

N^{os} 390368, 390369

M. S...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 8 février 2017

Lecture du 3 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

La détermination de la portée d'une injonction sous astreinte au moment de sa liquidation et des conséquences de modifications ayant affecté son fait générateur dans l'intervalle représente le principal intérêt des affaires qui viennent d'être appelées.

M. S..., qui possède une propriété sur l'île de Cavallo, île privée au sud de la Corse dépendant de la commune de Bonifacio, a installé entre les rochers bordant une crique située face à sa maison trois plateformes en bois d'une superficie totale de 54 m², deux au sud, une au nord, cette dernière étant prolongée d'un cheminement en pierres carrelées de 15 m² la reliant à l'un des pontons situés en face. Constatant que ces installations étaient implantées sur le domaine public maritime et qu'elles avaient été réalisées sans autorisation, le préfet de Corse du Sud a, en juin 2003, mis en demeure M. S... de remettre en état les lieux. Cet ordre n'ayant pas été exécuté, il a fait dresser le 2 juin 2005 un procès-verbal de contravention de grande voirie qu'il a transmis au Tribunal administratif de Bastia. Par un jugement du 28 décembre 2005, celui-ci a condamné "Monsieur S... (*sic*) ... à remettre en état les lieux illégalement occupés, sur le domaine public maritime dans l'île de Cavallo, dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement sous astreinte, passé ce délai, de 150 euros par jour de retard et l'administration pourra y procéder d'office, aux frais du contrevenant, passé ce même délai". Ce jugement, qui n'a pas été contesté, est devenu définitif.

Il ressort d'un procès-verbal de constat réalisé le 15 septembre 2008 que si les plateformes situées au sud de la crique demeurent en place, celle située au nord ainsi que son chemin d'accès en pierre avaient été démontés en juillet 2006 mais remplacés par une autre plateforme prolongée d'un platelage en bois. Saisi par le préfet à la suite de ce procès-verbal, le tribunal administratif, par un premier jugement du 9 juillet 2009, également devenu définitif, a liquidé l'astreinte pour la période du 28 juin 2006 au 15 septembre 2008. Ayant successivement constaté le maintien de ces installations en mars 2012 puis en juillet 2013, le préfet a ressaisi le TA de Bastia qui, par deux jugements du 5 juillet 2012 et du 7 novembre 2013 a respectivement liquidé l'astreinte pour les périodes du 16 septembre 2008 au 27 mars 2012 et du 28 mars au 19 septembre 2012, date à laquelle il a été constaté que les lieux avaient – enfin - été intégralement remis en état.

M. S... a contesté ces deux jugements devant la CAA de Marseille qui, par deux arrêts du 20 janvier 2015, a rejeté ses demandes. Vous pourrez joindre les deux pourvois qu'il forme contre chacun de ces arrêts.

Précisons tout d'abord que ce litige relatif à la liquidation d'une astreinte ne s'inscrit pas

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.

dans le cadre juridique des astreintes assortissant des mesures d'injonction prononcées en application des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, qui ne concernent que les injonctions adressées à des personnes morales de droit public ou de droit privé chargées de la gestion d'un service public (15 octobre 2014, *Voies navigables de France*, n° 338746, aux T). La faculté pour le juge administratif, saisi par l'administration en vue de mettre fin à l'occupation irrégulière d'une dépendance du domaine public, d'ordonner la remise en état des lieux, le cas échéant sous astreinte, relève du principe général selon lequel les juges ont la faculté de prononcer une astreinte en vue de l'exécution de leurs décisions, que vous leur avez toujours reconnue dans ce contentieux des contraventions de grande voirie (voyez par exemple 23 mai 1979, *sté Durance Concassage*, n° 9275, aux T).

Cela étant, comme nous le verrons dans un instant, les astreintes destinées à assurer l'exécution des mesures ordonnées dans ce cadre ne présentent aucune spécificité justifiant de ne pas leur appliquer les principes régissant les astreintes de droit commun.

Il est tout d'abord reproché à l'arrêt par lequel la cour a statué sur la liquidation de l'astreinte pour la période du 16 septembre 2008 au 27 mars 2012 d'avoir commis une erreur de droit en jugeant que le tribunal avait pu régulièrement procéder à la liquidation de l'astreinte alors que la demande du préfet en ce sens, dont il avait été saisi le 13 avril 2012, n'avait été notifiée à M. S... que par une lettre simple dont il n'aurait jamais eu connaissance. Selon le requérant, la demande du préfet représentait une requête nouvelle dont le tribunal, garant du caractère contradictoire de l'instruction, devait assurer la communication effective au défendeur.

L'argumentation du pourvoi mêle plusieurs questions qu'il convient de distinguer.

La première est celle de la régularité de la notification de la saisine du tribunal par lettre simple. Les modalités de notification des requêtes et des mesures d'instruction sont fixées par l'article L. 611-3 du code de justice administrative qui n'impose la notification par lettres remises contre signature ou par tout autre dispositif permettant d'attester la date de réception que des « *requêtes, demandes de régularisation, mises en demeure, ordonnances de clôture, décisions de recourir à l'une des mesures prévues aux articles R. 621-1 à R. 626-3 ainsi que l'information prévue à l'article R. 611-7* ». La question est donc de savoir si la saisine du tribunal par le préfet aux fins de liquidation d'une astreinte prononcée pour l'exécution d'un jugement ordonnant la remise en état du domaine public doit être regardée comme une requête au sens de ces dispositions.

Vous y avez répondu par la négative à propos de la liquidation des astreintes assortissant des mesures d'injonction prononcées en application des dispositions figurant aujourd'hui aux articles L. 911-7 et R. 921-7 du code de justice administrative. Vous avez indiqué, par un avis contentieux du 30 avril 1997, *Mme M...* (n° 185322, aux T), que « La demande tendant à ce que le tribunal administratif procède à la liquidation de l'astreinte qu'il a prononcée n'est pas soumise aux règles de recevabilité des requêtes fixées à l'article R. 87 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Elle se rattache à la même instance contentieuse que celle qui a été ouverte par la demande d'astreinte dont elle est le prolongement procédural. Elle ne constitue pas un préalable nécessaire à l'opération de liquidation, le juge pouvant procéder d'office à celle-ci s'il constate que les mesures d'exécution qu'il avait prescrites n'ont pas été prises. Une telle demande n'est, dans ces conditions, pas constitutive d'une requête au sens des dispositions précitées de l'article 44-I de la loi du 30 décembre 1993 et n'est, dès lors, pas soumise au droit de timbre » (la même solution a été appliquée aux injonctions prononcées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 du CJA : 21 mai 2003, *M. P...*, n° 252872, aux T ou L. 521-1 : 13 juin 2016, *AP-HP*, n° 396691, aux T).

Ces dispositions, comme nous l'avons vu, ne sont certes pas applicables à l'astreinte prononcées à l'encontre de l'auteur d'une contravention de grande voirie. Mais la solution est parfaitement transposable à ce contentieux, d'autant que la juridiction y exerce d'office des pouvoirs encore plus importants que le juge de l'exécution des mesures d'injonction de droit commun. La seule transmission du procès-verbal d'infraction permet à la juridiction d'ordonner d'office toute mesure de remise en état domaine et d'assortir ces mesures d'astreinte (Sect, 2 nov 1956, *Min des travaux publics c/ Cne de Poizat*, n° 24278, p. 413 ; 23 mai 1979, *sté Durance Concassage*, précitée). Elle doit aussi pouvoir les liquider d'office, sur le simple constat que sa décision n'a pas été exécutée au terme du délai imparti. Vous avez par ailleurs fait application des principes précités aux injonctions prononcées par le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-3 tendant à ce qu'une personne occupant irrégulièrement le domaine public le libère (15 mars 2004, *sté Dauphin Adshel*, n° 259803, aux T ; 3 juin 2009, *M. H...*, n° 313198, aux T). Aucune raison ne justifie de s'écarter de ces principes lorsque l'astreinte a été prononcée par le juge du fond.

Si aucune règle n'impose à la juridiction de notifier par lettre recommandée avec avis de réception la demande du préfet de liquider l'astreinte, elle doit assurer le caractère contradictoire de la procédure et ne pas statuer au vu d'éléments qui n'auraient pas été transmis à l'ensemble des parties. Vous avez jugé, toujours à propos des injonctions de droit commun, mais, comme précédemment, la solution est transposable au contentieux des contraventions de grande voirie, que la juridiction peut liquider d'office l'astreinte sans être tenue, en l'absence de toute pièce nouvelle versée au dossier, de solliciter les observations de l'une ou l'autre des parties autrement qu'en les convoquant régulièrement à l'audience qui doit précéder la décision de liquidation de l'astreinte (11 janvier 2006, *Dépt de la Haute-Corse*, n° 262621, aux T).

M. S... n'alléguait pas ne pas avoir pas été régulièrement convoqué à l'audience devant le tribunal administratif. Mais la cour a relevé que la demande du préfet était accompagnée d'un constat d'absence de remise des lieux dans leur état initial qui constituait une pièce nouvelle, laquelle devait donc être notifiée au défendeur. Or celui-ci prétendait ne pas l'avoir reçue.

Le recours à un mode de notification qui ne prévoit pas d'avis de réception rend plus difficile la preuve de l'accomplissement effectif de cette formalité. Elle peut cependant ressortir de tous éléments du dossier établissant que la juridiction a effectué toutes les diligences nécessaires (voyez notamment CE, 7 juillet 2008, *Commune d'Haillicourt*, n° 294146, B ; CE, 5 mars 2009, *Garde des sceaux, Ministre de la justice*, n° 315084, B ; CE, 23 juillet 2014, *M. B...*, n° 364825, B). En l'espèce, il ressort des constatations souveraines de l'arrêt attaqué que le tribunal avait notifié la saisine du préfet à l'adresse qui avait été indiquée par le requérant et dont il se prévalait toujours et que le pli n'a pas été retourné au tribunal avec la mention selon laquelle son destinataire n'habiterait pas à l'adresse indiquée. Le dossier de première instance comporte même un courrier de l'avocat de M. S... à son client mentionnant qu'il avait omis de lui transmettre ce document qu'il avait bien reçu. Dans ces circonstances, le moyen, qui démontre surtout la mauvaise foi de son auteur lorsqu'il prétend ne pas avoir reçu ce document, ne peut qu'être écarté.

Le deuxième moyen critique la portée donnée par la cour à l'obligation de remise en état du domaine public résultant du jugement du 28 décembre 2005, pour l'exécution de laquelle l'astreinte avait été prononcée. Pour répondre à M. S... qui soutenait devant elle qu'il avait démonté les installations situées au sud de la crique en 2009 et que les installations situées au nord n'étaient pas concernées par le jugement de 2005, la cour s'est concentrée sur ces dernières, probablement parce que la date de la suppression des installations sud ne ressort pas avec évidence des procès-verbaux, et a estimé que le jugement de 2005, qui faisait intégralement droit à la demande du préfet qui avait

saisi le tribunal d'un procès-verbal relevant la présence irrégulière de trois plateformes et d'un cheminement au sud et au nord de la crique, avait bien condamné M S... à libérer l'intégralité du domaine public qu'il occupait illégalement, et ce alors même qu'il consacrait un paragraphe aux installations situées au sud, dont l'empiétement sur le domaine public maritime était contesté.

Vous exercez en cassation un contrôle normal sur l'interprétation que les juges du fond ont donné d'une décision juridictionnelle (17 mai 1999, *M. D...*, n° 188982, aux T).

Il y a certainement, en l'espèce, matière à hésitation. Le tribunal administratif était saisi d'un procès-verbal constatant l'occupation irrégulière du domaine public maritime du fait d'ouvrages implantés au sud et au nord de la crique. Il ressort des visas du jugement, que, dans son mémoire en défense du 7 décembre 2005, M. S... demandait au tribunal "de lui donner acte de la destruction des ouvrages situés au nord, comprenant une plate-forme et un cheminement carrelé" et de rejeter la demande concernant les ouvrages implantés au sud au motif qu'ils n'empiétaient pas sur le domaine public. Les motifs du jugement ne mentionnent que ces derniers, pour juger qu'ils sont situés sur le domaine public maritime. Le dispositif du jugement, que nous avons cité au début de nos conclusions, condamne M. S... "à remettre en état les lieux illégalement occupés", sans plus de précisions. On ignore donc ce que le tribunal, qui n'a pas explicitement répondu à la demande de M. S... tendant à ce qu'il lui soit donné acte de la destruction des ouvrages situés au nord, a pensé de cette demande. L'a-t-il implicitement rejetée ou au contraire a-t-il implicitement considéré qu'il n'était plus saisi que des installations situées au sud ? Il est évidemment impossible de répondre à cette question. En revanche, il est possible de déterminer la portée du jugement qu'il a rendu en se fondant sur les principes applicables au contentieux des contraventions de grande voirie. Or de ces principes il ressort d'une part que le juge est saisi d'un procès-verbal d'infraction qui constate les atteintes au domaine public, d'autre part qu'il est tenu d'ordonner la remise en état du domaine public après avoir vérifié qu'il était irrégulièrement occupé. L'injonction qu'il prononce à cette fin à l'adresse du contrevenant est relative au domaine public irrégulièrement occupé et non aux circonstances de l'occupation. Cette distinction, qui nous paraît essentielle et qui le sera aussi pour répondre au moyen suivant, nous conduit à penser que la portée du jugement doit être déterminée au regard de son dispositif, éventuellement précisé par référence au procès-verbal de saisine. Dès lors que celui-ci portait sur une occupation irrégulière au nord et au sud et en l'absence d'indications plus précises dans son dispositif, le jugement devait, comme l'a jugé la cour, être regardé comme faisant obligation à M. S... de remettre en état la totalité du domaine public qu'il occupait.

Si vous pensez comme nous que la cour a correctement interprété le jugement de 2005 en considérant qu'il impliquait une remise en état complète du domaine public, vous devrez examiner le dernier moyen, qui est aussi le plus intéressant, tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en considérant, pour juger qu'il n'avait été complètement exécuté que le 19 septembre 2012, date à laquelle le contrevenant a enlevé la terrasse et le cheminement en bois situés au nord de la crique, que ces ouvrages, installés en 2008 à la place de ceux enlevés en 2006, ne constituaient pas un litige distinct. Selon le requérant, le jugement de 2005 ne pouvait porter que sur les empiétements constatés par le procès-verbal de saisine du tribunal. Or ceux situés au nord de la crique ayant été supprimés, leur reconstruction, dès lors qu'elle n'est pas concomitante de leur suppression, auquel cas celle-ci pourrait être considérée comme n'ayant jamais eu lieu, constitue une nouvelle infraction et, par conséquent, un litige distinct.

Nous ne partageons pas cette analyse. Le juge de la liquidation de l'astreinte doit rechercher si, à la date à laquelle il statue, la condamnation dont était assortie l'astreinte a été complètement exécutée. Dès lors que, comme nous l'avons dit, le jugement prescrivait la remise en état des lieux illégalement occupés et non la suppression de telle installation particulière, la circonstance que les

modalités concrètes de l'occupation irrégulière aient changé entre le constat ayant donné lieu au jugement de condamnation et la date de la liquidation de l'astreinte nous semble en principe sans incidence, puisque l'obligation de remettre en état le domaine ne dépend pas des modalités de l'occupation, de leur nature ou de leur emprise, mais du seul fait que le domaine était et reste irrégulièrement occupé.

Cette solution nous semble à la fois correspondre à la portée du jugement dont l'astreinte contribue à assurer l'exécution et propre à garantir tant son effectivité que l'intégrité du domaine public, en coupant court aux manœuvres consistant, de la part d'occupants irréguliers, à faire mine d'exécuter le jugement pour se réinstaller sous une forme voisine et à susciter de multiples procédures.

Vous l'avez adoptée une fois dans un autre contentieux que celui des contraventions de grande voirie : confrontés, en tant que juge de la liquidation d'une astreinte, à une collectivité qui avait rapporté une décision au vu de laquelle vous aviez jugé qu'elle avait entièrement exécuté le jugement et qu'il n'y avait donc pas lieu de liquider l'astreinte, vous avez décidé de liquider l'astreinte, comme si la décision n'était pas intervenue (14 nov 1997, *M. J...*, n° 163040, au rec). Comme l'expliquait votre commissaire du gouvernement, Laurent Touvet, le contentieux de la liquidation de l'astreinte n'est pas un contentieux de la légalité. Vous disposez d'une plus grande marge d'appréciation pour assurer ce qui en est l'enjeu essentiel, la parfaite exécution de la chose jugée. Dès lors, tout non-lieu reposant sur l'exécution du jugement à une date déterminée est toujours un non-lieu en l'état, qui peut être remis en cause si cette exécution n'est plus assurée. Cette solution, dont il percevait bien les inconvénients tenant à l'absence de caractère définitif de la constatation de l'exécution du jugement, lui paraissait préférable à une solution fondée sur la notion de litige distinct qui obligerait à rouvrir une nouvelle procédure et constituerait, selon ses mots, une prime à la manœuvre.

Cette logique, que vous avez suivie alors même qu'était intervenue une décision de justice constatant la complète exécution du jugement, nous semble devoir également vous conduire à ne pas voir un litige distinct dans la simple modification d'une occupation du domaine public qui ne faisait que prolonger, sous une autre forme, l'inexécution du jugement qui ordonnait sa remise en état complète.

Il est vrai que si les formes de l'occupation irrégulière nous semblent sans incidence au regard de la portée de l'obligation de remise en état du domaine, ses modalités temporelles peuvent poser davantage de problèmes. Pourra-t-on rapporter éternellement au même jugement ayant prescrit la remise en état du domaine public tout nouvel empiétement, quel que soit la durée pendant laquelle il aurait été exécuté ? La question nous paraît cependant quelque peu théorique dans la mesure où la période pendant laquelle le domaine public était libéré de toute occupation ne devrait pas pouvoir être prise en compte pour la liquidation de l'astreinte et que le rattachement à un jugement ancien qui prescrit la remise en état du domaine et un jugement plus récent ayant le même objet revient au même.

La présente espèce en offre une illustration : il n'est pas contesté que les périodes pour lesquelles l'astreinte a été liquidée sont des périodes pendant lesquelles le requérant occupait irrégulièrement le domaine public. Juger comme vous y invite le requérant qu'elle ne pouvait pas l'être car l'occupation du domaine avait, à un moment donné, été interrompue et qu'il aurait donc fallu une autre injonction prononcée après la reconstruction de l'ouvrage, inciterait aux manœuvres que nous évoquons. Le requérant n'a jamais fait constater qu'il avait intégralement remis en état le domaine et, de fait, celui-ci ne l'a jamais été, les installations situées au sud étant toujours en place

pendant la courte période au cours de laquelle le nord était libéré. On ne peut exiger des services de l'Etat qu'ils passent leur temps à arpenter le domaine public pour vérifier qu'une occupation irrégulière a cessé et n'a pas repris. Si la solution que nous vous proposons peut avoir quelques inconvénients lorsque la remise en état temporaire a été d'une longue durée, ils demeurent très limités puisque, comme nous l'avons dit, cette période ne devrait pas être prise en compte pour la liquidation de l'astreinte et sont largement compensés par les avantages qu'elle représente tant pour l'effectivité de la chose jugée que pour la protection du domaine public, le contrevenant ayant par ailleurs la possibilité d'en prévenir les inconvénients.

EPCMNC: Rejet des pourvois