

## Commentaire

### Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013

*M. Smaïn Q. et autre*

*(Majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 4 juillet 2013 par le Conseil d'État (décision n° 368107 du 3 juillet 2013) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Smaïn Q. et Mme Carolina L., portant sur l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Dans sa décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution tout en assortissant cette déclaration d'une réserve d'interprétation.

#### **I. – Dispositions contestées**

L'article L. 2125-8 du CG3P prévoit qu'en cas d'occupation sans droit ni titre du domaine public fluvial l'occupant est tenu d'une indemnité égale à la redevance normalement due pour un stationnement régulier, majorée de 100 %.

#### **A. – Historique**

##### **1. – L'occupation régulière du domaine public fluvial**

Avant la réforme de la domanialité publique du 21 avril 2006<sup>1</sup>, l'article L. 28 du code du domaine de l'État prévoyait : « *Nul ne peut, sans autorisation délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public national ou l'utiliser dans des limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous.*

« *Le service des domaines constate les infractions aux dispositions de l'alinéa précédent en vue de poursuivre, contre les occupants sans titre, le recouvrement des indemnités correspondant aux redevances dont le Trésor a été frustré, le tout sans préjudice de la répression des contraventions de grande voirie* ». Cet

---

<sup>1</sup> Art. 7 de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

article a été abrogé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

Ce principe a été repris en substance par l'article L. 2122-1 du CG3P qui dispose que : « *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* ».

Concernant le domaine public fluvial, son utilisation doit satisfaire en premier lieu des fins d'intérêt général, « *notamment pour la préservation de la ressource en eau, la navigation de commerce (marchandises ou passagers) et de plaisance, le tourisme et les sports nautiques* »<sup>2</sup>. L'occupation d'un plan d'eau par un bateau-logement est encadrée.

En ce sens, l'article L. 2124-13 du CG3P dispose : « *Les zones d'occupation du domaine public fluvial supérieures à un mois par un bateau, un navire, un engin flottant ou un établissement flottant ne peuvent être délimitées par le gestionnaire de ce domaine qu'après accord du maire de la commune sur le territoire de laquelle se trouvent ces zones.*

« *En dehors des zones ainsi délimitées, aucune occupation supérieure à un mois par un bateau, un navire, un engin flottant ou un établissement flottant ne peut être autorisée.*

« *Ces dispositions ne s'appliquent pas aux bateaux, navires, engins flottants ou établissements flottants nécessaires à l'entretien ou à la conservation du domaine public fluvial ou à la sécurité de la navigation fluviale* ».

Le stationnement d'un bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant sur le domaine public fluvial est subordonné à l'octroi par le gestionnaire d'un titre d'occupation qui détermine les modalités de cette occupation.

Sous réserve de quelques exceptions<sup>3</sup>, toute occupation privative du domaine public emporte le paiement d'une redevance domaniale. Tel est le cas de l'autorisation de stationner sur le domaine public fluvial. Comme l'a relevé le professeur Yves Gaudemet, « *la limitation de la gratuité dans le droit du domaine public (...) s'est accentuée dans les dernières décennies* ». Cette tendance s'explique par « *la consistance actuelle du domaine et (...) la*

---

<sup>2</sup> Réponse du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer à la question n° 61138 posée par Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, J.O. 16/02/2010, p. 1686.

<sup>3</sup> Concernant ces exceptions, v. par exemple, Xavier Badin, « Redevances domaniales », *JurisClasseur Propriétés publiques*, fasc. 59-10, 21 novembre 2011.

*conception qu'on se fait de son "exploitation" : instrument de liberté, le domaine est aussi une richesse à exploiter selon les critères de l'économie marchande »<sup>4</sup>.*

## **2. – L'occupation sans droit ni titre du domaine public fluvial**

De façon générale, l'occupation sans droit ni titre du domaine public ne permet pas à l'occupant de s'exonérer du paiement de la redevance domaniale. Dans cette hypothèse, il peut se voir réclamer, pour la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus que le maître du domaine aurait pu percevoir pendant cette période<sup>5</sup>.

Au-delà de la fraude à la redevance, les inconvénients du stationnement non autorisé de bateaux-logements ou d'établissements flottants sont connus : *« potentiellement dangereux, il entraîne des surcoûts pour les gestionnaires du domaine public, et constitue en outre un frein au développement de nouvelles zones d'accueil »<sup>6</sup>.*

Avant la réforme instituée par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques<sup>7</sup>, *« l'indemnité d'occupation réclamée aux occupants sans titre rest(ait) égale à la redevance applicable aux occupants réguliers du domaine fluvial »<sup>8</sup>.* De sorte que celle-ci *« ne constitu(ait) (...) pas une incitation à la régularisation »<sup>9</sup>.* Elle ne le devenait que si l'occupant sans titre était également condamné au paiement d'une amende dans le cadre d'une procédure de contravention de grande voirie. La juridiction administrative juge que le cumul de l'amende pour contravention de grande voirie et de l'obligation de payer la redevance (qui n'est pas une peine) ne méconnaît pas le principe *non bis in idem*<sup>10</sup>.

Le législateur a prévu en 2006 une majoration de la redevance normalement due pour un stationnement régulier. Issu de l'article 70 de la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, l'article L. 2125-8 du CG3P dispose que *« sans préjudice de la répression au titre des contraventions de grande voirie, le stationnement sans autorisation d'un bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant sur le domaine public fluvial donne lieu au paiement*

<sup>4</sup> Yves Gaudemet, « La gratuité du domaine public », in *Mélanges en l'honneur de M. le professeur Paul Marie Gaudemet*, Economica, 1984, p. 1030.

<sup>5</sup> Concernant une dépendance du domaine public communal, v. CE, 16 mai 2011, *Commune de Moulins*, note de Nelly Ach, *AJDA*, 3 octobre 2011, p. 1848-1851.

<sup>6</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° 1260 présenté par M. Patrick Ollier à l'Assemblée nationale, 2<sup>ème</sup> séance du 17 mai 2006.

<sup>7</sup> Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

<sup>8</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° 1260, préc.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> CAA Marseille, 4 février 2010, n° 08MA01336, *Gilles A.*

*d'une indemnité d'occupation égale à la redevance, majorée de 100 %, qui aurait été due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements* ». Cette disposition, qui n'a pas été modifiée par le législateur depuis lors, n'avait jamais été soumise au contrôle du Conseil constitutionnel.

Ainsi, outre une procédure d'expulsion<sup>11</sup> ou le déplacement d'office du bateau par l'autorité administrative (article L. 4244-1 du code des transports), l'occupant irrégulier s'expose à la fois au paiement d'une amende (d'un montant de 150 à 12 000 euros) dont il est susceptible de faire l'objet pour contravention de grande voirie (article L. 2132-9 du CG3P<sup>12</sup>), le cas échéant sous astreinte, et d'une indemnité d'occupation égale à la redevance, qui aurait été due à l'emplacement considéré et pour la durée du stationnement sans autorisation, majorée de 100 %.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

1. – Le 19 novembre 2008, l'établissement public Voies navigables de France (VNF) a émis à l'encontre des requérants, qui occupaient un « bateau logement » stationné sans autorisation sur la Seine, un état exécutoire d'un montant de 13 523,97 euros pour l'occupation irrégulière du domaine public fluvial au titre de la période du 1<sup>er</sup> juillet 2007 au 30 septembre 2008. Le 26 février 2009, les requérants ont demandé au tribunal administratif de Versailles d'annuler cet état exécutoire. Par un jugement en date du 26 septembre 2011, le tribunal administratif de Versailles a rejeté leur requête.

À l'occasion de l'appel interjeté contre ce jugement les requérants ont soulevé une QPC portant sur la conformité à la Constitution de l'article L. 2125-8 du CG3P. Par une ordonnance en date du 23 avril 2013, le président de la 2<sup>ème</sup> chambre de la cour administrative d'appel de Versailles a transmis cette QPC au Conseil d'État.

Par sa décision du 3 juillet 2013, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel « *la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques* ». Il a retenu qu'« *eu égard au caractère de la majoration (que ces dispositions) prévoient, le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la*

<sup>11</sup> Pour une illustration jurisprudentielle concernant une expulsion ordonnée en application de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, v. CE, 9 décembre 2010, n° 330996.

<sup>12</sup> « *Les riverains, les marinières et autres personnes sont tenus de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux et autres empêchements qui, de leur fait ou du fait de personnes ou de choses à leur charge, se trouveraient sur le domaine public fluvial. Le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 12 000 euros, de la confiscation de l'objet constituant l'obstacle et du remboursement des frais d'enlèvement d'office par l'autorité administrative compétente* ».

*Constitution, notamment à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux ».*

**2.** – Selon les requérants, les dispositions contestées méconnaissaient le principe de nécessité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et les droits de la défense.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

À l'appui de son argumentation en défense, le Gouvernement soutenait que la majoration de 100 % de la redevance d'occupation ne constituait pas une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et que, par suite, les griefs invoqués étaient inopérants.

Il convenait que le Conseil constitutionnel se prononce dans un premier temps sur la nature de la majoration de la redevance d'occupation pour pouvoir ensuite examiner les griefs des requérants à l'aune de cette qualification.

### **A. – Le caractère de punition de la majoration de 100 % de la redevance d'occupation du domaine public fluvial**

#### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le champ d'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789**

Dans une décision du 30 décembre 1982, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de non-rétroactivité *« ne concerne pas seulement les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »*<sup>13</sup>.

Dans une décision du 17 janvier 1989, il a confirmé que les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition : *« l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée" ; (...) il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; (...) ces*

<sup>13</sup> Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, cons. 33.

*exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire »<sup>14</sup>.*

Le Conseil constitutionnel, pour apprécier le caractère de punition d'une mesure, et par conséquent l'application des principes constitutionnels qui découlent de l'article 8 de la Déclaration de 1789, examine si le législateur a poursuivi une finalité répressive.

En matière de fiscalité, il a ainsi jugé que ne constituent pas une peine :

– la reprise d'une réduction d'impôt en raison de l'absence de respect des engagements ayant ouvert droit à ladite réduction<sup>15</sup> ;

– la majoration du montant de la contribution de l'employeur au profit du régime de l'assurance chômage en cas de licenciement d'un salarié âgé<sup>16</sup> ;

– un prélèvement sur les ressources financières des offices d'HLM dont les investissements annuels au cours des deux derniers exercices ont été inférieurs à une fraction de leur potentiel financier annuel moyen<sup>17</sup> ;

– la cotisation de 2 % sur les rémunérations versées, due par les employeurs à défaut de leur participation à l'effort de construction<sup>18</sup> ;

– la majoration de 10 % en cas de retard de paiement des impositions versées aux comptables du Trésor<sup>19</sup>.

À l'inverse, les majorations fiscales pour déclaration insuffisante, inexacte ou incomplète<sup>20</sup>, de même que les majorations fiscales pour absence de déclaration

---

<sup>14</sup> Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 34 à 36.

<sup>15</sup> Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 27 à 29.

<sup>16</sup> Décision n° 92-311 DC du 29 juillet 1992, *Loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle*, cons. 6 et 7.

<sup>17</sup> Décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 4.

<sup>18</sup> Décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011, *SNC Eiffage construction Val de Seine (Cotisation « 1 % » logement)*, cons. 4.

<sup>19</sup> Décision n° 2011-124 QPC du 29 avril 2011, *Mme Catherine B. (Majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt)*, cons. 3.

<sup>20</sup> Décision n° 2010-103 QPC du 17 mars 2011, *Société SERAS II (Majoration fiscale de 40 % pour mauvaise foi)*, cons. 6.

ou déclaration tardive<sup>21</sup> prévues par le code général des impôts ont été considérées comme des sanctions ayant le caractère d'une punition.

Dans sa décision *Unibail Rodamco* du 30 mars 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que les majorations pour retard de paiement de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux dans la région Île-de-France (1 % du montant à acquitter par mois de retard à compter de l'avis de notification) ont « *pour objet la compensation du préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif de la redevance et ne revêt(ent) donc pas le caractère d'une punition* »<sup>22</sup>. En revanche, il a considéré que « *la majoration de cette même redevance en cas d'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'acquittement de la redevance, qui tend à sanctionner les personnes ayant éludé le paiement de la redevance, a le caractère d'une punition* »<sup>23</sup>.

## 2. – L'application à l'espèce

Dans sa décision du 27 septembre 2013, dans le prolongement de sa décision *Société Unibail Rodamco*<sup>24</sup>, le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'en instituant cette majoration, le législateur a entendu dissuader toute personne d'occuper sans autorisation le domaine public fluvial et réprimer les éventuels manquements à cette interdiction* ». Par suite, il a jugé qu'« *une telle majoration constitue une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789* » (cons. 5).

En effet, le dispositif qui faisait l'objet de la QPC présente un objet double et ces deux aspects sont dissociables : en ce qu'il prévoit l'acquittement d'une « *indemnité d'occupation égale à la redevance* », il s'agit d'un dispositif à caractère de réparation de l'occupation sans droit ni titre du domaine public ; en ce qu'il prévoit l'acquittement d'une majoration de 100 % de la redevance due pour un stationnement régulier, il s'agit d'un dispositif de sanction.

Concernant l'acquittement d'une « *indemnité d'occupation égale à la redevance* », et ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État dans une décision en date du 11 février 2013, « *l'occupation sans droit ni titre d'une dépendance du domaine public constitue une faute commise par l'occupant irrégulier et (...) celui-ci doit réparer le dommage ainsi causé au gestionnaire du domaine par le versement d'une indemnité, calculée par référence, en l'absence de tarif*

<sup>21</sup> Décision n° 2010-105/106 QPC du 17 mars 2011, *M. César S. et autre (Majoration fiscale de 40 % après mise en demeure)*, cons. 7.

<sup>22</sup> Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, *Société Unibail Rodamco (Majorations de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Île-de-France)*, cons. 6.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Décision n° 2012-225 QPC du 30 mars 2012, *Société Unibail Rodamco, préc.*

*applicable, au revenu, tenant compte des avantages de toute nature, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la dépendance en cause »<sup>25</sup>.*

Le principe de responsabilité est mis en œuvre par les dispositions contestées en tant qu'elles imposent à l'occupant sans droit ni titre le paiement d'une indemnité égale à la redevance qui aurait été due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements. Le mode de calcul de cette indemnité prend en compte le préjudice causé spécifiquement par l'irrégularité de l'occupation du domaine public fluvial.

Concernant l'acquittement d'une majoration de 100 % de la redevance due pour un stationnement régulier, il ressort des travaux parlementaires que le législateur a entendu « *lutter, par des moyens opérants, contre le stationnement irrégulier des bateaux ou engins flottants* »<sup>26</sup>. Il s'est agi d'« *adopter un dispositif suffisamment coercitif pour dissuader l'occupation irrégulière du domaine public fluvial* »<sup>27</sup> et d'« *inciter les contrevenants à régulariser leur situation dans les meilleurs délais* »<sup>28</sup>.

La majoration de l'indemnité d'occupation étant qualifiée de sanction ayant le caractère d'une punition, les griefs tirés de l'atteinte au principe de nécessité des peines et aux droits de la défense étaient opérants et devaient être examinés par le Conseil.

## **B. – Le grief tiré de la violation du principe de nécessité des peines**

Les requérants faisaient valoir que la majoration de 100 % instituée par les dispositions contestées, qui s'ajoute à la sanction que le juge administratif peut prononcer dans le cadre de la procédure de contravention de grande voirie, revêt un caractère manifestement disproportionné et méconnaît le principe de nécessité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

### **1. – La jurisprudence constitutionnelle**

Le principe de nécessité des peines découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789 selon lequel la loi « *ne doit établir que des peines strictement et*

<sup>25</sup> CE, 11 février 2013, n° 347475.

<sup>26</sup> Rapport n° 461 fait par Bruno Sido au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, sur l'eau et les milieux aquatiques, enregistré à la présidence du Sénat le 12 juillet 2006.

<sup>27</sup> Rapport n° 3455 fait par André Flajolet au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, sur l'eau et les milieux aquatiques, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 2006.

<sup>28</sup> Rapport n° 461 fait par Bruno Sido, préc.



*évidemment nécessaires* ». Dans son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle réduit à l'erreur manifeste d'appréciation. Il a ainsi eu l'occasion de rappeler que « *si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue* »<sup>29</sup>.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel n'a conduit qu'à de très rares censures de dispositions dont le caractère manifestement disproportionné ne fait aucun doute. Ces censures visaient :

- l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne et fixée, en toute hypothèse, au montant des revenus divulgués<sup>30</sup> ;
- la disposition qui prévoyait que « *tout arrêté de reconduite à la frontière entraîne automatiquement une sanction d'interdiction du territoire pour une durée d'un an sans égard à la gravité du comportement ayant motivé cet arrêté, sans possibilité d'en dispenser l'intéressé ni même d'en faire varier la durée* »<sup>31</sup> ;
- le fait de qualifier d'acte terroriste le « *simple comportement d'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière* »<sup>32</sup> ;
- le fait de réprimer, pour l'ensemble des manifestations culturelles, sportives ou commerciales, la revente proposée ou réalisée sur un réseau de communication au public en ligne pour en tirer un bénéfice<sup>33</sup> ;
- l'interdiction pour une durée de cinq ans de pénétrer dans l'enceinte d'une gare ou d'une aéroport en cas de violation de la législation sur les « *moto taxis* »<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 14.

<sup>30</sup> Dispositif anti « Canard enchaîné » censuré par la décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 16 et 17.

<sup>31</sup> Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et du séjour des étrangers en France*, cons. 49.

<sup>32</sup> Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7 à 9.

<sup>33</sup> Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, cons. 43.

<sup>34</sup> Décision n° 2013-318 QPC du 7 juin 2013, *M. Mohamed T. (Activité de transport public de personnes à motocyclette ou tricycle à moteur)*, cons. 19.

## 2. – L'application à l'espèce

Dans sa décision du 27 septembre 2013, le Conseil constitutionnel a rappelé que *« l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité des dispositions législatives soumises à son examen aux droits et libertés que la Constitution garantit »*. De sorte que, *« si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue »* (cons. 6).

En l'espèce, il a relevé que l'article L. 2125-8 fixe la majoration de la redevance applicable à 100 % du montant de la redevance due pour un stationnement régulier à l'emplacement considéré ou à un emplacement similaire, sans application d'éventuels abattements. De sorte que le montant réel de la majoration est fonction du montant de la redevance d'occupation due. Ainsi, le Conseil a jugé qu'*« en édictant cette majoration proportionnelle, égale au montant de la redevance due, l'article L. 2125-8 institue une sanction qui ne revêt pas, en elle-même, un caractère manifestement disproportionné »* (cons. 7).

D'ailleurs, en matière de stationnement des véhicules sur la voie publique, le montant des amendes forfaitaires (17 euros) peut dépasser très largement le prix du stationnement dans les zones où le prix du stationnement est relativement faible. En matière fiscale, le taux de 100 % d'une sanction est régulièrement repris par divers textes, comme l'a montré la décision *Société Unibail Rodamco*.

Toutefois, le Conseil a relevé que la majoration de la redevance prévue par l'article L. 2125-8 du CG3P s'applique *« sans préjudice de la répression au titre des contraventions de grande voirie »* (cons. 8). Autrement dit, outre le paiement de la majoration de 100 % de la redevance due pour un stationnement régulier, l'occupant sans droit ni titre du domaine public fluvial s'expose aux sanctions prévues par l'article L. 2132-9 du code général des collectivités territoriales. En particulier, il pourra être puni d'une amende de 150 à 12 000 euros en cas de refus d'enlever les « empêchements » qui se trouvent sur le domaine public.

Sur cette question du cumul des sanctions, le Conseil juge depuis sa décision du 28 juillet 1989 que le cumul de sanctions doit être examiné au regard du principe de proportionnalité des peines<sup>35</sup>. Il ressort du dernier état de sa jurisprudence

<sup>35</sup> Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 22.

que « *lorsqu'une sanction administrative est susceptible de se cumuler avec une sanction pénale, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues* »<sup>36</sup>. À l'occasion de l'examen de dispositions relatives à la discipline des médecins, le Conseil constitutionnel a jugé que les exigences de proportionnalité n'étaient pas méconnues par des dispositions qui interdisaient le cumul des sanctions et permettaient seulement que la sanction la plus forte soit mise à exécution<sup>37</sup>.

Dans sa décision du 27 septembre 2013, le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la violation du principe de nécessité des peines en formulant la réserve selon laquelle « *lorsque deux sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. (...) Il appartient donc aux autorités administratives compétentes de veiller au respect de cette exigence* » (cons. 8).

### **C. – Le grief tiré de la violation des droits de la défense**

Selon les requérants, en prévoyant que le gestionnaire du domaine public fluvial décide seul de l'application de la majoration de 100 % de la redevance, les dispositions contestées méconnaissaient les droits de la défense. En outre, ils faisaient grief aux dispositions contestées de s'appliquer automatiquement sans aucune décision juridictionnelle préalable.

Concernant les sanctions prononcées par l'autorité administrative, le Conseil constitutionnel a considéré dès 1989 qu'« *aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis* »<sup>38</sup>.

Par la suite, ce considérant de principe, légèrement modifié, a été complété par une énumération non exhaustive de certains des droits et libertés constitutionnellement garantis dont le législateur doit garantir la protection

<sup>36</sup> Décision n° 2012-266 QPC du 20 juillet 2012, *M. Georges R. (Perte de l'indemnité prévue en cas de décision administrative d'abattage d'animaux malades)*, cons. 9.

<sup>37</sup> Décision n° 2012-289 QPC du 17 janvier 2013, *M. Laurent D. (Discipline des médecins)*, cons. 6.

<sup>38</sup> Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, *Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier*, cons. 6.

lorsqu'il confère un pouvoir de sanction à une autorité administrative : « *Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle* »<sup>39</sup>.

En l'espèce, et après avoir rappelé les termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a reproduit ce considérant de principe qui conduit à écarter le grief tiré de ce que l'administration est investie du pouvoir d'infliger la sanction. Il a indiqué que la décision prononçant la majoration de 100 % prévue par l'article L. 2125-8 du CG3P peut être contestée devant la juridiction administrative. À ce titre, la juridiction saisie d'une demande à cette fin peut suspendre l'exécution du titre exécutoire pris sur le fondement des dispositions contestées ou en prononcer l'annulation. Dès lors, le Conseil a jugé « *qu'en confiant à l'autorité administrative gestionnaire du domaine public fluvial le pouvoir de prononcer cette majoration, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles précitées* » (cons. 11). Il a donc écarté le grief tiré de la violation des droits de la défense.

En définitive, sous la réserve touchant au cumul des sanctions (cons. 8), le Conseil constitutionnel a déclaré que les dispositions de l'article L. 2125-8 du code général de la propriété des personnes publiques, qui ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, sont conformes à la Constitution.

---

<sup>39</sup> Décisions n<sup>os</sup> 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 30 ; 2000-433 DC du 27 juillet 2000, *Loi modifiant la loi n<sup>o</sup> 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 50 ; 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 36 ; 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 14, et 2013-331 QPC du 5 juillet 2013, *Société Numéricâble SAS et autre (Pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes)*, cons. 10.