



## Commentaire

### Décision n° 2025-1141 QPC du 6 juin 2025

*M. Yann M.*

*(Transfert de propriété d'un navire abandonné sur le domaine public fluvial au gestionnaire de ce domaine)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 mars 2025 par le Conseil d'État (décision n° 499901 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 1127-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

Ces dispositions instituent une procédure administrative en vertu de laquelle l'autorité compétente peut, d'une part, déclarer abandonné un bateau, un navire, un engin ou un établissement flottant stationnant sur le domaine public fluvial et, d'autre part, décider du transfert de propriété de ce bien au profit du gestionnaire du domaine public fluvial, qui peut alors le vendre ou le détruire.

Dans sa décision n° 2025-1141 QPC du 6 juin 2025, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *de l'inexistence de mesures de manœuvre ou d'entretien* » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 1127-3 du CG3P, ainsi que, sous une réserve d'interprétation, le dernier alinéa de cet article, dans cette rédaction.

#### **I. – Les dispositions renvoyées**

##### **A. – Objet des dispositions renvoyées**

##### **1. – L'occupation privative du domaine public**

Le domaine public a longtemps été considéré, en raison de son affectation, comme le siège d'une activité de police destinée à assurer la sécurité ainsi que la libre circulation du public<sup>1</sup>. Au XX<sup>e</sup> siècle, lorsqu'il a été reconnu aux personnes

---

<sup>1</sup> M. Christian Lavalie explique que « *Au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> le domaine ne faisait l'objet d'actes de gestion que lorsqu'il était privé. Le domaine public, lui, en raison de son affectation, n'était considéré comme le siège que d'une activité de police administrative destinée à assurer au public usager la sécurité et la commodité*

publiques un droit de propriété sur ses dépendances, le domaine public a certes été « *davantage conçu comme un patrimoine à valoriser que comme un espace ouvert à sécuriser* »<sup>2</sup>, permettant ainsi qu'il puisse faire l'objet d'une utilisation privative. La bonne gestion du domaine public a néanmoins continué à impliquer que sa conservation soit garantie et que l'ordre public y soit respecté.

Ainsi, les occupations privatives du domaine public ne peuvent avoir lieu qu'en considération « *tant de l'intérêt [du] domaine et de son affectation que dans l'intérêt général* »<sup>3</sup>. Surtout, nul ne peut occuper le domaine public sans obtenir au préalable de la part de l'autorité compétente un titre exprès et régulier, lequel ne peut résulter d'une simple tolérance<sup>4</sup> et doit prendre la forme d'un acte unilatéral<sup>5</sup> ou d'un contrat.

Ce principe, aujourd'hui codifié à l'article L. 2122-1 du CG3P<sup>6</sup>, est à la base du régime de protection spécifique dont doit bénéficier le domaine public. Il vise en particulier à préserver ses dépendances « *des administrés qui voudraient se les accaparer ou de l'administration qui les négligerait* »<sup>7</sup>.

## **2. – La protection du domaine public fluvial contre les occupations irrégulières**

Afin de garantir l'effectivité de ce principe, l'autorité administrative dispose de plusieurs instruments juridiques prévus par le CG3P, qui sont soit d'application générale, soit spécifiques à la protection du domaine public fluvial, et lui permettent de mettre fin aux occupations irrégulières des dépendances domaniales, qu'il s'agisse d'une occupation sans titre ou d'une occupation contraire aux règles de leur utilisation.

\* Parmi les dispositifs classiques de protection du domaine public fluvial doit d'abord être mentionné le régime de la contravention de grande voirie. De manière

---

*de sa circulation et de son stationnement. C'est (...) sur le fondement de la reconnaissance du droit de propriété des personnes publiques sur leur domaine public que s'est développée à son égard une logique de gestion, d'exploitation concurrençant la finalité d'ordre public jusqu'alors poursuivie par les administrateurs du domaine public* » (« L'acte de gestion domaniale », in *Mouvement du droit public, du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 267).

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> CE, 2 mai 1969, *Société d'affichage Giraudy*, n° 60932 ; CE, 17 janvier 1990, *Sarl Ets J. Boennec*, n° 78289.

<sup>4</sup> CE, 15 avril 2011, *SNCF*, n° 308014.

<sup>5</sup> Par exemple, une autorisation de stationnement ou permission de voirie.

<sup>6</sup> Aux termes du premier alinéa de cet article : « *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* ».

<sup>7</sup> Norbert Foulquier, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, 4<sup>e</sup> édition, 2018, n° 667, p. 257.

générale, cette procédure permet d'assurer la protection du domaine public, autre que routier, et fait intervenir le juge administratif<sup>8</sup>.

L'article L. 2132-2 du CG3P permet ainsi « *la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative mentionnée à l'article L. 2131-1* ». Ce même article précise que les contraventions de grande voirie « *sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative* ».

Outre sa finalité répressive, cette procédure vise à réparer les dommages causés au domaine public.

S'agissant spécialement du domaine public fluvial, les articles L. 2132-5 à L. 2132-11 du CG3P prévoient le montant des amendes encourues en fonction des manquements et précisent que le contrevenant peut également être tenu, selon le cas, de procéder à la démolition de l'ouvrage irrégulièrement installé, à la remise en état du domaine, à la réparation des dommages causés ou, à défaut, au paiement des frais correspondants. L'article L. 2132-9 du CG3P permet, en outre, la confiscation d'objets faisant obstacle à l'utilisation normale de ce domaine<sup>9</sup>.

\* De manière complémentaire à cette procédure, l'occupant sans titre du domaine public fluvial est tenu au paiement d'une redevance majorée.

En effet, l'article L. 2125-8 du CG3P<sup>10</sup> prévoit 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 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* »<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Son régime est fixé aux articles L. 2132-20 à L. 2132-25 du CG3P et aux articles L. 774-1 à L. 774-13 du code de justice administrative.

<sup>9</sup> Le stationnement sans autorisation d'une péniche sur la Seine constitue à lui seul un empêchement au sens des dispositions de l'article L. 2132-9 (en ce sens, Cour administrative d'appel de Paris, 5 avril 2007, n° 04PA03088).

<sup>10</sup> Créé par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, ce dispositif a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa 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)*.

<sup>11</sup> Antérieurement à la réforme instituée par la loi du 30 décembre 2006 précitée, l'indemnité d'occupation réclamée aux occupants sans titre restait égale à la redevance applicable aux occupants réguliers du domaine fluvial, de sorte que celle-ci n'incitait pas à la régularisation. Pour garantir la protection du domaine, le législateur a donc prévu en 2006 une majoration de la redevance normalement due pour un stationnement régulier (voir sur ce point le commentaire publié accompagnant la décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013 précitée).

\* Par ailleurs, au titre de la police de la navigation intérieure, l'article L. 4244-1 du code des transports permet à l'autorité administrative de procéder au déplacement d'office d'un bateau, après mise en demeure du propriétaire et, le cas échéant, de l'occupant d'un bateau de quitter les lieux lorsque son stationnement, en violation de la loi ou du règlement général de police de la navigation intérieure, compromet la conservation, l'utilisation normale ou la sécurité des usagers des eaux intérieures<sup>12</sup>.

Dans l'hypothèse où le bateau en cause tient lieu d'habitation, le paragraphe I de ce même article précise que « *les mises en demeure adressées au propriétaire et à l'occupant fixent un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à sept jours à compter de leur notification. Le déplacement d'office du bateau est réalisé de façon à en permettre l'accès à ses occupants* ».

\* Enfin, au titre des mesures générales qui dépassent le champ spécifique de la protection du domaine public fluvial, doit être mentionné le référé « mesures utiles » prévu à l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CJA) qui permet, en cas d'urgence, de saisir le juge administratif pour obtenir l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public<sup>13</sup>. Le Conseil d'État a en particulier jugé que cette procédure pouvait être utilisée par l'administration pour obtenir l'expulsion sous astreinte de péniches occupant irrégulièrement le domaine public fluvial<sup>14</sup>.

### **3. – La procédure de transfert de propriété des bateaux abandonnés sur le domaine public fluvial (*les dispositions objet de la décision commentée*)**

\* En dépit des dispositifs existants pour assurer la protection du domaine public fluvial, le rapporteur de la commission saisie au fond sur le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, M. André Flajolet, indiquait en 2006, que cette

---

<sup>12</sup> Ces dispositions sont issues de l'article 24 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 précitée. Dans ce cadre, la mise en demeure de quitter les lieux fixe un délai pour quitter les lieux, qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures, et à l'expiration duquel l'autorité administrative procède au déplacement d'office du bateau. Sauf en cas d'urgence, la mise en demeure ne peut intervenir qu'après que le propriétaire et, le cas échéant, l'occupant ont été mis à même de présenter leurs observations, écrites ou orales, et qu'il leur a été indiqué la possibilité de se faire assister d'un conseil. En cas de péril imminent, il est précisé que les bateaux peuvent être déplacés d'office, sans mise en demeure préalable.

<sup>13</sup> L'article L. 521-3 du CJA dispose : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

<sup>14</sup> CE, 9 décembre 2010, n° 330996 : « *les propriétaires des cinq premiers bateaux précités ne peuvent utilement se prévaloir ni de la circonstance qu'aucun accident n'ait été à déplorer depuis leur installation dans cette zone ni de ce qu'une indemnité d'occupation du domaine public aurait été mise à leur charge pendant cette période ; que le moyen tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie familiale garanti par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut qu'être écarté, dès lors que le déplacement des bateaux reste sans conséquence sur le respect de ce droit ; qu'enfin, il n'y a pas lieu de subordonner l'expulsion de ces bateaux à la délivrance préalable d'une autorisation d'occupation dans un autre lieu, ainsi que le demande M. A* ».

protection demeurerait lacunaire<sup>15</sup>, faute de permettre au propriétaire du domaine public fluvial d'encadrer suffisamment le stationnement des navires et de donner à ce dernier les moyens de procéder à leur enlèvement en cas d'abandon.

En particulier, il évoquait les difficultés tenant aux délais de procédure auxquels donne lieu le recours à la contravention de grande voirie ou encore à la condition d'urgence à laquelle est subordonné un référé « mesures utiles », qui, interprétée restrictivement par le juge, dissuaderait l'autorité administrative d'y recourir<sup>16</sup>.

L'article L. 1127-3 du CG3P (*les dispositions objet de la décision commentée*), issu d'un amendement parlementaire présenté par M. Patrick Ollier lors de l'adoption de la loi précitée du 30 décembre 2006<sup>17</sup>, a ainsi eu pour objet d'instituer une nouvelle procédure de mise en demeure des propriétaires de bateaux abandonnés sur le domaine public fluvial, qui est directement inspirée de celle applicable aux navires abandonnés dans les eaux maritimes<sup>18</sup>.

Pour justifier cette procédure, M. Ollier faisait valoir que, « *Lorsqu'il constate qu'un bateau apparemment sans maître stationne de manière permanente sur le domaine public fluvial, le gestionnaire de ce domaine ne dispose pas des moyens juridiques lui permettant d'y apporter une solution dans des conditions convenables de sécurité juridique et d'efficacité. / Cet amendement organise donc une procédure de mise en demeure des personnes disposant d'un droit sur le bateau d'avoir à se faire connaître. À défaut, le bateau pourra être remis au service du domaine pour être vendu par adjudication publique* »<sup>19</sup>.

Au Sénat, en séance publique, le rapporteur du texte avait également souligné qu'il s'agissait de « *donner au gestionnaire d'un tel domaine des moyens plus efficaces pour lutter contre le phénomène des "bateaux-ventouses", c'est-à-dire des bateaux-logements qui stationnent parfois à l'année sans autorisation et, plus généralement, contre les occupations irrégulières du domaine public fluvial* »<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Rapport n° 3455 de M. André Flajolet, fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, déposé le 22 novembre 2006 (article 27 *nonies* du projet de loi).

<sup>16</sup> Voir en ce sens le rapport n° 338 de M. Roland Ries, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 6 février 2013 (article 12 du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports). Le rapporteur expliquait : « *Le recours à la contravention de grande voirie est source de délais importants, de 1 an à 3 ans hors appel. La procédure du "référé mesures utiles" est plus expédiente, mais sa condition d'urgence, strictement contrôlée, en limite l'étendue : depuis 2008, sur cinq procédures, une seule aurait abouti* ».

<sup>17</sup> Amendement n° 1258 rect., présenté par M. Ollier, le 17 mai 2006.

<sup>18</sup> Articles L. 5141-1 et suivants du code des transports. Ces dispositions sont issues de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés.

<sup>19</sup> Exposé sommaire de l'amendement n° 1258 rect. du 17 mai 2006, précité.

<sup>20</sup> Intervention de M. Bruno Sido, Compte-rendu des débats du Sénat, séance du 8 septembre 2006.

Il était initialement prévu que ces dispositions intègrent un ensemble d'articles destinés à assurer « *la préservation du domaine public fluvial* »<sup>21</sup>. Lors de leur modification en 2013<sup>22</sup>, elles ont été présentées comme participant en outre à « *l'amélioration de la sécurité de la navigation intérieure* » qui « *passé par la mise en place de dispositifs juridiques donnant aux autorités de l'État responsables en matière de police de la navigation intérieure les moyens de maintenir et, le cas échéant, rétablir la sécurité des usagers sur la voie d'eau tout en garantissant le respect du droit de propriété des usagers* »<sup>23</sup>.

\* L'article L. 1127-3 du CG3P définit ainsi la procédure administrative en vertu de laquelle « *tout bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant* » peut être considéré comme « *abandonné sur le domaine public fluvial* ».

En application de ces dispositions, l'abandon du bateau (ou autre engin flottant) est présumé, à la double condition, d'une part, d'un défaut d'autorisation d'occupation du domaine public fluvial et, d'autre part, de « *l'inexistence de mesures de manœuvre ou d'entretien, ou de l'absence de propriétaire, conducteur ou gardien à bord* ».

Ce constat d'abandon présumé est établi par des agents habilités pour constater les contraventions de grande voirie sur le domaine public fluvial<sup>24</sup>. Il doit être affiché sur le bateau et notifié au dernier propriétaire s'il est connu, en même temps qu'une mise en demeure de faire cesser l'état d'abandon.

Si aucun propriétaire, gardien ou conducteur ne s'est manifesté ou si n'ont pas été prises les mesures de manœuvres ou d'entretien nécessaires pour faire cesser l'état d'abandon, dans un délai de six mois, l'autorité administrative compétente déclare le bateau abandonné et en transfère la propriété au gestionnaire du domaine public fluvial.

Ce gestionnaire peut alors procéder à la vente du bien à l'expiration d'un délai de deux mois, sous réserve des droits des créanciers privilégiés et hypothécaires, ou

---

<sup>21</sup> Intervention de M. Patrick Ollier, Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du mercredi 17 mai 2006.

<sup>22</sup> L'article L. 1127-3 du CG3P a été en dernier lieu modifié par l'article 24 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 précitée, qui a précisé que le simple fait pour le propriétaire de se manifester auprès de l'autorité administrative ne suffit plus à faire obstacle à la poursuite de la procédure s'il ne prend pas par ailleurs les mesures nécessaires pour faire cesser l'état d'abandon du navire. Il s'agit ainsi de permettre que la procédure d'abandon s'applique aux bateaux, qu'ils soient ou non en stationnement régulier sur le domaine public fluvial.

<sup>23</sup> Exposé des motifs et étude d'impact du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, n° 260, déposé le 3 janvier 2013, article 12.

<sup>24</sup> La liste de ces agents figure à l'article L. 2132-23 du code des transports. Il s'agit, notamment, des fonctionnaires des collectivités territoriales et de leurs groupements (1°), des adjoints au maire et garde champêtres (2°), des personnels de Voies navigables de France sur le domaine qui lui a été confié (3°), ou des agents de l'État assermentés à cet effet (5°).

procéder à sa destruction à l'expiration de ce même délai, si sa valeur marchande ne justifie pas sa mise en vente.

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

M. Yann M. était le propriétaire d'une péniche, dont il déclarait qu'elle constituait son domicile et qui stationnait sans autorisation sur la Marne.

Il avait été informé par Voies navigables de France (VNF)<sup>25</sup> que son bateau stationnait sans autorisation sur le domaine public fluvial et il lui avait été proposé soit de régulariser sa situation par la signature d'une convention d'occupation temporaire, soit de quitter les lieux.

M. M. n'ayant pas répondu au courrier de VNF, un agent assermenté avait dressé un procès-verbal de présomption d'abandon de son bateau, six mois plus tard. Ce procès-verbal, qui avait été affiché sur le bateau et notifié par lettre recommandée avec accusé de réception à M. M., avait été accompagné d'une mise en demeure lui demandant de quitter les lieux.

En l'absence de réaction de la part de M. M. pendant plusieurs années, le préfet de Seine-et-Marne avait décidé, par un arrêté pris en application de l'article L. 1127-3 du CG3P, le transfert de propriété de la péniche à VNF, en tant que gestionnaire du domaine public fluvial.

M. M. avait alors saisi le tribunal administratif de Melun d'un recours pour excès de pouvoir afin d'obtenir l'annulation de cet arrêté préfectoral, et il avait présenté une QPC pour contester la conformité à la Constitution de l'article L. 1127-3 du CG3P que le tribunal administratif de Melun avait alors transmise au Conseil d'État.

Dans sa décision précitée du 12 mars 2025, le Conseil d'État avait jugé que « *Le moyen tiré de ce que [les dispositions de l'article L. 1127-3 du CG3P] portent atteinte aux droits garantis par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce qu'elles ne prévoient pas de procédure de restitution ou d'indemnisation en faveur du propriétaire qui se manifesterait après le transfert de propriété de son bien au gestionnaire du domaine public fluvial concerné, soulève une question présentant un caractère sérieux* ». Il avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

---

<sup>25</sup> Qui est un établissement public administratif de l'État (article L. 4311-1 du CG3P).

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

\* Le requérant invoquait trois séries de griefs à l'encontre de ces dispositions.

Tout d'abord, il soutenait qu'en prévoyant le transfert de la propriété d'un bateau présumé abandonné sur le domaine public fluvial au gestionnaire de ce domaine, ces dispositions institueraient une sanction ayant le caractère d'une punition. Or, faute de définir suffisamment « *l'inexistence de mesures de manœuvre ou d'entretien* » faisant présumer cet abandon, elles méconnaîtraient, selon lui, le principe de légalité des délits et des peines. Par ailleurs, dès lors que l'autorité administrative dispose d'autres pouvoirs pour mettre fin à une occupation irrégulière du domaine public fluvial et compte tenu de la gravité de cette sanction, ces dispositions contreviendraient aux exigences de nécessité et de proportionnalité des peines.

Il reprochait ensuite à ces dispositions de permettre à l'autorité administrative de priver une personne de son bien sans intervention du juge judiciaire, ni indemnisation ou possibilité de restitution. Elles porteraient ainsi atteinte au droit de propriété en méconnaissance des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Enfin, selon le requérant, ces dispositions autoriseraient l'expulsion de l'occupant d'un bateau utilisé comme domicile par le gestionnaire du domaine public fluvial auquel a été transférée la propriété de ce bien. Il en résulterait une méconnaissance du principe de l'inviolabilité du domicile.

\* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC, d'une part, aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1127-3 du CG3P relatives aux conditions auxquelles l'abandon d'un bateau est présumé, soit aux mots « *de l'inexistence de mesures de manœuvre ou d'entretien* » figurant à cet alinéa, ainsi que, d'autre part, au dernier alinéa de ce même article (paragr. 5).

### **A. – L'examen des griefs tirés de la méconnaissance des exigences découlant de l'article 8 de la Déclaration de 1789**

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

\* Aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789, « *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* ». C'est sur le fondement de cet article que le Conseil constitutionnel a

consacré le principe de légalité des délits et des peines<sup>26</sup> ainsi que les principes de nécessité<sup>27</sup>, de proportionnalité<sup>28</sup> et d'individualisation des peines<sup>29</sup>.

Toutefois, ces principes n'ont vocation à s'appliquer qu'à l'égard de « *sanctions ayant le caractère d'une punition* », quand bien même le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité non juridictionnelle<sup>30</sup>.

Le Conseil constitutionnel est ainsi conduit à apprécier si une mesure législative constitue ou non une sanction ayant le caractère d'une punition, sans être lié par les qualifications qui auraient pu leur être données par les juridictions, la question de l'opérance d'un grief tiré de la méconnaissance d'une exigence constitutionnelle relevant pleinement de son office<sup>31</sup>.

Il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que la qualification de « *sanction ayant le caractère d'une punition* » d'une mesure est examinée non pas au regard de ses conséquences mais de son objet. Ce n'est que si cet objet, tel qu'apprécié à l'aune de l'intention du législateur et aux caractéristiques de la mesure, est d'infliger une punition qu'elle est susceptible d'entrer dans la catégorie des « *sanctions ayant le caractère d'une punition* ».

À cet égard, la décision n° 2012-239 QPC du 4 mai 2012 fournit une illustration de la distinction à laquelle le Conseil constitutionnel procède entre les différentes sanctions. Saisi d'une disposition à vocation générale imputant à la charge de la succession ou de la liquidation les « *amendes, majorations et intérêts dus par le défunt ou la société dissoute* » à raison de la méconnaissance de ses obligations fiscales, le Conseil a distingué entre, d'une part, les « *majorations et intérêts de retard ayant pour seul objet de réparer le préjudice subi par l'État du fait du paiement tardif de l'impôt* », dont il a jugé qu'ils n'avaient pas de caractère punitif, et les « *amendes et majorations qui tendent à réprimer le comportement des personnes qui ont méconnu leurs obligations fiscales [qui] doivent, quant à*

---

<sup>26</sup> Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 7.

<sup>27</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>28</sup> Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 14 à 16.

<sup>29</sup> Décisions n° 2010-103 QPC du 17 mars 2011, *Société SERAS II (Majoration fiscale de 40 % pour mauvaise foi)*, cons. 4, et n° 2010-105/106 QPC du 17 mars 2011, *M. César S. et autre (Majoration fiscale de 40 % après mise en demeure)*, cons. 5.

<sup>30</sup> Le Conseil l'a affirmé, pour la première fois, concernant le principe de non rétroactivité, dans sa décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 (décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982, *Loi de finances rectificative pour 1982*, cons. 33).

<sup>31</sup> Le Conseil est néanmoins sensible à l'appréciation qui peut résulter de la jurisprudence administrative ou judiciaire. En ce sens, voir la décision n° 2011-111 QPC du 25 mars 2011, *Mme Selamet B. (Indemnité légale pour travail dissimulé)*, ainsi que son commentaire, concernant la qualification donnée à l'indemnité forfaitaire devant être versée au salarié en cas de travail dissimulé

*elles, être considérées comme des sanctions ayant le caractère d'une punition »<sup>32</sup>.*

\* Appliquant cette grille d'analyse, le Conseil a, dans sa décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, considéré que la majoration de la redevance d'occupation du domaine public fluvial pour stationnement sans autorisation, prévue à l'article L. 2125-8 du CG3P, constituait une sanction ayant le caractère d'une punition, en considérant que l'intention du législateur révélait son aspect répressif.

*En effet, il a jugé que cet article « prévoit que le stationnement sans autorisation d'un bateau, navire, engin flottant ou établissement flottant sur le domaine public fluvial donne lieu au paiement 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 ; 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 ; que, par suite, une telle majoration constitue une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 »<sup>33</sup>.*

\* Au contraire, le Conseil écarte la qualification de sanction ayant le caractère de punition lorsque la finalité poursuivie par le législateur n'est pas répressive mais répond à un autre objectif d'intérêt général.

C'est le cas non seulement lorsque la mesure revêt, comme il a été dit précédemment, un caractère indemnitaire en compensant un préjudice subi par l'État, mais aussi lorsque le législateur a cherché à garantir l'intégrité ou la moralité nécessaire à l'exercice de certaines fonctions<sup>34</sup> ou encore l'efficacité de la commande publique et le bon usage des deniers publics<sup>35</sup>.

Dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a porté la même appréciation sur une procédure de dessaisissement d'arme poursuivant un objectif de sauvegarde de l'ordre public, sans avoir de finalité répressive.

Ainsi, après avoir relevé que l'interdiction qui est faite à la personne ayant fait l'objet de la procédure de « dessaisissement » ou de saisie d'acquiescer ou de détenir

---

<sup>32</sup> Décision n° 2012-239 QPC du 4 mai 2012, *Mme Ileana A. (Transmission des amendes, majorations et intérêts dus par un contribuable défunt ou une société dissoute)*, cons. 4 et 5.

<sup>33</sup> Décision n° 2013-341 QPC du 27 septembre 2013, précitée.

<sup>34</sup> Voir par exemple la décision n° 2011-132 QPC du 20 mai 2011, *M. Ion C. (Incapacité et interdiction d'exploiter un débit de boissons)*, cons. 6.

<sup>35</sup> Décision n° 2021-966 QPC du 28 janvier 2022, *M. Cédric L. et autre (Exclusion de plein droit des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession)*, paragr. 10.

des armes soumises au régime de l'autorisation ou de la déclaration vise à prévenir le risque d'atteintes à l'ordre public et à la sécurité des personnes, le Conseil a jugé qu'une telle interdiction n'était pas une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789 et que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de cet article était inopérant<sup>36</sup>.

Plus récemment, dans sa décision n° 2021-951 QPC du 3 décembre 2021, à propos d'objets placés sous main de justice lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit de l'infraction, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« *En permettant au ministère public de refuser la restitution d'un tel bien, les dispositions contestées ont pour objet d'empêcher qu'il ne serve à la commission d'autres infractions ou qu'il ne soit la source d'un enrichissement illicite. Ainsi, le refus de restitution pour ce motif ne constitue ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>37</sup>.

## 2. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, après avoir cité l'article 8 de la Déclaration de 1789, dont découle le principe de légalité des délits et des peines, ainsi que les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, le Conseil constitutionnel a rappelé, suivant sa jurisprudence constante, que ces exigences constitutionnelles s'appliquent à toute sanction ayant le caractère d'une punition (paragr. 6).

Le Conseil a ensuite décrit l'objet des dispositions contestées.

Rappelant tout d'abord le régime juridique dont elles relèvent, il a indiqué que « *l'article L. 1127-3 du CG3P instaure une procédure permettant de constater l'abandon d'un bateau, navire, engin ou établissement flottants sur le domaine public fluvial et d'en transférer la propriété au gestionnaire de ce domaine* » (paragr. 7).

Il a ensuite relevé que le deuxième alinéa de cet article prévoit qu'un tel abandon se présume du défaut d'autorisation d'occupation du domaine public fluvial et de l'absence de propriétaire, conducteur ou gardien à bord ou, en application des dispositions contestées de ce même alinéa, de l'inexistence de mesures de manœuvre ou d'entretien (paragr. 8).

Par ailleurs, il a relevé qu'à l'issue de la procédure, en application des dispositions contestées du dernier alinéa de l'article L. 1127-3, lorsque l'autorité

---

<sup>36</sup> Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 7.

<sup>37</sup> Décision n° 2021-951 QPC du 3 décembre 2021, *M. Nicolas R. (Refus de restitution d'objets placés sous main de justice)*, paragr. 9.

administrative déclare le bateau abandonné, elle en transfère la propriété au gestionnaire du domaine public fluvial qui peut, sous certaines conditions, procéder à sa vente ou à sa destruction (paragr. 9).

Préalablement à l'examen du bien-fondé des griefs tirés de la méconnaissance des exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789, il appartenait au Conseil de se prononcer sur leur opérance.

Pour soutenir que le transfert de propriété décidé par l'autorité administrative en application des dispositions contestées constituait une sanction ayant le caractère d'une punition relevant de ces exigences constitutionnelles, le requérant se fondait exclusivement sur les conséquences d'une telle mesure, en faisant valoir qu'il en résulterait une atteinte directe au patrimoine du propriétaire.

Une telle argumentation ne pouvait toutefois être suivie par le Conseil, dès lors que pour apprécier si une mesure constitue une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789, il ne se limite pas à tenir compte de ses effets, mais recherche si l'objet d'une telle mesure, considéré au regard de l'intention du législateur et de ses caractéristiques propres, répond à une finalité répressive.

Le Conseil constitutionnel s'est ainsi attaché à identifier, en l'espèce, l'objet des dispositions contestées et a estimé qu'en permettant à l'autorité administrative de disposer d'un bien abandonné sur le domaine public fluvial, elles avaient « *pour seul objet d'assurer la protection de ce domaine et de garantir la sécurité de la navigation fluviale* » (paragr. 10).

Le Conseil en a déduit que ces dispositions n'instituaient pas une sanction ayant le caractère d'une punition (même paragr.) et que les griefs tirés de la méconnaissance des exigences résultant de l'article 8 de la Déclaration de 1789 ne pouvaient donc qu'être écartés (paragr. 11), dès lors qu'ils étaient inopérants.

## **B. – L'examen des griefs tirés de l'atteinte portée au droit de propriété**

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

\* Le droit de propriété bénéficie d'une protection constitutionnelle fondée sur les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Au sein du champ d'application de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété, fondée sur l'article 17 de la Déclaration de 1789, de celle

contre les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, fondée sur son article 2.

La première n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »<sup>38</sup>. La seconde conduit le Conseil à s'assurer que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général et « *proportionnées [...] à l'objectif poursuivi* »<sup>39</sup>. Le Conseil s'assure également, sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789, que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée<sup>40</sup>.

Au regard de la différence de contrôle opéré par le Conseil selon qu'il a affaire à une privation du droit de propriété ou simplement à une atteinte portée à son exercice, la qualification de la mesure est essentielle. Pour procéder à cette qualification, le Conseil examine tant la nature de la mesure (est-elle, par elle-même, une privation de propriété ?) que son objet et ses effets (a-t-elle pour objet la privation de propriété ou dénature-t-elle ce droit ?).

Ainsi, par exemple, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de ce titre de l'article 17 de la Déclaration de 1789<sup>41</sup>, contrairement à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics et à l'occupation temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent uniquement des restrictions à l'exercice du droit de propriété<sup>42</sup>.

De même, dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, le Conseil a jugé que les dispositions qui « *permettent l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables saisis [...] entraîne une privation du droit de propriété au sens de l'article 17* »<sup>43</sup>. Le commentaire de cette décision précise « *que l'article 389 du*

---

<sup>38</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 44 et 46 et décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

<sup>39</sup> Décisions n° 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 et n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

<sup>40</sup> Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 40).

<sup>41</sup> Voir, notamment, la décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accession au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

<sup>42</sup> Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*, cons. 9 et 10.

<sup>43</sup> Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4. Dans cette affaire, le propriétaire dont les biens sont saisis puis aliénés dans les conditions prévues par l'article 389 du code des douanes ne fait l'objet d'aucune condamnation et l'article 8 de la Déclaration de 1789 est donc inopérant.

*code des douanes [dont était saisi le Conseil] transfère à l'administration douanière le pouvoir de disposition du propriétaire. Une telle aliénation forcée ne peut s'analyser comme une simple atteinte à l'exercice, par le propriétaire, de son droit de propriété : priver le propriétaire du pouvoir consubstantiel à son droit – le pouvoir de disposition – revient somme toute, à le priver du droit lui-même ».*

\* Toutefois, le Conseil constitutionnel ne se borne pas à constater matériellement une privation de propriété pour considérer que celle-ci relève du régime de protection de l'article 17 de la Déclaration de 1789, mais tient compte de l'objet des dispositions en cause et, le cas échéant, des conditions dans lesquelles le propriétaire est dessaisi de son bien.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que, dans le cadre d'une saisie immobilière, la mise à prix initiale est fixée par le créancier poursuivant qui, à défaut d'enchère, est déclaré adjudicataire au montant qu'il a fixé. Le Conseil a jugé que « *la saisie immobilière est une procédure d'exécution forcée sur l'immeuble du débiteur en vue de la distribution de son prix ; qu'elle constitue une modalité de paiement d'une créance exécutoire ; qu'il en résulte que, si l'adjudication conduit à ce que le débiteur soit privé de la propriété de ce bien, cette procédure n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789* »<sup>44</sup>. Le Conseil a ensuite contrôlé les dispositions au regard de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

- Dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée, le Conseil était saisi de dispositions qui permettaient à l'autorité administrative, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, d'ordonner à tout détenteur d'une arme soumise au régime de l'autorisation ou de la déclaration de s'en dessaisir sans indemnisation. Le Conseil a jugé : « *Considérant, d'une part, que la détention de certaines armes et munitions est soumise à un régime administratif de déclaration ou d'autorisation en raison du risque d'atteintes à l'ordre public ou à la sécurité des personnes ; qu'afin de prévenir de telles atteintes, les dispositions contestées instituent une procédure de "dessaisissement" obligatoire consistant pour le détenteur, soit à vendre son arme dans les conditions légales, soit à la remettre à l'État, soit à la neutraliser ; qu'à défaut d'un tel "dessaisissement", les dispositions contestées prévoient une procédure de saisie ; que, dès lors, cette remise volontaire ou cette saisie n'entre pas dans le champ de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit être écarté* »<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C. (Saisie immobilière, montant de la mise à prix)*, cons. 5.

<sup>45</sup> Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée, cons. 5.

Le commentaire de cette décision soulignait que *« la procédure contestée n'a pas en elle-même pour objet de priver la personne de sa propriété, mais bien de mettre fin à une situation de danger. Pour ce faire, plusieurs solutions sont laissées au propriétaire, dont la vente de l'arme ou la conservation de l'arme neutralisée. Dans ces conditions, la saisie de l'arme si la personne ne défère pas à l'injonction de l'autorité administrative ne peut être regardée comme une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »*<sup>46</sup>.

- Plus récemment, dans sa décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que les clôtures implantées dans certaines zones délimitées par le règlement du plan local d'urbanisme ou dans les espaces naturels doivent permettre en tout temps la libre circulation des animaux sauvages et que, à cet effet, ces dispositions prévoient que ces clôtures doivent respecter certaines caractéristiques, notamment de hauteur et de distance par rapport au sol. Pour écarter le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789, le Conseil a jugé que *« ces dispositions visent uniquement à soumettre l'implantation, la réfection ou la rénovation de clôtures au respect de telles caractéristiques. Il en résulte que, si cette obligation peut conduire à la destruction d'une clôture, elle n'entraîne pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 mais une limitation à l'exercice du droit de propriété »*<sup>47</sup>.

\* Par ailleurs, une mesure ayant pour effet de dessaisir le propriétaire de son bien n'est pas nécessairement constitutive d'une privation de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lorsque l'intéressé doit être regardé comme ayant consenti à se dessaisir de son bien, comme en cas de remise volontaire<sup>48</sup>, ou comme s'en étant délibérément désintéressé.

Dans sa décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014, le Conseil était saisi de dispositions instituant un transfert de propriété à l'État des biens placés sous main de justice. Pour considérer que le grief fondé sur l'article 17 de la Déclaration de 1789 était inopérant, il a jugé *« qu'en prévoyant le transfert à l'État de la propriété d'objets placés sous main de justice et qui n'ont pas été réclamés avant l'expiration d'un délai suivant la fin de l'enquête ou de la procédure pénale, les*

---

<sup>46</sup> Plus récemment dans le même sens, dans sa décision n° 2021-951 QPC du 3 décembre 2021, le Conseil a considéré que les dispositions contestées de l'article 41-4 du code de procédure pénale, *« qui se bornent à prévoir que la restitution d'un bien saisi peut être refusée lorsqu'il a été l'instrument ou le produit de l'infraction, n'entraînent pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »* (décision n° 2021-951 QPC du 3 décembre 2021 précitée), paragr. 11).

<sup>47</sup> Décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024, *Groupement forestier Forêt de Teillay et autres (Règles relatives à l'implantation de clôtures dans des milieux naturels)*, paragr. 18.

<sup>48</sup> Voir en sens par exemple la décision n° 2011-209 QPC précitée, cons. 5.

*dispositions contestées n'entraînent pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »<sup>49</sup>.*

Sur cette qualification, le commentaire de cette décision soulignait que « *Les dispositions contestées ont pour effet de transférer la propriété des biens saisis à l'État non pas contre la volonté du propriétaire mais parce que ce dernier s'en est désintéressé. Elles prévoient une prescription acquisitive abrégée au profit de l'État : c'est l'écoulement du temps en l'absence de réaction du propriétaire qui conduit à ce que son droit de propriété soit éteint. Par suite, l'article 2 de la Déclaration de 1789 et non son article 17 est applicable* ».

Il ressort de cet exposé jurisprudentiel que la distinction entre une privation de propriété relevant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et une atteinte portée à l'exercice du droit de propriété soumise à son article 2 ne résulte pas du seul examen matériel de l'effet produit par la disposition litigieuse, mais aussi d'un exercice de qualification juridique prenant en compte tant l'effet produit par la disposition que son objet et le cadre juridique dans lequel elle intervient.

\* Comme il a été dit précédemment, en l'absence de privation de propriété, lorsqu'il exerce son contrôle des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, le Conseil constitutionnel juge de manière constante qu'« *il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »<sup>50</sup>.

Il procède dans ce cas à un contrôle en deux temps : il veille d'abord à ce que l'atteinte soit liée à une exigence constitutionnelle ou justifiée par un motif d'intérêt général ; il s'assure ensuite que cette atteinte est proportionnée à l'objectif poursuivi.

- Ainsi, par exemple, dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée, à propos de la procédure de dessaisissement d'armes, le Conseil constitutionnel a jugé que « *par les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer la prévention des atteintes à l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; que le "dessaisissement" ne peut être ordonné par le préfet que pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes et après une procédure qui, sauf urgence, est contradictoire ; que sa*

---

<sup>49</sup> Décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014, *M. Franck I. (Transfert de propriété à l'État des biens placés sous main de justice)*, con. 6.

<sup>50</sup> Voir, en dernier lieu, la décision n° 2024-1099 QPC du 10 juillet 2024, *M. Hervé B. et autre (Exécution provisoire des mesures de restitution en matière d'urbanisme)*, paragr. 12.

*décision peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative ; qu'une procédure de saisie est engagée sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention uniquement lorsque l'intéressé ne s'est pas "dessaisi" de son arme dans les conditions précitées ; que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit »<sup>51</sup>.*

- Dans sa décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014 précitée, à propos du transfert de propriété à l'État des biens placés sous main de justice, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les dispositions contestées visent à permettre une gestion efficace des scellés conservés dans les juridictions et à permettre la clôture des dossiers ; qu'elles poursuivent ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de bon emploi des deniers publics* » et « *qu'en elle-même, l'attribution à l'État des biens placés sous main de justice et qui n'ont été réclamés ni pendant toute la durée de la procédure ou de l'enquête ni pendant un délai supplémentaire de six mois à l'issue de celle-ci, ne porte pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ; que, par suite, le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 doit être écarté* »<sup>52</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

\* Dans la décision commentée, le Conseil a d'abord cité son paragraphe de principe résultant de sa jurisprudence constante relative à la protection du droit de propriété, opérant une distinction selon que les dispositions de la loi constituent une privation de ce droit ou seulement une atteinte portée à ce droit (paragr. 12).

Afin de déterminer les conditions de son contrôle, le Conseil devait examiner si les dispositions dont il était saisi entraînaient une privation du droit de propriété, au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, ou seulement une atteinte à l'exercice ce droit, relevant de l'article 2 de la Déclaration.

Sur ce point, le Conseil constitutionnel a jugé que, « *dès lors que le transfert de propriété que ces dispositions prévoient concerne le bateau qui a été abandonné sur le domaine public fluvial, ces dispositions n'entraînent pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 13).

La solution retenue par le Conseil se situe dans le droit-fil de la décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014 précitée, portant sur le transfert de propriété à l'État de biens placés sous main de justice.

---

<sup>51</sup> Décision n° 2011-209 QPC précitée, cons. 6.

<sup>52</sup> Décision n° 2014-406 QPC précitée, cons. 7 et 8.

Selon un raisonnement comparable à celui adopté dans cette précédente décision, le Conseil a considéré que les dispositions contestées de l'article L. 1127-3 du CG3P ne faisaient que tirer les conséquences de l'inaction ou de la défaillance prolongée de l'éventuel propriétaire, en dépit de l'information et de la mise en demeure qui lui avaient été faites. Comme dans cette précédente affaire, si l'application de ces dispositions peut effectivement conduire, *in fine*, à transférer la propriété du bateau abandonné au gestionnaire du domaine public fluvial, ce transfert, lorsqu'il est décidé, intervient donc non pas contre la volonté du propriétaire mais parce que ce dernier doit être regardé comme s'en étant désintéressé.

Ainsi, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 étant inopérant, le requérant ne pouvait utilement reprocher à ces dispositions de ne pas être justifiées par une nécessité publique ou de ne pas prévoir une procédure d'indemnisation préalable.

\* Il revenait néanmoins au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité des dispositions contestées au regard des exigences constitutionnelles de l'article 2 de la Déclaration de 1789. Il s'est donc attaché à rechercher, d'une part, si les limitations apportées par ces dispositions à l'exercice du droit de propriété étaient justifiées par un motif d'intérêt général ou un objectif de valeur constitutionnelle et, d'autre part, le cas échéant, si ces limitations étaient proportionnées à un tel motif ou objectif.

À cet égard, le Conseil a relevé que, « *en conférant au gestionnaire du domaine public fluvial les moyens de libérer ses dépendances des bateaux qui y sont abandonnés, le législateur, [...], a entendu assurer la protection de ce domaine et garantir la sécurité de la navigation* » (paragr. 14). Il a estimé que, ce faisant, le législateur avait poursuivi un objectif d'intérêt général.

Examinant ensuite la proportionnalité de l'atteinte portée au droit de propriété au regard de cet objectif d'intérêt général, le Conseil a rappelé que plusieurs garanties avaient été instituées par le législateur dans le cadre de cette procédure.

Il a relevé, d'une part, qu'« *un bateau ne peut être présumé abandonné qu'en l'absence d'autorisation d'occupation du domaine public fluvial et en raison soit de l'inexistence de mesures de manœuvre ou d'entretien, soit de l'absence de propriétaire, conducteur ou gardien à bord. Un constat d'abandon doit être établi par les agents habilités, affiché sur le bien et adressé au dernier propriétaire connu en même temps qu'une mise en demeure de faire cesser l'état d'abandon* » (paragr. 15).

Il a souligné, d'autre part, que « *l'autorité administrative ne peut déclarer le bien abandonné et transférer sa propriété au gestionnaire du domaine public fluvial qu'après l'expiration d'un délai de six mois* » (paragr. 16). Dans ces conditions, le Conseil en a déduit que le propriétaire du bateau visé par cette procédure « *est ainsi mis à même dans ce délai de se manifester et de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser l'état d'abandon* » (même paragr.).

Le Conseil a également tenu compte des voies de recours qui sont ouvertes au propriétaire du bateau en vertu du droit commun. Il a ainsi relevé que ce dernier peut exercer en recours en annulation devant le juge administratif contre la décision procédant au transfert de propriété et peut également, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, lui demander de suspendre son exécution ou d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale (paragr. 17).

Le Conseil a ainsi déduit de l'ensemble de ces éléments que les dispositions contestées ne portaient pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, et il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de cette exigence constitutionnelle (paragr. 18).

## **C. – L'examen du grief tiré de la méconnaissance de l'inviolabilité du domicile**

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

Le Conseil constitutionnel fonde sur la liberté proclamée par le même article 2 de la Déclaration de 1789 le droit au respect de la vie privée et, en particulier, l'inviolabilité du domicile<sup>53</sup>.

\* À l'aune de cette exigence, le Conseil a principalement eu l'occasion d'examiner des dispositions instituant des droits de visite au profit de certains agents publics.

Ainsi, dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, le Conseil était saisi de dispositions qui autorisent les agents des douanes à visiter tous les navires situés dans la zone maritime du rayon des douanes<sup>54</sup>. Le Conseil a d'abord relevé que « *la lutte contre la fraude en matière douanière justifie que les agents des douanes soient habilités à visiter les navires y compris dans leurs parties affectées*

---

<sup>53</sup> En dernier lieu, décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024 précitée, paragr. 43.

<sup>54</sup> La mise en œuvre de ce pouvoir est destinée à permettre à ces agents d'exercer les contrôles nécessaires en vue de prévenir les infractions aux lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer sur le territoire douanier et de poursuivre les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur le territoire douanier.

*à un usage privé ou de domicile ; qu'en permettant que de telles visites puissent avoir lieu sans avoir été préalablement autorisées par un juge, les dispositions contestées prennent en compte, pour la poursuite de cet objectif, la mobilité des navires et les difficultés de procéder au contrôle des navires en mer »<sup>55</sup>.*

Toutefois, sur le terrain de l'inviolabilité du domicile, il a relevé que « *les dispositions contestées permettent, en toutes circonstances, la visite par les agents des douanes de tout navire qu'il se trouve en mer, dans un port ou en rade ou le long des rivières et canaux ; que ces visites sont permises y compris la nuit ; qu'indépendamment du contrôle exercé par la juridiction saisie, le cas échéant, dans le cadre des poursuites pénales ou douanières, des voies de recours appropriées ne sont pas prévues afin que soit contrôlée la mise en œuvre, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi, de ces mesures* ». Il a alors jugé « *que la seule référence à l'intervention d'un juge en cas de refus du capitaine ou du commandant du navire, prévue par le 2 de l'article 63 du code des douanes en des termes qui ne permettent pas d'apprécier le sens et la portée de cette intervention, ne peut constituer une garantie suffisante* » et « *que, dans ces conditions, les dispositions contestées privent de garanties légales les exigences qui résultent de l'article 2 de la Déclaration de 1789* »<sup>56</sup>.

Dans sa décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, le Conseil constitutionnel était saisi d'une disposition autorisant les agents du service municipal du logement à se faire ouvrir les portes d'un logement privé et à visiter les lieux en présence du maire ou d'un commissaire de police en vue de contrôler le respect des autorisations d'affectation d'usage des locaux. Il a jugé qu'« *En prévoyant ainsi que les agents du service municipal du logement peuvent, pour les motifs exposés ci-dessus, procéder à une telle visite, sans l'accord de l'occupant du local ou de son gardien, et sans y avoir été préalablement autorisés par le juge, le législateur a méconnu le principe d'inviolabilité du domicile* »<sup>57</sup>.

\* Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion de contrôler la conformité à la Constitution de procédures d'expulsion.

Ainsi, récemment, dans sa décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, il était saisi d'une procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui en cas d'occupation de manière illicite, qu'il s'agisse ou non de sa résidence principale.

---

<sup>55</sup> Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*, cons. 7.

<sup>56</sup> *Ibid.*, cons. 8.

<sup>57</sup> Décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, *M. Sing Kwon C. et autre (Visite des locaux à usage d'habitation par des agents municipaux)*, paragr. 10.

Après avoir relevé que, « *en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu assurer l'évacuation à bref délai des domiciles illicitement occupés. Ce faisant, il a cherché à protéger le principe de l'inviolabilité du domicile, le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété des occupants réguliers* », le Conseil constitutionnel a notamment retenu, au titre des garanties légales, que « *ces dispositions prévoient que le préfet peut ne pas engager de mise en demeure dans le cas où existe, pour cela, un motif impérieux d'intérêt général. Toutefois, elles ne sauraient, sans porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au principe de l'inviolabilité du domicile, être interprétées comme autorisant le préfet à procéder à la mise en demeure sans prendre en compte la situation personnelle ou familiale de l'occupant dont l'évacuation est demandée* »<sup>58</sup>.

Dans sa décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, le Conseil constitutionnel a de nouveau fait référence à cette réserve d'interprétation pour déclarer conformes à la Constitution des dispositions ayant pour objet d'étendre cette procédure administrative d'expulsion à tous les locaux à usage d'habitation en cas d'occupation illicite. Après avoir relevé « *que seule la méconnaissance des conditions permettant de recourir à cette procédure d'expulsion ou l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général peuvent amener le préfet à ne pas engager la mise en demeure* » de quitter les lieux, le Conseil a précisé en outre qu'il résulte « *de la réserve énoncée par le Conseil constitutionnel au paragraphe 12 de la décision du 24 mars 2023 (...) que le préfet peut également ne pas engager la mise en demeure au regard de la situation personnelle ou familiale de l'occupant* »<sup>59</sup>.

## **2. – L'application à l'espèce**

Dans la décision commentée, pour l'examen de ce grief, le Conseil constitutionnel a cité l'article 2 de la Déclaration sur lequel il fonde le principe de l'inviolabilité du domicile.

Il a également rappelé que, selon le dernier alinéa de l'article L. 1127-3 du CG3P, à l'expiration d'un délai de deux mois suivant le transfert de propriété du bateau déclaré abandonné, le gestionnaire du domaine public fluvial peut procéder à sa mise en vente ou, si sa valeur marchande ne le justifie pas, à sa destruction.

---

<sup>58</sup> Décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, *Mme Nacéra Z. (Procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui)*, paragr. 12.

<sup>59</sup> Décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, *Loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite*, paragr. 61. Voir aussi, en dernier lieu, la décision n° 2024-869 DC du 20 juin 2024, *Loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels*, paragr. 9.

Le Conseil a d'abord jugé que, par elles-mêmes, ces dispositions n'ont « *ni pour objet ni pour effet d'autoriser l'expulsion de l'éventuel occupant d'un bateau à usage d'habitation* » (paragr. 21).

En effet, en prévoyant le transfert de propriété d'un navire dont l'état d'abandon a été constaté, les dispositions contestées n'ont pas pour objet, par elles-mêmes, d'autoriser l'expulsion de l'éventuel occupant du navire, laquelle mesure répond à un régime distinct et strictement encadré par le code des procédures civiles d'exécution<sup>60</sup>. Elles n'ont pas davantage vocation à autoriser les agents du gestionnaire du domaine public fluvial à pénétrer dans un navire tenant lieu d'habitation.

Néanmoins, formulant une réserve d'interprétation, inspirée de celles énoncées dans ses décisions précitées n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023 et n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions « *ne sauraient toutefois, sans méconnaître le principe de l'inviolabilité du domicile, être interprétées comme autorisant le gestionnaire du domaine public fluvial à procéder à la destruction d'un tel bien sans tenir compte de la situation personnelle ou familiale de l'occupant, lorsqu'il apparaît que ce dernier y a établi son domicile* » (paragr. 22).

Dans ces conditions, le Conseil a écarté le dernier grief tiré de la méconnaissance du principe d'inviolabilité du domicile (paragr. 23).

Constatant que, sous cette réserve concernant le dernier alinéa de l'article L. 1127-3 du CG3P, les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 24).

---

<sup>60</sup> En particulier, l'article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution prévoit que « *Sauf disposition spéciale, l'expulsion d'un immeuble ou d'un lieu habité ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice ou d'un procès-verbal de conciliation exécutoire et après signification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux* ».