

N° 4433 – Contravention de voirie routière

Date de fraîcheur : 8 Juillet 2020

Julien LEPLAT

Avocat

APERÇU RAPIDE

1. Éléments clés

Le domaine public est le support des activités d'intérêt général des personnes publiques. À ce titre, il est particulièrement indispensable à l'exercice des missions des personnes publiques et également des administrés lesquels l'utilisent parfois directement. Il en va notamment ainsi du domaine public routier qui est un des éléments névralgiques de la vie en société et de la vie économique. Il est donc logique que ce domaine public si précieux à tous puisse faire l'objet d'une protection particulière visant à en assurer l'intégrité. Cette protection s'organise particulièrement par des moyens répressifs qui relèvent, tantôt du juge administratif s'il s'agit d'une atteinte au domaine public et pouvant être qualifiée de contravention de grande voirie, tantôt du juge judiciaire s'il s'agit d'une atteinte à la voirie routière qualifiée alors de contravention de voirie. Il ne sera question dans cette fiche que des contraventions de voirie. À ce titre, c'est initialement l'ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 qui a prévu un régime spécifique de protection pour les atteintes à l'intégrité du domaine public routier. La protection est très large puisque cela couvre non seulement les dommages matériels causés au domaine mais aussi les occupations irrégulières. L'ordonnance du 27 décembre 1958 est aujourd'hui codifiée aux articles L. 116-1 et suivants du Code de la voirie routière.

L'article L. 116-1 précise ainsi que « *la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie devant la juridiction judiciaire sous réserve des questions préjudicielles relevant de la compétence de la juridiction administrative* ».

L'article L. 2132-1 du Code général de la propriété des personnes publiques précise quant à lui que : « *la répression des infractions à la police de la conservation du domaine public routier est poursuivie dans les conditions fixées au chapitre VI du titre Ier du livre Ier du code de la voirie routière* ».

La protection du domaine public est donc double et se trouve répartie entre les deux ordres juridictionnels et, s'agissant des atteintes à l'intégrité du domaine public routier, seul le juge judiciaire est compétent. Il convient alors de pouvoir présenter le régime juridique de protection très particulier.

2. Textes

- ord. n° 58-1351, 27 déc. 1958, relative à la conservation du domaine public routier
- C. voirie routière, art. L. 111-1
- C. voirie routière, art. L. 116-1 et s.
- C. voirie routière, art. R. 116-1 et s.
- C. voirie routière, art. L. 122-1
- C. voirie routière, art. L. 123-1 et s.
- C. voirie routière, art. L. 131-1 et s.
- C. voirie routière, art. L. 151-1
- C. voirie routière, art. L. 152-1

- C. voirie routière, art. L. 153-1
- C. voirie routière, art. L. 154-1
- C. voirie routière, art. L. 161-1 et s.
- CPPP, art. L. 2132-1
- CGCT, art. L. 1617-5
- CGCT, art. L. 2212-2
- CGCT, art. L. 2212-2-1
- C. pén., art. 131-13

3. Bibliothèque LexisNexis

- Fiche pratique n° 2298 : Gérer une voie communale
- Fiche pratique n° 2303 : Occupation privative du domaine public
- JCl. Propriétés publiques, fasc. 66 : Contraventions de voirie routière
- FM Litec Le dirigeant territorial, fasc. 240-20 : Voirie routière. Consistance et statuts. Gestionnaires. Utilisation. Coordination des travaux. Contraventions de voirie

PRÉPARATION

1. Informations préalables

1.1. Identification des atteintes

Afin de connaître l'étendue de la protection dont bénéficie le domaine public routier, il convient d'abord d'identifier quels types d'atteinte peuvent donner lieu à contravention. À ce titre n'importe quel type d'atteinte portée à l'intégrité matérielle du domaine public est susceptible de donner lieu à contravention de voirie, que cette atteinte soit volontaire ou involontaire.

L'article R. 116-2 du Code de la voirie routière dresse la liste de ces atteintes. Ainsi cela s'applique à ceux qui :

sans autorisation, auront empiété sur le domaine public routier ou accompli un acte portant ou de nature à porter atteinte à l'intégrité de ce domaine ou de ses dépendances, ainsi qu'à celle des ouvrages, installations, plantations établis sur ledit domaine ;

auront dérobé des matériaux entreposés sur le domaine public routier et ses dépendances pour les besoins de la voirie ;

sans autorisation préalable et d'une façon non conforme à la destination du domaine public routier, auront occupé tout ou partie de ce domaine ou de ses dépendances ou y auront effectué des dépôts ;

auront laissé écouler ou auront répandu ou jeté sur les voies publiques des substances susceptibles de nuire à la salubrité et à la sécurité publique ou d'incommoder le public ;

en l'absence d'autorisation, auront établi ou laissé croître des arbres ou haies à moins de 2 mètres de la limite du domaine public routier ;

sans autorisation préalable, auront exécuté un travail sur le domaine public routier ;

sans autorisation, auront creusé un souterrain sous le domaine public routier.

1.2. Détermination du domaine public routier

Il convient également de s'assurer qu'il s'agit bien d'un bien faisant partie du domaine public routier. À ce titre, l'article L. 111-1 du Code de la voirie routière précise que : « *le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées* ».

Font ainsi partie du domaine public routier :

la voirie nationale composée des autoroutes (C. voirie routière, art. L. 122-1) et des routes nationales (C. voirie routière, art. L. 123-1 et s.) ;

la voirie départementale comprenant notamment les routes express (C. voirie routière, art. L. 131-1 et s.) ;

la voirie communale ;

les voies à statut particulier comme les routes express (C. voirie routière, art. L. 151-1), les déviations (C. voirie routière, art. L. 152-1), les ouvrages d'arts (C. voirie routière, art. L. 153-1) et véloroutes (C. voirie routière, art. L. 154-1)

Sont exclues du domaine public routier et donc du champ d'application de la contravention de voirie les chemins ruraux qui appartiennent au domaine privé de la commune bien qu'ils soient affectés à la circulation publique (*C. voirie routière, art. L. 161-1*). Ils sont soumis aux dispositions du chapitre 1er du titre II du livre 1er du Code rural et de la pêche maritime.

Si le bien ne fait pas partie du domaine public routier, alors les atteintes à son intégrité sont régies soit par les dispositions qui leur sont propres (ex : contravention de grande voirie), soit par les dispositions de droit commun (biens du domaine privé).

2. Inventaire des solutions et éléments de décisions

Lorsqu'une atteinte à l'intégrité du domaine public routier survient, l'Administration doit se poser la question de la suite qu'elle entend réserver à cette atteinte. Il est à noter que l'identification de l'auteur de l'atteinte est déterminante afin de lui imputer le dommage.

2.1. Saisine du juge pénal

La saisine du juge pénal passe par la réalisation d'un procès-verbal de constat de l'atteinte. Ce procès-verbal est réalisé et doit être transmis au Procureur de la République. En dépit de la constatation de l'infraction et de la transmission du procès-verbal de constat au Procureur de la République, ce dernier dispose de l'opportunité des poursuites et peut décider de ne pas poursuivre le contrevenant en ne saisissant pas le juge pénal (Tribunal de Police).

2.2. Saisine du juge civil

Soit parce que le Procureur de la République a décidé de ne pas poursuivre soit parce qu'il existe un motif d'intérêt général justifiant l'absence de saisine du juge pénal par la collectivité publique, la saisine du juge civil demeure possible pour réclamer réparation de l'atteinte à l'intégrité auprès de l'auteur de l'infraction.

Le montant du préjudice fixera la compétence du tribunal judiciaire selon que le litige est supérieur ou inférieur à 10 000 €.

Le propriétaire peut ainsi réclamer le coût lié à la remise en état.

À noter que sur le fondement de l'article 835 du Code de procédure civile, l'Administration peut saisir en référé le juge civil, même en présence d'une contestation sérieuse, afin de faire prescrire les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Qui plus est dans les cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable, il peut être demandé une provision au juge des référés.

Dans le même ordre d'idée, sur le fondement de l'article 845 du Code de procédure civile et sur simple requête, le président du tribunal judiciaire ou le juge des contentieux de la protection peut être saisi afin qu'il ordonne toutes mesures urgentes lorsque les circonstances exigent qu'elles ne soient pas prises contradictoirement.

2.3. Transaction

La personne publique propriétaire peut aussi, pour des questions de célérité, vouloir simplement obtenir réparation du préjudice subi du fait de l'atteinte à l'intégrité de son domaine.

Pour ce faire, s'il s'agit d'une atteinte au domaine public routier national, en matière d'infractions, le ministre chargé de la voirie routière peut transiger avec les justiciables tant qu'un jugement définitif n'est pas intervenu. La transaction va très souvent porter sur les modalités de réparation de l'atteinte à l'intégrité du domaine et mettre également un terme à l'action publique. Le ministre peut donc transiger tant sur le volet pénal que sur le volet civil de l'infraction.

Toutefois, si les collectivités territoriales peuvent transiger avec le contrevenant sur le volet civil lié au préjudice subi, elles n'ont pas le droit de transiger sur le volet pénal de l'infraction comme c'est le cas pour l'État sur son

domaine public routier. En d'autres termes, la transaction avec une collectivité territoriale pour atteinte à son domaine public routier ne peut conduire à l'extinction de l'action publique à l'encontre du contrevenant.

2.4. Émission d'un titre exécutoire

Dès que l'autorité propriétaire à la connaissance de l'atteinte et connaît le montant de son préjudice (devis ou factures des travaux), il lui est loisible d'émettre un titre exécutoire à l'encontre du contrevenant si elle a connaissance de son identité et de ses coordonnées.

Cette solution à l'avantage d'être très rapide pour la collectivité publique. Elle n'est ainsi pas obligée d'attendre une décision juridictionnelle qui condamne le contrevenant. Cependant, elle se heurte à une difficulté procédurale dès l'instant que, si le contrevenant a décidé de contester ledit titre exécutoire devant le juge, la simple saisine de ce dernier aura pour conséquence de suspendre le titre (*CGCT, art. L. 1617-5*).

On notera que le juge judiciaire est compétent pour connaître du contentieux de ce titre et ceci que l'infraction ait été poursuivie ou non devant le juge pénal (*T. confl., 13 avr. 2015, n° C3999 : JurisData n° 2015-008470*).

2.5. Expulsion de l'occupant

L'atteinte à l'intégrité du domaine public routier peut résulter également d'une occupation irrégulière dudit domaine. La personne publique peut ainsi chercher à vouloir expulser l'occupant. Toutefois, même en cas d'occupation illicite, la personne publique ne peut pas elle-même faire procéder directement à l'expulsion de l'occupant. Le Maire ne peut donc pas prendre un arrêté en ce sens. D'ailleurs, la jurisprudence précise que le Maire ne peut pas agir d'office pour procéder à la démolition des ouvrages ou installations irrégulières sauf en cas d'urgence ou d'un péril grave et imminent (*CE, 20 juin 1980, n° 04592, Cne D'ax-Les-Thermes Ariège*) en faisant alors usage de son pouvoir de police général (*CGCT, art. L. 2212-2*).

Remarque : Il est à noter que le Code général des collectivités territoriales met en place également la possibilité pour le Maire d'instaurer une amende administrative dont le montant est au maximum de 500 € pour tout manquement à un arrêté du maire conduisant à présenter un risque pour la sécurité des personnes et ayant un caractère répétitif ou continu. Tel est notamment le cas lorsque le manquement à cet arrêté a pour effet de bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public, en y installant ou en y laissant sans nécessité ou sans autorisation tout matériel ou objet, ou en y déversant toute substance (*CGCT, art. L. 2212-2-1*).

MISE EN OEUVRE

Dès lors que la procédure de contravention de voirie est mise en œuvre, cette dernière obéit à un processus très précis.

1. Modalités de constatation de l'atteinte : le procès-verbal de constat

La constatation de l'atteinte à l'intégrité de la voirie de quelque nature que ce soit fait l'objet d'un procès-verbal.

Ce procès-verbal est réalisé par un agent régulièrement assermenté. L'article L. 116-2 du Code de la voirie routière dresse la liste des personnes pouvant constater l'infraction. Il s'agit de :

- 1° sur les voies de toutes catégories, les agents de police municipale, les gardes champêtres des communes et les gardes particuliers assermentés ;
- 2° sur les voies publiques ressortissant à leurs attributions :
 - a) Les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et les ingénieurs des travaux publics de l'État, assermentés ;
 - b) Les techniciens des travaux publics de l'État, les conducteurs de travaux publics de l'État et les agents des travaux publics de l'État, quand ils sont commissionnés et assermentés à cet effet ;
- 3° sur les voies départementales, les agents du département commissionnés et assermentés à cet effet ;
- 4° en Corse, sur les voies de la collectivité territoriale, les agents de la collectivité commissionnés et assermentés à cet effet ;
- 5° dans les départements d'outre-mer, sur les voies régionales, les agents de la région commissionnés et assermentés à cet effet ;
- 6° sur les voies de la métropole de Lyon, les agents de la métropole commissionnés et assermentés à cet effet.

À noter que cette liste n'est pas limitative et que d'autres fonctionnaires et d'autres agents régulièrement assermentés à l'instar d'un officier de police judiciaire peuvent également constater l'infraction par procès-verbal.

Les procès-verbaux dressés en matière de voirie font foi jusqu'à preuve contraire.

Les collectivités publiques sont en principe dans l'obligation de constater les atteintes et de saisir le juge pénal dès l'instant qu'elles se doivent de « veiller à l'utilisation normale de la voirie routière et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge compétent pour statuer sur la répression des atteintes portées » au domaine public routier sauf motif d'intérêt général (CAA Nantes, 13 févr. 2015, n° 13NT01267. – CE, 21 nov. 2011, n° 311941, Cne de Ploneour-Lanvern : *JurisData* n° 2011-025958). Et l'autorité de Police en charge de la conservation du domaine public est dans l'obligation de poursuivre en transmettant le procès-verbal. En s'abstenant de le faire, l'Administration peut même voir sa responsabilité engagée pour carence fautive dans l'exercice de ses pouvoirs de police en cas de dommages s'il est établi qu'elle n'a pas pris les mesures idoines et ne poursuit pas l'infraction (CAA Nantes, 24 juill. 2015, n° 13NT01267. – CAA Marseille, 21 avr. 2015, n° 13MA00456). Dès lors, seul un motif d'intérêt général peut justifier une absence de réalisation de procès-verbal et de saisine du juge pénal.

2. Saisine du procureur de la République : l'engagement des poursuites

Dès lors que l'infraction a fait l'objet d'une constatation par procès-verbal, le procès-verbal est transmis au procureur de la République et, suivant l'appartenance de la voie au domaine public routier de l'État ou d'une collectivité territoriale, soit au représentant de l'État dans le département, soit au président du conseil départemental ou au maire (*C. voirie routière, art. L. 116-3*).

Il est à noter que les infractions à la police de la conservation du domaine public routier peuvent être poursuivies à la requête du directeur départemental de l'équipement ou du chef du service technique intéressé. Ceux-ci peuvent faire citer les prévenus et les personnes civilement responsables par des agents de l'Administration (*C. voirie routière, art. L. 116-4*).

Si le Procureur décide de poursuivre le contrevenant, il saisit alors le Tribunal de Police territorialement compétent.

S'agissant d'une contravention, le délai de prescription de l'action est d'une année à compter du jour de commission de l'infraction (*CPP, art. 9*) sauf élément interruptif de la prescription. Le délai pour agir est donc assez limité.

3. Sanction

La contravention de voirie routière lorsqu'elle est caractérisée c'est-à-dire qu'il s'agit d'une atteinte fixée par l'article R. 116-2 entraîne une amende de 5e classe d'un montant de 1 500 € au plus, montant qui peut être porté à 3 000 € en cas de récidive (*C. pén., art. 131-13*).

La juridiction saisie d'une infraction à la police de la conservation du domaine public routier peut ordonner l'arrêt immédiat des travaux dont la poursuite serait de nature à porter atteinte à l'intégrité de la voie publique ou de ses dépendances ou à aggraver l'atteinte déjà portée (*C. voirie routière, art. L. 116-7*). La décision est exécutoire sur minute nonobstant opposition ou appel et l'Administration prend toutes mesures nécessaires pour en assurer l'application immédiate (*C. voirie routière, art. L. 116-7*).

Les personnes condamnées supportent également les frais et dépens de l'instance ainsi que les frais des mesures provisoires et urgentes que l'Administration a pu être amenée à prendre (*C. voirie routière, art. L. 116-6*).

4. Indemnisation du préjudice

L'atteinte au domaine public routier cause un préjudice au propriétaire ou gestionnaire dudit domaine. Celui-ci peut donc réclamer réparation devant le juge pénal (Tribunal de police) en se constituant partie civile ou devant le juge civil s'il est seul saisi du volet civil.

L'amende prononcée par le juge pénal n'est pas exclusive de toute autre sanction et s'accompagne très souvent d'autres mesures ordonnées par le tribunal qui va allouer (le cas échéant sous astreinte) des dommages et intérêts à la personne publique propriétaire pour le préjudice subi (préjudice matériel, économique, financier, d'image...). Le montant de la réparation peut donc largement dépasser le montant de l'amende elle-même.

À noter que l'action civile en réparation de l'atteinte portée au domaine public routier, notamment celle tendant à l'enlèvement des ouvrages faits, est imprescriptible quant à elle contrairement à l'action pénale (*C. voirie routière, art. L. 116-6*).

OUTILS

1. Check-list

- identifier le domaine public routier ;
- constater l'atteinte à l'intégrité du domaine public routier par procès-verbal ;
- transmettre le procès-verbal au Procureur de la République ;
- chiffrer le montant du préjudice ;
- réclamer le montant du préjudice devant le juge pénal ou civil en cas d'absence de poursuite du contrevenant ;
- analyser les possibilités de transaction.

© LexisNexis SA