

Calais s'invite à la grande voirie



Le transbordeur RENOIR de la compagnie SEAFRANCE

Une fois n'est pas coutume, les officiers et officiers de port adjoints du port de Calais sont à l'honneur pour des faits remontant au 16 juin 2006 et relatés dans un procès-verbal de contravention de grande voirie en date du 21 mai 2007. Les dates semblent un peu lointaines mais la 5ème chambre du tribunal administratif de Lille vient de rendre son jugement sur les faits en date du 12 mai 2010. Ce jugement est intéressant à plusieurs titres pour les agents en poste dans les ports car il vient apporter une lecture moderne de l'action des OP/OPA en matière de grande voirie notamment dans le cadre de la constatation de la contravention et nous rappelle l'importance de la prescription de l'action publique pour ce qui concerne le volet pénal du contentieux.

Les faits :

Le vendredi 16 juin 2006, alors que le transbordeur « RENOIR » de la compagnie SEAFRANCE appareille de Calais, sa « moustache » bâbord accroche et endommage un bouclier d'embarquement du poste à quai n° 9.

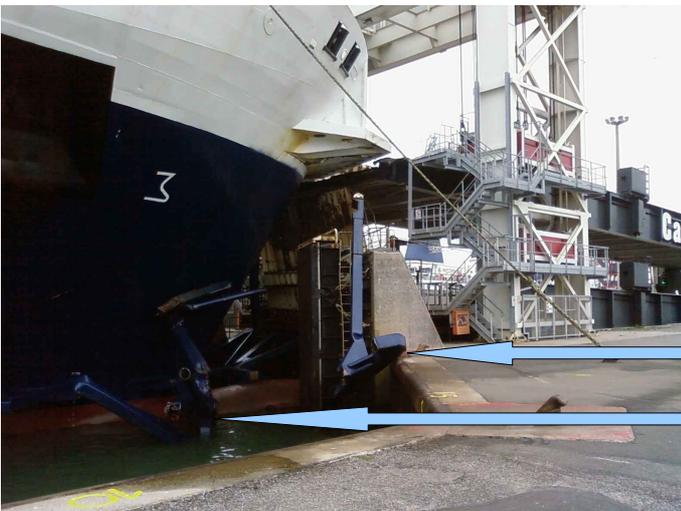


« Moustaches »



bouclier d'embecquetage bâbord

bouclier d'embecquetage tribord



« moustaches » endommagées suite à

un accostage non conforme



Bouclier d'embecquetage du poste 9 endommagé suite à l'appareillage du SEAFRANCE RENOIR. D'autres dégâts non apparents sur ce cliché rendent la réfection du bouclier indispensable à une exploitation dans des conditions optimales du poste.

A la lecture des faits, nul doute que les nouveaux lauréats du concours sursautent et bondissent sur l'article L 331-1 du code des ports maritimes qui dispose que « *sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à la conservation du domaine public des ports maritimes constitue une contravention de grande voirie réprimée dans les conditions prévues au présent chapitre.* ». Plus encore, les dispositions de l'article L 332-2 précisent que « *nul ne peut porter atteinte au bon état et à la propreté du port et de ses installations.* »

Seulement voilà... Calais est le siège d'un trafic important de transbordeurs et il faudrait au moins tripler son effectif en OP/OPA pour faire en sorte qu'à chaque mouvement de navire un officier soit physiquement présent sur le quai ad hoc. Fort heureusement, le théâtre d'opération portuaire comporte de nombreux acteurs dans des secteurs géographiques variés. Les lamaneurs sont à ce titre très intéressants car leur population est toujours plus nombreuse que celle des agents de la capitainerie et leur présence est, elle, physiquement requise lors de chaque mouvement de navire. La capitainerie de Calais utilise donc intelligemment cette présence permanente sous la forme d'un partenariat privilégié en formalisant l'alerte que ces professionnels sont à même de donner à la capitainerie dès lors qu'ils sont témoins d'un dysfonctionnement lié à la réalisation d'un mouvement de navire. Nous parlons ici de « dysfonctionnement » pour insister sur l'objet de ce partenariat qui n'est pas de substituer les lamaneurs aux officiers de la capitainerie, seuls habilités à constater la contravention de grande voirie, mais bien de donner une alerte sur une anomalie, un cas non conforme, un « dysfonctionnement ». A charge pour l'officier de la capitainerie de se déplacer et de constater les faits pour en apprécier la portée et en dresser éventuellement procès-verbal. En l'occurrence, l'accrochage du « RENOIR » ne passe pas inaperçu et les lamaneurs donnent immédiatement l'alerte à la capitainerie.

Dix minutes plus tard, un OP/OPA est sur les lieux et rédige un procès-verbal de constat, véritable acte I d'une procédure de contravention de grande voirie. A noter l'emploi du terme « procédure » pour désigner tous les actes se rapportant à la contravention de grande voirie. Ces actes peuvent être un procès-verbal de constat, un deuxième procès-verbal de constat pour préciser le premier ou le compléter, une planche photographique, des pièces annexes telles que devis, rapport d'expert... Le tout est accompagné d'un dernier acte censé résumer tous les faits caractérisant la contravention de grande voirie. C'est cet acte ultime qu'on appelle le procès-verbal de contravention de grande voirie qui est transmis au préfet avec l'ensemble de la procédure par exemple sous forme d'annexes au procès-verbal principal (photos, PV de constat...). Rappelons ici que la procédure de contravention de grande voirie est régie dans ses aspects généraux par le Livre VII, titre VII, chapitre IV du code de justice administrative.

En l'espèce, le procès-verbal de contravention de grande voirie est rédigé le 21 mai 2007 au terme de presque une année de tentatives infructueuses d'arrangements amiables avec la société SEAFRANCE.

La défense :

Plusieurs moyens sont avancés par la défense pour contester la ***régularité de la poursuite*** et s'opposer au paiement de la réfection de l'ouvrage estimé à 130 000 € HT. Nous allons les exposer successivement avant que d'en donner un peu plus loin la solution proposée par le tribunal.

1/ Le plus emblématique de ces moyens consiste à soutenir que l'OP/OPA rédacteur de la contravention de grande voirie n'était pas physiquement présent sur les lieux au moment de l'incident et n'est donc pas fondé à relater les circonstances de ce dernier et par là même d'imputer au navire les dégâts sur l'ouvrage portuaire ;

2/ Que l'OP/OPA rédacteur du PV n'a pas précisé l'étendue exacte et complète des réparations nécessaires à la remise en état du domaine public et que par voie de conséquence ce PV est entaché d'irrégularité ;

3/ Que le procès-verbal de constat sur lequel s'appuie le procès-verbal de contravention aurait irrégulièrement été appelé « procès-verbal de constatation d'avarie » alors même que le code des ports ne prévoit pas ce type de procès-verbal ;

4/ Que le procès-verbal n'a pas été notifié dans les délais légaux à la société SEAFRANCE ;

5/ Que l'État et la CCI ont refusé de communiquer des informations techniques nécessaires à la défense ;

6/ Que la CCI a fait procéder à une réparation provisoire faisant obstacle à l'instruction et que cette même réparation provisoire correctement effectuée est de nature à ne pas motiver de plus amples travaux ;

7/ Que le retard de l'État à dresser le procès-verbal de contravention (21 mai 2007 pour un incident survenu le 16 juin 2006) est de nature à porter atteinte aux droits de la défense ;

8/ Qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979, « les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent » et que cela n'a pas été fait dans le cadre de l'établissement du procès-verbal de contravention de grande voirie.

Les réponses du tribunal sur la régularité de la poursuite :

Les considérations du tribunal administratif de Lille balayent tous les moyens de défense évoqués et notamment :

1/ Le fait que « l'OP/OPA assermenté rédacteur du PV de contravention de grande voirie établi le 21 mai 2007 à l'encontre de la société SEAFRANCE n'a pas été le témoin des faits qu'il relate » ne fonde pas la défense à « se prévaloir de cette seule circonstance pour soutenir que les poursuites sont irrégulières ». En effet, il résulte de l'instruction que l'OP/OPA ne s'est pas « borné à reproduire les constatations faites par un lamaneur » ni que « l'État a illégalement délégué son pouvoir de police domaniale à la CCI de Calais ». C'est très intéressant. Il n'est donc pas absolument nécessaire d'avoir soi-même constaté les faits dès lors que nos constatations sont suffisamment étayées et ne se « bornent pas à reproduire » celles d'un premier témoin qui aurait donné l'alerte. Cette transmission d'alerte n'est donc pas assimilée à une délégation de pouvoir... A méditer pour toutes les capitaineries qui souhaitent majorer leur action en impliquant davantage les différents acteurs portuaires (lamanage et pilotage notamment) dans la chaîne d'alerte ou d'informations nécessairement transmises à la capitainerie. L'exemple de Calais montre que la symbiose peut exister à travers un formalisme accepté de part et d'autre.

2/ Que le fait pour l'OP/OPA rédacteur du PV de ne pas préciser l'étendue exacte et complète des réparations nécessaires à la remise en état du domaine public ne constitue pas une irrégularité ;

3/ Que le fait que le code des ports ne prévoit pas de « procès-verbal de constatation d'avarie » au vu duquel a été établi le PV de contravention de grande voirie est sans incidence sur la régularité de la procédure. C'est en effet le nom donné aux constatations effectuées par les lamaneurs de Calais. Il s'agit d'une feuille sur laquelle des cases à cocher figurent et sont renseignées au fur et à mesure des constatations. Cette feuille est ensuite transmise à la capitainerie et au commandant du navire en même temps que l'alerte est donnée. Voilà qui est de nature à décomplexer les OP/OPA qui seraient encore frileux en matière d'établissement de procédure de contravention de grande voirie. La procédure de grande voirie est volontairement soumise à un formalisme simple quant à son aspect constatation/rédaction. Cette simplicité se veut à la portée des agents administratifs désignés par la loi pour les établir mais pas forcément au fait des arcanes procédurales du monde judiciaire qui va les examiner. Ainsi, le législateur n'a prévu qu'un seul acte pour la constatation des faits constitutifs de la contravention de grande voirie : le procès-verbal de contravention de grande voirie. Le tribunal se borne à rappeler l'évidence. Dès lors qu'un procès-verbal de contravention de grande voirie est dressé par un agent habilité à le faire et transmis au préfet, le travail de constatation est réputé effectué et l'agent transmet la saisine du tribunal administratif à l'autorité préfectorale. Mais en tout état de cause, comme nous l'avons rappelé plus haut, le procès-verbal de contravention de grande voirie a tout intérêt à être bien rédigé et aussi complet que possible lors de sa transmission. Les différentes pièces qui auront été utiles à sa rédaction définitive quelles que soient le nom qui leur a été attribué seront éventuellement jointes au procès-verbal de contravention de grande voirie. Ce dernier en fera au moins mention au fur et à mesure de leur établissement. C'est dans ce cadre qu'un « procès-verbal de

constatation d'avarie », un « procès-verbal de constat », un « procès-verbal de constatations », un « procès-verbal de constatations et mesures prises »... peuvent être rédigés au fur et à mesure que le besoin se fait sentir « d'acter » un élément nouveau du contentieux administratif naissant, le tout mentionné et éventuellement joint au procès-verbal de contravention de grande voirie définitif. Soulignons également que les rédacteurs de chacun de ces procès-verbaux peuvent être différents sans nuire à la régularité de la procédure dès lors que ces derniers ont prêté serment devant les tribunaux.

4/ L'article L 774-1 du code de justice administrative prévoit que le procès-verbal de contravention constitue bel et bien l'unique acte de poursuite en matière de contravention de grande voirie. Ainsi le délai de 10 jours dont il est question pour faire notifier au contrevenant le procès-verbal court du jour de la rédaction du procès-verbal de contravention de grande voirie à l'exclusion de tout autre acte (PV de constat, PV de constat d'avarie...).

5/ L'État et la CCI ne peuvent être tenus responsables d'avoir refusé de communiquer des informations techniques nécessaires à la défense puisque cette dernière avait tout loisir de solliciter, par voie de référé notamment, toute mesure d'instruction dès la survenance de l'accident le 16 juin 2006.

6/ Que la CCI a fait procéder à une réparation provisoire afin d'assurer la continuité de l'exploitation et du service public portuaire et que cette mesure n'était pas de nature à faire obstacle à l'instruction et que cette même réparation provisoire bien que correctement effectuée n'en demeure pas moins provisoire par l'emploi de matériaux aux caractéristiques techniques moindres et que dès lors une remise en état complète et définitive de l'ouvrage demeure nécessaire.

7/ Il résulte de l'instruction que le retard de l'État à dresser le procès-verbal de contravention (21 mai 2007 pour un incident survenu le 16 juin 2006) trouve son origine dans les tentatives de règlement amiable engagées par l'État, la CCI et la société SEAFRANCE afin de permettre une indemnisation rapide des dommages causés aux installations portuaires et n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la défense. En outre ce délai permettait aux défendeurs de recueillir tous éléments propres à assurer leur défense. Notons que le délai entre les faits et la rédaction du procès-verbal de grande voirie a été justifié au cours de l'instruction. Nous pouvons penser que la solution du tribunal aurait pu être différente si aucune justification n'avait pu être apporté à ce délai (échanges épistolaires entre les parties, preuves écrites des démarches de chacun).

8/ Un PV de contravention de grande voirie ne constitue pas une décision administrative au sens de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 et de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000.

Ensuite, le tribunal rappelle ***le bien-fondé de la contravention.***

Il évoque le cadre dans lequel elle s'inscrit à travers l'article L 331-1 du code des ports maritimes.

Il caractérise les faits reprochés au navire à la suite de l'instruction et précise notamment les mentions portées par le commandant lui-même dans son rapport de mer, mentions qui constituent bien la contravention de grande voirie prévue par l'article L 331-1 du code des ports maritime.

Le tribunal statue alors sur ***l'action publique.***

Il s'agit du volet pénal de la contravention de grande voirie qui s'exerce en cas de faute commise par le contrevenant, hors faits justificatifs ou cas de force majeure.

Ce volet pénal est mentionné dans le 1er alinéa de l'article L 331-1 du code des ports qui dispose que « sans préjudice des sanctions pénales encourues, toute atteinte à la conservation du domaine public des ports maritimes constitue une contravention de grande voirie réprimée dans les conditions prévues au présent chapitre. ». Ensuite, l'alinéa 2 de l'article L 332-1 du même code vient préciser que « la méconnaissance des dispositions qui précèdent est punie d'une amende d'un montant égal à celui prévu pour les contraventions de la cinquième classe. ». Et c'est finalement l'article 131-13 du code pénal qui prévoit le

montant des amendes contraventionnelles, en l'occurrence 1500 euros au plus pour les contraventions de cinquième classe.

Dans le cas d'espèce, l'amende pénale est prescrite aux termes de l'article 9 du code de procédure pénale qui dispose qu' « *en matière de contravention, la prescription de l'action publique est d'une année révolue* ». Or le délai de prescription a pour point de départ le dernier acte d'instruction ou de poursuite conformément à l'article 7 dudit code. Ici, le dernier acte d'instruction date du 15 mars 2008 donc l'action publique est prescrite depuis le 15 mars 2009 alors même que la date d'audience a été fixée au 29 avril 2010, soit plus d'une année après le dernier acte d'instruction.

Enfin, le tribunal détaille *les considérations sur l'action domaniale*.

Ainsi, il rappelle de manière générale que « 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 ».

Il précise également, à titre anecdotique pour ce qui nous concerne, qu'en tout état de cause la personne publique gestionnaire du domaine public n'est pas tenue de consacrer l'indemnité destinée à compenser l'atteinte au domaine public à la réalisation effective des travaux de remise en état.

Nous noterons avec l'humour qui sied aux sujets de cet ordre qu'il pourrait cependant être déplacé dans le contexte actuel de voir dans cette indemnité une source de prime potentielle pour l'officier qui aura dressé la contravention ! Dommage pour les calaisiens... et tous les autres !

R R R

Vous conviendrez qu'il s'agit là d'un jugement intéressant pour nous tous. Évidemment, il faut le prendre tel qu'il est. C'est-à-dire qu'il s'agit d'un jugement rendu en première instance dont les parties n'ont, semble-t-il, pas fait appel. Une solution différente pourrait être apportée par un autre tribunal avant que le Conseil d'État ne mette tout le monde d'accord. Mais il s'agit tout de même d'une vision originale de la part de juges professionnels donnée dans le cadre d'un procès où la régularité de la procédure de constatation de la contravention de grande voirie était mise en cause par la partie adverse...

Comme d'habitude, j'invite tous ceux qui auraient des remarques à produire sur le contenu de cet article à ne surtout pas s'en priver. L'occasion est trop bonne pour parler de la grande voirie... ou d'autre chose lié à l'établissement des procédures en général.

Merci à Eric pour la communication de ce jugement.

Christian CLERC-DUMARTIN