du Portel*, n° 68903, T. pp. 907-920 ; 9^{ème} et 10^{ème} ssr, 30 juin 2000, *Min. c/ Mme P...*, n° 202620, RJF 2000 n° 1148), et vous pourrez rendre un arrêt de cassation sans renvoi ni règlement au fond.

Pour terminer sur une pirouette, nous signalons avoir relevé que l'arrêt était entaché d'une autre erreur, en tant qu'il a confirmé le jugement ayant statué sur l'action publique. Le tribunal avait en effet prononcé, pour quatre contraventions réprimant chacune un fait punissable distinct, une seule amende de 800 €.

Cette peine unique méconnaît l'article 132-7 du code pénal qui, codifiant une jurisprudence *Orsel* de la Cour de cassation de 1842 (ch. réunies, 7 juin 1842, *Orsel et autres*, S. 1842 1. 496, GADPG Dalloz n° 52), énonce que les peines d'amende pour contraventions se cumulent entre elles, de sorte qu'il est prononcé autant d'amendes que d'infractions, alors qu'en matière correctionnelle et criminelle, il n'est prononcé qu'une seule peine de même nature pour des infractions en concours dans le *quantum* le plus élevé.

Or en matière de contraventions de grande voirie, vous faites application de la règle : voyez un arrêt *Micheu* de 1935 qui condamne à trois amendes de 600, 1000 et 1000 francs le riverain d'un chemin de halage appartenant au domaine public fluvial, ayant trois fois rétabli une passerelle que l'administration avait trois fois enlevée (27 févr. 1935, n^{os} 28474, 28909, 32636, 35148, rec. p. 266).

La cour n'a pas vu la difficulté alors qu'estimant la peine de 800 € d'amende justifiée, elle aurait pu prononcer 4 amendes de 200 €. Mais l'arrêt n'étant pas attaqué en tant qu'il a statué sur l'action publique, nous ne voyons pas comment vous pourriez vous en saisir, sauf à reproduire la même erreur que celle que, si vous nous suivez, vous censurerez.

PCMNC à l'annulation des articles 1^{er} et 2 de l'arrêt et à ce que l'Etat verse à la SCP Lesourd, avocat de M. J..., une somme de 3 000 € en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

¹⁴ Le juge judiciaire est compétent dès lors qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative de statuer sur la responsabilité qu'une personne privée peut avoir encourue à l'égard d'une personne publique.

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.