

AJDA 2023 p.1668


Quel est le montant maximal de l'amende infligée à une personne morale dans le cadre d'une contravention de grande voirie ?

Olivier Guillaumont, Rapporteur public

















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 M^{me} 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 € et de 1 500 €. La régularité du jugement n'est pas contestée.

La matérialité de l'infraction

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.

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 M^{me} 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 M^{me} 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 précités font foi jusqu'à preuve du contraire (CE 2 avr. 2003, n° 237968, *Saurin*, Lebon T. ).

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.

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. Beaufils  ; 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 ).

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

Les requérantes demandent en deuxième lieu la relaxe de M^{me} 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 M^{me} 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, M^{me} 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 € 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

En dernier lieu, les requérantes demandent, à titre subsidiaire, que les condamnations prononcées soient ramenées à de plus justes proportions.

Avant d'examiner la question de la mise en oeuvre 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.

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 ».

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).

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.

Le premier juge a jugé en l'espèce qu'il y avait lieu de condamner la SAS Kos et M^{me} E. à des amendes respectives de 5 000 € et de 1 500 €.

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.


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 €. 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.





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 [📄](#)(1). 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 € (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/migration/Guide_pratique_CG3P.pdf, p. 66). Nous n'avons pas trouvé davantage de précision ou de prise de position dans la doctrine sur ce point.

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 € 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. »


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.

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 € « peut être porté à 3 000 € 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 € 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 € 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.

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* ; Selon le Conseil d'Etat, « les contraventions de grande voirie, bien que sanctionnées par des amendes pénales, ne sont pas, compte tenu de leur objet et de leur régime particulier, notamment des règles de procédure et de compétence qui leur sont applicables, des contraventions de police [...]. Cependant, elles appartiennent à la matière pénale au sens large et leur régime obéit à ses principes supérieurs : la légalité »). 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 ).

Si le montant de l'amende de 1 500 € 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.

Si dans un précédent, la cour avait admis une condamnation infligée à une personne morale d'un montant supérieur à 1 500 € (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.

Nous vous proposons par conséquent de ramener la condamnation de la société requérante à 1 500 € et d'annuler le jugement dans cette mesure.

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.

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 € ;
- à ce que la SAS Kos soit condamnée à payer une amende de 1 500 € ;
- 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.

Mots clés :

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

(1) Les travaux préparatoires au vote de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit qui a procédé à la ratification de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 qui a adopté le CGPPP sont taiseux sur le sujet.

Quel est le montant maximal de l'amende infligée à une personne morale dans le cadre d'une contravention de grande voirie ?

Arrêt rendu par Cour administrative d'appel de Marseille

05-05-2023

n° 22MA00460

Sommaire :

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 €, sans distinguer entre personnes physiques et personnes morales. Par suite, le premier juge a méconnu le principe de légalité des peines en fixant à 5 000 € 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.

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le préfet de la Corse-du-Sud a déféré au tribunal administratif de Bastia, comme prévenus d'une contravention de grande voirie, la SAS Tavera et M^{me} V. E., et lui a demandé de les condamner au paiement de l'amende prévue par le décret n° 2003-172 du 25 février 2003, d'ordonner la remise à l'état d'origine des lieux, sous astreinte de 1 000 € par jour de retard et de l'autoriser à procéder d'office, aux frais des contrevenantes, à la remise en état des lieux.

Par un jugement n° 2101123 du 13 décembre 2021, le tribunal administratif de Bastia a, à l'article 1^{er}, condamné la SAS KOS et M^{me} E. à payer une amende, respectivement, de 5 000 € et de 1 500 €, à l'article 2, dit qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le surplus des conclusions du déféré du préfet de la Corse-du-Sud et à l'article 3, rejeté les conclusions de la SAS KOS et de Mme E. présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 7 février 2022, la SAS KOS, anciennement dénommée SAS Tavera, et Mme E., représentées par M^e Nesa, demandent à la Cour :

1°) à titre principal, d'annuler l'article 1^{er} du jugement du tribunal administratif de Bastia du 13 décembre 2021 les condamnant à payer une amende, respectivement, de 5 000 € et de 1 500 €, le cas échéant, assortie d'un sursis ;

2°) de les relaxer des fins de la poursuite sans peine ni dépens ;

3°) à titre subsidiaire, de limiter dans de plus justes proportions l'amende prévue par le décret n° 2003-172 du 25 février 2003 ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 € en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- Mme E. doit être relaxée des fins de poursuite dès lors que l'autorisation d'occupation du domaine public a été délivrée à la SAS Tavera et qu'elle n'occupe pas pour elle-même le domaine public dont s'agit ;

- la matérialité des faits n'est pas établie ;

- subsidiairement, les amendes doivent être ramenées à de plus justes proportions.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2022, la ministre de la transition écologique et la ministre de la mer concluent au rejet de la requête de la société KOS et de Mme E.

Elles font valoir que les moyens soulevés par la SAS KOS et Mme E. ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de ce qu'alors que le montant maximum des amendes encourues est prévu par le 5° de l'article 131-13 du code pénal, soit 1 500 € pour une première condamnation, auquel l'article L. 2132-26 du code général de la propriété des personnes publiques renvoie, le premier juge a méconnu le principe de légalité des peines en fixant à 5 000 € le montant de l'amende infligé à la SAS KOS.

Des observations en réponse au moyen d'ordre public ont été produites le 17 avril 2023 par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et communiquées le 18 avril 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code pénal ;
- le code de justice administrative.

La présidente de la Cour a désigné M^{me} Virginie Ciréfica, présidente assesseure, pour présider la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M^{me} Marchessaux,
- et les conclusions de M. Guillaumont, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Le préfet de la Corse-du-Sud a, par un arrêté du 12 avril 2021, autorisé la SAS Tavera, devenue la SAS KOS et sa gérante, M^{me} E., à occuper, jusqu'au 31 octobre 2021, pour y disposer 28 matelas et 14 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. Un procès-verbal de contravention de grande voirie a été dressé, le 27 août 2021, à leur encontre pour avoir, le 9 août 2021, occupé sans titre une surface supplémentaire de 51 m² du domaine public maritime. Le préfet de la Corse-du-Sud a déféré au tribunal, comme prévenues d'une contravention de grande voirie, la SAS Tavera et M^{me} E. La SAS KOS et M^{me} E. 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 une amende, respectivement, de 5 000 € et de 1 500 €.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la matérialité de l'infraction :

2. Selon le 1^{er} alinéa de l'article L. 2132-3 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine

de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende ». L'article L. 2111-4 du même code dispose que : « Le domaine public maritime naturel de L'Etat comprend : 1° [...] le rivage de la mer. Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles [...] 3° Les lais et relais de la mer : a) Qui faisaient partie du domaine privé de l'Etat à la date du 1^{er} décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ; b) Constitués à compter du 1^{er} décembre 1963. [...] »

3. Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous. [...] » L'article L. 2132-2 du même code dispose que : « Les contraventions de grande voirie sont instituées par la loi ou par décret, selon le montant de l'amende encourue, en vue de la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative mentionnée à l'article L. 2131-1. / Elles sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative. »

4. 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, représentée par M^{me} E., à occuper jusqu'au 31 octobre 2021, pour y disposer 28 matelas et 14 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. 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 M^{me} E. occupait sans droit ni titre le domaine public maritime sur une superficie de 51 m² correspondant à l'implantation de 21 transats et 14 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. Si la SAS KOS et M^{me} 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 précités font foi jusqu'à preuve du contraire. Par ailleurs, la zone d'occupation régulière est décrite par un plan annexé à l'autorisation d'occupation du domaine public du 12 avril 2021 dont M^{me} E. a nécessairement possession, ce plan devant être affiché sur le lieu d'occupation à destination des usagers comme le précise ledit arrêté. En outre, le plan de l'implantation irrégulière annexé au constat est suffisamment précis pour établir le dépassement litigieux. 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.

En ce qui concerne la demande de relaxe de M^{me} E. :

5. La personne qui peut être poursuivie pour contravention de grande voirie 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.

6. Il résulte de l'instruction que M^{me} E. est la présidente de la SAS Tavera devenue la SAS KOS laquelle est titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public délivrée le 12 avril 2021 par le préfet de la Corse-du-Sud. Dans ces conditions, M^{me} E. disposait des pouvoirs lui permettant de prendre toutes dispositions pour faire cesser l'atteinte au domaine public constituée par l'occupation sans titre d'une surface de 51 m² sur le domaine public maritime laquelle est établie ainsi qu'il a été dit au point 4. Le tribunal a pu ainsi, à juste titre, la condamner à une amende de 1 500 € alors même que l'autorisation d'occupation du domaine public a été délivrée à la SAS Tavera et qu'elle n'occuperait pas pour elle-même le domaine public. Ses conclusions tendant à ce qu'elle soit relaxée de cette condamnation ne peuvent dès lors qu'être rejetées.

En ce qui concerne la demande subsidiaire tendant à ramener à de plus justes proportions les condamnations prononcées par le tribunal :

7. Aux termes de l'article L. 2132-26 du code général de la propriété des personnes publiques : « 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 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

maximum des amendes encourues est celui prévu par le 5° de l'article 131-13. / Dans tous les textes qui ne prévoient pas d'amende, il est institué une peine d'amende dont le montant maximum est celui prévu par le 5° de l'article 131-13. »

8. Aux termes de l'article 131-13 du code pénal : « Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 €. / Le montant de l'amende est le suivant : [...] / 5° 1 500 € au plus pour les contraventions de la 5^e classe, montant qui peut être porté à 3 000 € en cas de récidive lorsque le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit. » L'article 132-11 du code précité dispose que : « Dans les cas où le règlement le prévoit, lorsqu'une personne physique, déjà condamnée définitivement pour une contravention de la 5^e classe, commet, dans le délai d'un an à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, la même contravention, le maximum de la peine d'amende encourue est porté à 3 000 €. [...] » Aux termes de l'article 132-15 du même code : « Dans les cas où le règlement le prévoit, lorsqu'une personne morale, déjà condamnée définitivement pour une contravention de la 5^e classe, engage sa responsabilité pénale, dans le délai d'un an à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine, par la même contravention, le taux maximum 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. ».

9. L'article 131-40 du code pénal prévoit que : « Les peines contraventionnelles encourues par les personnes morales sont : / 1° L'amende ; [...] » Selon l'article 131-41 du code précité : « 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. »

10. 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.

11. Lorsque le juge administratif est saisi d'un procès-verbal de contravention de grande voirie, il ne peut légalement décharger le contrevenant de l'obligation de réparer les atteintes portées au domaine public qu'au cas où le contrevenant produit des éléments de nature à établir que le dommage est imputable, de façon exclusive, à un cas de force majeure ou à un fait de l'administration assimilable à un cas de force majeure. Il s'ensuit que les appelantes ne sauraient utilement se prévaloir de ce qu'elles étaient de bonne foi.

12. Les circonstances que le dépassement en litige résulterait d'une demande de clients à l'occasion de la célébration de deux anniversaires, du respect des mesures sanitaires de distanciation sociale et que l'accès à la mer a été laissé libre sont sans incidence dès lors que la seule implantation, sans autorisation, de 21 transats et 14 parasols et du matériel de stockage sur 51 m² du domaine public maritime constitue une contravention de grande voirie. En outre, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que ce dépassement est resté exceptionnel dès lors qu'un précédent dépassement a été constaté le 15 juillet 2021 par le contrôleur de la direction départementale des territoires et de la mer de la Corse-du-Sud.

13. Il résulte des dispositions de l'article L. 2132-26 du code général de la propriété des personnes publiques 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 €, 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, 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, en fixant à 5 000 €, sur le fondement de l'article 131-41 du code pénal, le montant de l'amende infligé à la SAS KOS laquelle n'était pas en situation de récidive, le premier juge a méconnu le principe de légalité des peines consacré par l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et garanti par les stipulations de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il y a lieu, dès lors, de ramener cette amende à la somme de 1 500 € prévue par le 5° de l'article 131-13 du code pénal.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la SAS KOS et M^{me} E. sont seulement fondées à demander que l'amende de 5 000 € que le tribunal administratif de Bastia a condamné la SA KOS à payer, à l'article 1^{er} du jugement contesté, soit ramenée à la somme de 1 500 €.

Sur les frais liés au litige :

15. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande de la SAS KOS et autre tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Décide :

Article 1^{er} : La somme de 5 000 € que la SAS KOS a été condamnée à verser à l'Etat à l'article 1^{er} du jugement du tribunal administratif de Bastia du 13 décembre 2021 est ramenée à 1 500 €.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Bastia du 13 décembre 2021 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la SAS KOS et de Mme E. est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la SAS KOS, à M^{me} V. E. et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Demandeur : SAS Kos

Mots clés :

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