

Chronique de jurisprudence du Conseil d'État : contentieux administratif et Convention européenne des droits de l'Homme ^{301g0}



Par
Mattias GUYOMAR
Conseiller d'État,
professeur associé de
droit public à l'université
Panthéon-Assas (Paris 2)

L'essentiel

Trois fois par an, cette chronique revient sur l'actualité du contentieux administratif relevant du champ de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Une sélection de décisions commentées du Conseil d'État fait le point de la jurisprudence en la matière.

PLAN

I. QUESTIONS GÉNÉRALES	(néant)
II. DROITS PROCÉDURAUX.....	p. 24
III. DROITS SUBSTANTIELS.....	p. 25

[...]

II. DROITS PROCÉDURAUX

Transaction pénale et droit au procès équitable ^{305f1}

L'essentiel Un dispositif de transaction pénale proposé par un officier de police judiciaire qui ne prévoit pas que la personne à qui est proposée la transaction est dûment informée de la nature des faits reprochés ainsi que de leur qualification juridique méconnaît le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

CE, 6-1, 24 mai 2017, n° 395321, Syndicat de la magistrature et a., Lebon T., M. Beaufils, rapp., M^{me} von Cœster, rapp. publ. ; SCP Sevaux, Mathonnet, av.

Note

La loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales a institué, par amendement parlementaire, une nouvelle procédure de transaction pénale, qui se trouve définie à l'article 41-1-1 du Code de procédure pénale. Par la décision rapportée, le Conseil d'État a partiellement fait droit au recours pour excès de pouvoir dirigé contre le décret n° 2015-1272 du 13 octobre 2015 pris pour sa mise en œuvre.

Comme dans l'affaire précédente, le contrôle de conventionnalité a pris le relais du contrôle de constitutionnalité, à ceci près que le premier s'est exercé sur le décret d'application de la loi sur laquelle portait le second. Sur renvoi du Conseil d'État, le Conseil constitutionnel a en

effet déclaré conforme à la Constitution, au prix d'une réserve, l'article 41-1-1 du Code de procédure pénale dans sa décision du 23 septembre 2016 (Cons. const., 23 sept. 2016, n° 2016-569 QPC). En premier lieu, la décision relève que « contrairement à ce que soutiennent les syndicats requérants, les dispositions relatives à la consignation d'une somme d'argent en vue de garantir le paiement de l'amende transactionnelle ne confèrent pas à cette dernière un caractère exécutoire, puisque l'auteur de l'infraction peut toujours, même après l'homologation, refuser d'acquitter la somme due » avant d'ajouter que « la circonstance que le décret pris en application des dispositions contestées aurait conféré un tel caractère exécutoire à la mesure transactionnelle en prévoyant que la consignation valait paiement, une fois la transaction homologuée, ne saurait à cet égard être prise en compte, dans l'exercice de son contrôle, par le Conseil constitutionnel ». En second lieu, le Conseil constitutionnel réaffirme que « pour que les droits de la défense soient assurés dans le cadre d'une procédure de transaction ayant pour objet l'extinction de l'action publique, la procédure de transaction doit reposer sur l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle de son avocat, de la personne à laquelle la transaction est proposée » avant d'en déduire la réserve selon laquelle « les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître les droits de la défense, autoriser qu'une transaction soit conclue sans que la personne suspectée d'avoir commis une infraction

ait été informée de son droit à être assistée de son avocat avant d'accepter la proposition qui lui est faite, y compris si celle-ci intervient pendant qu'elle est placée en garde à vue ».

Pour sa part, le Conseil d'État était notamment saisi de la légalité des dispositions introduites par le 1^{er} de l'article 1^{er} du décret attaqué devant lui. Ces dispositions ajoutent au Code de procédure pénale une section 1 *bis* intitulée « de la transaction proposée par un officier de police judiciaire », composée des articles R. 15-33-37-1 à R. 15-33-37-6, qui précise les modalités de mise en œuvre de cette transaction pénale. L'article R. 15-33-37-1 prévoit que l'officier de police judiciaire qui propose une transaction à une personne physique ou morale doit demander l'autorisation au procureur de la République, en lui indiquant le montant de l'amende qu'il envisage ainsi que, le cas échéant, les modalités de réparation du dommage causé. En vertu du nouvel article R. 15-32-37-2, aucune transaction ne peut être proposée pendant la durée d'une garde à vue et en vertu du nouvel article R. 15-33-37-4, si la personne accepte l'amende transactionnelle proposée, l'officier de police judiciaire peut la soumettre, avant l'homologation de la transaction par le président du tribunal de grande instance ou le juge par lui désigné, à l'obligation de consigner une somme d'argent égale au montant de l'amende. L'article R. 15-33-37-5 prévoit que la consignation vaut paiement de l'amende transactionnelle si la transaction est homologuée, la somme consignée étant restituée à la personne en cas de refus d'homologation, sauf si la juridiction de jugement, saisie le cas échéant en raison des faits qui avaient fait l'objet de la transaction, inflige une amende d'un montant au moins égale à la somme consignée. Enfin, le nouvel article R. 15-33-37-6 prévoit que l'exécution de la transaction ne fait pas échec au droit de la partie civile de délivrer citation directe devant le tribunal correctionnel qui, composé d'un seul magistrat, ne statue alors que sur les seuls intérêts civils.

Il se déduit de ces dispositions, ainsi que le relève la décision du 24 mai 2017, que « la transaction homologuée revêt ainsi un caractère exécutoire, dès lors qu'elle prive, dans tous les cas, l'auteur de l'infraction de la possibilité de refuser d'acquitter la somme due après l'homologation ». Les motifs de la décision du Conseil constitutionnel auraient donc conduit à l'annulation, dans cette mesure, des dispositions attaquées. Mais le Conseil d'État a accueilli

un autre moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme dirigé contre l'ensemble du nouveau dispositif de transaction pénale et dont le bien-fondé a entraîné l'annulation d'une partie plus importante du décret attaqué.

Ainsi que l'indique Suzanne Von Caester, dans ses conclusions conformes sur la décision rapportée, l'article 6 de la Convention européenne est applicable en matière de transaction pénale (CEDH, 27 févr. 1980, n° 6903/75, *Deweert c/ Belgique* ; CEDH, 29 avr. 2014, n° 9043/05, *Natsvlishvili et Togonidze c/ Géorgie*). Le Conseil d'État relève tout d'abord, dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que la procédure de transaction pénale en cause « doit reposer sur l'accord libre et non équivoque de l'auteur des faits » puis ajoute que cela « implique, notamment, la complète connaissance, par l'intéressé, de la nature des faits reprochés et de leur qualification juridique ». Dès lors que ni l'article 41-1-1 du Code de procédure pénale ni les dispositions en cause ne prévoient que la personne à qui est proposée la transaction, par un officier de police judiciaire, soit dûment informée de la nature des faits reprochés ainsi que de leur qualification juridique, la décision en déduit logiquement une méconnaissance du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le Conseil d'État complète ainsi, dans son champ de compétences juridictionnelles, la réserve d'interprétation énoncée par le Conseil constitutionnel s'agissant de l'information sur le droit des intéressés à bénéficier de l'assistance d'un avocat. Il fait siennes les préconisations des conclusions quant à l'information de la personne mise en cause sur les faits qui lui sont reprochés et sur leur qualification juridique : « Cette information sera sans doute la plupart du temps donnée, mais il importe nous semble-t-il que les officiers de police judiciaire chargés de proposer une transaction, et aussi de recueillir les consentements, soient bien eux-mêmes informés de l'obligation qui leur est faite d'informer les intéressés sur la qualification juridique des faits qui leur sont reprochés. Compte tenu des conditions du recueil du consentement, il nous semble qu'il importe d'imposer expressément des formalités telles que l'information sur les faits reprochés et les peines encourues. Son caractère obligatoire ne saurait à notre avis rester implicite ».

III. DROITS SUBSTANTIELS

Le 1^{er} de l'article L. 2111-4 du CGPPP ne méconnaît pas l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne ^{305fi}

L'essentiel Le Conseil d'État juge que l'incorporation d'une propriété privée au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer ne méconnaît pas l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne dès lors que les dispositions du 1^{er} de l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) ne font pas obstacle à ce que les propriétaires obtiennent

une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour eux une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par ces dispositions.

CE, 8-3, 22 sept. 2017, n° 400825, *SCI APS, Lebon T., M^{me} Bellulo, rapp., M. Victor, rapp. publ. ; SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, av.*

Note

La décision ici rapportée démontre, si besoin en était, que les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité de la loi sont complémentaires, conjuguant leurs effets pour assurer le plein respect des droits fondamentaux. Était en cause, dans la présente affaire, le droit de propriété en cas d'incorporation dans le domaine public maritime naturel d'une propriété privée en raison de la progression du rivage de la mer.

Le litige s'était noué à partir d'un procès-verbal de contravention de grande voirie dressé à l'encontre de la société requérante, propriétaire d'une parcelle sur le territoire de la commune de Vias, dans l'Hérault. Il lui était reproché d'avoir procédé sans autorisation à l'apport et au dépôt d'enrochements sur deux dépendances du domaine public maritime au droit de sa parcelle, ainsi qu'à la mise en place d'une piste de circulation, en vue de reconstituer une digue légalement érigée en 1969 et érodée par les eaux ainsi que l'assiette de la parcelle que cette digue avait pour objet de protéger. Sur déféré du préfet de l'Hérault, le tribunal administratif de Montpellier a condamné la société au paiement d'une amende de 2 000 €, lui a enjoint de retirer les matériaux déposés sur le domaine public maritime sans délai et de remettre en état les dépendances de ce domaine dans un délai de 3 mois. Le Conseil d'État était saisi d'un pourvoi en cassation contre l'arrêt par lequel la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel formé contre ce jugement.

La décision du 22 septembre 2017 réaffirme tout d'abord que la communication des mémoires aux parties et l'envoi des avis d'audience sont au nombre des actes d'instruction, au sens de l'article 7 du Code de procédure pénale, qui interrompent la prescription de l'action publique prévue par l'article 9 de ce code qui est applicable en matière de contravention de grande voirie. Ce point n'appelle pas de commentaire particulier.

Plus intéressante est la manière dont la décision rejette la contestation du bien-fondé de l'action publique et de l'action domaniale entreprises à l'encontre de la requérante. Cette dernière soutenait que la cour administrative d'appel avait commis une erreur de droit en écartant son moyen tiré de ce que l'État ne pouvait revendiquer l'extension du domaine public maritime à une partie de leur propriété privée sur le fondement de l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques au motif que les dispositions de cet article seraient incompatibles avec les stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Par l'arrêt frappé de pourvoi, la cour a en effet jugé que si les dispositions législatives en litige n'instituent pas un droit à indemnisation au profit du propriétaire dont tout ou partie de la propriété a été incorporé au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer, elles ne font pas obstacle à ce que ce propriétaire obtienne une réparation dans le cas exceptionnel où le transfert de propriété entraînerait pour lui une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général de protection du rivage de la mer dans l'intérêt de l'ensemble des usagers poursuivi par ces dispositions. Il s'agit là de la transposition de la solution retenue par la section du contentieux, s'agissant des servitudes

d'urbanisme prévues à l'ancien article L. 160-5 du Code de l'urbanisme (aujourd'hui repris à l'article L. 105-1), dans la décision *Bitouzet* (CE, 3 juill. 1998, n° 158592).

La première branche de l'argumentation de la requérante prenait appui sur la décision du 24 mai 2013 (Cons. const., 24 mai 2013, n° 2013-316 QPC) par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, sur renvoi du Conseil d'État. Pour écarter l'argumentation tirée de ce que le législateur aurait omis de prévoir une juste et préalable indemnité en cas d'incorporation de parcelles au domaine public naturel, le Conseil constitutionnel y a jugé que ces dispositions législatives qui, confirmant un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique pour fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées, prévoient que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée, n'entraînaient ni une privation de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ni une atteinte contraire à l'article 2 de cette Déclaration. Il était soutenu devant le Conseil d'État que la solution retenue par la cour administrative d'appel méconnaissait l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel consacrée par l'article 62 de la Constitution. Selon la société requérante, l'interprétation sous réserve conventionnelle des dispositions en cause retenue par la cour d'appel se heurtait en effet à la décision du 24 mai 2013 qui aurait interprété les dispositions du 1^{er} de l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques comme excluant, en toute hypothèse, toute possibilité d'indemnisation de la part de la puissance publique. En d'autres termes, la déclaration de conformité à la Constitution de la loi aurait signé, compte tenu de l'interprétation qu'en aurait faite le Conseil constitutionnel, son inconstitutionnalité. La requérante cherchait ainsi à instrumentaliser la décision QPC afin de placer le juge ordinaire dans l'obligation de constater la contrariété des dispositions litigieuses aux exigences conventionnelles, faute de pouvoir recourir à l'ajout prétorien consacré par la jurisprudence *Bitouzet*. Ce prétendu choc des interprétations de la même disposition législative respectivement retenues par le juge constitutionnel et par le juge administratif, dans le cadre de son contrôle de conventionnalité de la loi, était d'autant plus frappant que les normes supérieures invoquées protègent le même droit fondamental qu'est la propriété (articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, d'une part, et article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne, de l'autre ; sans que les protections coïncident parfaitement).

Cette argumentation n'a pas résisté la juste exégèse que le Conseil d'État a faite de la décision du 24 mai 2013. Certes, ainsi que le relève la décision commentée, le Conseil constitutionnel a assorti la déclaration de conformité à la Constitution d'une réserve selon laquelle le propriétaire ayant, sur le fondement de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, élevé à ses frais une digue à la mer sur sa propriété privée ne saurait être forcé de la détruire à ses frais lorsque cet ouvrage se trouve par la suite incorporé au domaine public maritime naturel en raison de la progression du rivage de la mer. Il a également consacré une jurisprudence constante du Conseil d'État en indiquant que les propriétaires concernés peuvent se

prévaloir d'un droit à indemnisation dans l'hypothèse où ils justifient que l'incorporation au domaine public maritime de leur propriété résulte de l'absence d'entretien ou de la destruction d'ouvrages de protection construits par la puissance publique ou de la construction de tels ouvrages (v. not. CE, 18 juin 1976, n° 95115, Ménard et dame Pujol). Mais, par ailleurs et pour les autres cas de figure, « il ne ressort nullement de sa décision qu'il aurait interprété les dispositions du 1° de l'article L. 2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques comme excluant, en toute hypothèse, toute possibilité d'indemnisation de la part de la puissance publique ». Rien d'explicite ou d'implicite dans la décision QPC ne faisait donc obstacle, à l'interprétation retenue dans l'arrêt frappé de pourvoi.

La seconde branche de l'argumentation contestait en tant que telle l'application de la jurisprudence *Bitouzet* à l'hypothèse de l'incorporation d'une propriété privée au domaine public maritime. Le Conseil d'État a donc été amené à prendre position sur la conventionnalité de l'article L. 2111-4 au regard de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne. En écartant le moyen tiré de l'erreur de droit qui aurait entaché l'arrêt attaqué, il a fait sien le raisonnement des juges d'appel. Les dispositions litigieuses organisant un transfert de propriété, il ne fait guère de doute qu'elles relèvent du champ des stipulations invoquées. Un mot pour revenir à la décision QPC du 24 mai 2013 qui juge que, pour autant, elles n'entraînent aucune privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel explique les ressorts de cette affirmation en relevant que si les dispositions contestées « sont susceptibles de conduire à l'incorporation de propriétés privées dans le domaine public à titre gratuit et sans acte juridique », pour autant « il ne s'agit pas d'une définition donnant une réelle prise à l'administration sur la progression de ce domaine public. Il n'y a pas d'acte de volonté de la puissance publique qui conduit à une privation de propriété ». La décision du Conseil d'État y fait d'une certaine manière écho en jugeant, sous le timbre conventionnel, que « dès lors que la loi fixe, de manière continue depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 du titre VII du Livre IV de l'ordonnance royale d'août 1681, une limite entre le domaine public maritime et les propriétés privées en se fondant sur un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique, tiré de la seule reconnaissance, sous le contrôle du juge, de la progression naturelle des flots de la mer, un propriétaire riverain du rivage ne dispose d'aucune espérance légitime de pouvoir conserver son titre de propriété

sur les terrains qui sont incorporés au domaine public maritime par la progression du rivage de la mer ».

Mais le Conseil d'État a choisi, conformément aux recommandations de son rapporteur public, de faire reste de droit. Dans ses remarquables conclusions, Romain Victor affirmait ainsi : « À supposer qu'une espérance légitime protégée par la Convention soit néanmoins reconnue, il nous paraît, d'une part, que la législation en cause poursuit un objectif d'utilité publique (...) et, d'autre part, que la proportionnalité de l'atteinte portée à ce bien est assurée si l'on admet de considérer, comme la cour, que la dépossession gratuite qu'elles permettent, indépendamment des hypothèses où un fait de l'administration est en cause, ouvre droit à indemnité dans le cas où ce transfert fait supporter au propriétaire privé intéressé une charge spéciale et exorbitante, hors de proportion avec le but d'utilité publique poursuivi par ces dispositions ». La décision du 22 septembre 2017 suit ce raisonnement en deux temps, ce qui nous semble nécessaire dès lors qu'il n'est pas contestable qu'avant toute incorporation dans le domaine public maritime, le propriétaire de la parcelle en cause est bien titulaire de droits patrimoniaux (ce que le Conseil constitutionnel admet en relevant l'absence d'« atteinte contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789 » de même que le Conseil d'État, dans la décision rapportée, en caractérisant l'existence d'un « transfert de propriété »). En premier lieu, elle justifie le régime en cause par « la préoccupation de s'assurer de la conformité de l'affectation du domaine public ainsi constitué à l'utilité publique ou à d'autres objectifs légitimes, tirés notamment du libre accès au rivage de la mer, de la protection de l'environnement ou de l'aménagement du territoire ». En second lieu, elle ouvre, en dehors ou plus exactement à côté du texte qui n'a prévu aucun droit à indemnisation au profit des propriétaires dont tout ou partie de la propriété s'est trouvée incorporée au domaine public maritime naturel du fait de la progression du rivage de la mer, afin d'en assurer la conventionnalité, la voie (étroite) d'une indemnisation dans les conditions exactes fixées par la décision *Bitouzet*.

Loin du choc contraire que la requérante cherchait à lui faire constater, le Conseil d'État démontre la complémentarité des contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité de la loi qui se cumulent pour assurer la garantie des droits fondamentaux. Les sources constitutionnelles et conventionnelles du droit public des biens conjuguent ainsi leurs effets pour ménager un juste équilibre entre la protection du domaine public et celle de la propriété privée.