

SÉLECTION DE JURISPRUDENCE

CONTRAVENTIONS DE POLICE

*Un tour de « vice » pour les PV de stationnement***Stationnement payant des véhicules - Réglementation municipale - Motivation impérative - CGCT, art. L. 2213-2 - Exception d'illégalité (oui)**

En ne motivant pas le caractère payant d'un emplacement de stationnement, motivation exigée par l'article L. 2213-2 du Code général des collectivités territoriales, un arrêté municipal qui réglemente l'arrêt et le stationnement des véhicules est entaché d'illégalité.

En l'espèce, l'arrêté ne mentionnant pas les raisons pour lesquelles le stationnement est payant sur la zone concernée, le procès-verbal litigieux doit être annulé.

Jur. prox. Versailles, 10 sept. 2010, n° 373/210 : M. J. c/ Ministère public – M^{me} Berberian-Martin, prés. – M^{es} Lesage, Yllouz, av.

13223



Par Rémy JOSSEAUME (*)
Docteur en droit pénal
Président de la
commission juridique
de 40 millions
d'automobilistes

I. CADRE JURIDIQUE

Seriez-vous surpris d'apprendre que le principe du stationnement payant est un peu plus ancien que l'apparition de la première automobile à combustion ? Il fut introduit originellement au XIX^e siècle par la loi municipale de 1884 (1). Son article 98 conférerait déjà au maire de la commune le droit de donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie moyennant le paiement des droits fixés par un tarif dûment établi.

Depuis, l'instauration du stationnement payant en bordure

de voies publiques constitue l'une des principales exceptions au principe de gratuité de l'utilisation du domaine public.

La question de sa légalité n'a donc pas manqué d'être déférée devant nos juridictions. Dès 1928, et pour la première fois, la légalité de stationnement payant a été reconnue dans son principe par le Conseil d'État (2). Depuis, le juge administratif a admis l'instauration du stationnement payant tout en le subordonnant aux nécessités de la circulation publique.

Autrement dit, le stationnement ne peut être payant que dans un seul et unique but de police administrative. Tout acte réglementaire fondé sur des considérations exclusivement financières par la recherche de ressources nouvelles ou étrangères à la nécessité de fluidification du trafic ne saurait prospérer. Ainsi, le Conseil d'État rappelle, autant que de besoin, la légalité du stationnement payant pour les véhicules qui excèdent l'usage normal du domaine en raison notamment des exigences de la circulation, sous réserve qu'il n'ait pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'accès aux immeubles riverains et à leur desserte (3).

La constitutionnalité du stationnement payant a été tranchée par les Sages du Conseil constitutionnel qui n'ont pas reconnu de valeur constitutionnelle au principe de gratuité du domaine public (4). En reconnaissant des exceptions au principe de gratuité, le Conseil constitutionnel a autorisé les villes à développer des zones de stationnement payant sur leur territoire.

En matière pénale, la Cour de cassation s'est prononcée plus récemment sur le principe du stationnement payant. Exposé aux règles supranationales, le stationnement payant n'est, pour la Cour, ni contraire à l'article 2 du protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant la liberté de circulation (5), ni même constitutif d'un abus de position dominante ou d'une atteinte à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté. Pour la chambre criminelle, il ne constitue pas la rémunération d'un service au sens de l'article 60 du traité instituant la Communauté européenne (6).

Fortes de ces décisions, les autorités administratives locales ont pu déroger au principe de gratuité du domaine public et généraliser le paiement de l'occupation du domaine public.

Le principe du stationnement payant est de nos jours visé à l'article L. 411-1 du Code de la route qui reprend *in extenso* les dispositions des articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du Code général des collectivités territoriales. Empreinte des exigences de la jurisprudence administrative, la rédaction de l'article L. 2213-6 du Code général des collectivités territoriales rappelle que le maire est autorisé à instaurer une taxe de stationnement « sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation, la navigation et la liberté du commerce ». Le stationnement payant ne saurait dès lors être général (sur tout le territoire) et illimité (24h/24h) dans la commune. Ces dispositions nous enseignent également que le paiement du stationnement doit résulter d'une délibération préalable du conseil municipal approuvant le principe d'une taxe et en fixant le taux (7). En effet, il revient au conseil municipal de voter les recettes non fiscales de la commune parmi lesquelles figurent « le produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique » (8). Aussi, le conseil municipal a compétence exclusive

(*) L'auteur de l'article est le requérant de l'affaire commentée.

(1) L., 5 avr. 1884, relative à l'organisation municipale : JO, 6 avr. 1884.

(2) CE, 18 mai 1928, Laurens : Lebon 1928, p. 645.

(3) CF, 26 févr. 1969, n° 72406, Fédération nationale des clubs-automobile de France : Lebon 1969, p. 121.

(4) Cons. const., 12 juill. 1979, n° 79-107 DC : AJDA 1979, p. 46 à

(5) Cass. crim., 16 avr. 1986, n° 85-92113 : JPA 1986, p. 306.

(6) Cass. crim., 2 juin 1993, n° 92-83543.

(7) CGCT, art. L. 2333-87.

(8) CGCT, art. L. 2331-4-8°.

pour fixer le montant du tarif horaire des redevances de stationnement ⁽⁹⁾ ou, au contraire, réserver des places au stationnement gratuit. Une fois autorisé par le conseil municipal, le maire arrête et fixe lui-même les zones de stationnements soumis au paiement d'une redevance. Ce dernier principe ne fait pas obstacle pour autant à la fixation de tarifs différents pour un même service rendu à diverses catégories d'usagers dès lors « qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables ou qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service [] commande cette mesure » ⁽¹⁰⁾. Publié ou affiché en mairie sur les panneaux prévus à cet effet, l'acte réglementaire n'a pas à être publié au *Journal Officiel*, ni même à faire l'objet d'une signalisation spéciale. Elle est en effet devenue facultative, conformément à la Convention de Vienne sur la signalisation routière, depuis la publication de l'arrêté interministériel du 1^{er} et 30 décembre 1986 relatifs à l'approbation de l'instruction interministérielle sur la signalisation routière ⁽¹¹⁾. La seule implantation des parcmètres suffit à la matérialisation du stationnement payant ⁽¹²⁾ et à l'information des redevables.

Par dérogation au champ d'application de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, ne visant, rappelons-le, que l'obligation de motivation des décisions administratives individuelles défavorables, certaines mesures de police restrictives à portée collective doivent, de par la loi, être expressément motivées. Au nombre de ces décisions réglementaires, figurent les arrêtés municipaux réglementant le stationnement payant ⁽¹³⁾.

(9) CAA Douai, 10 févr 2000, n° 96DA01868

(10) CE, 10 mai 1974, n° 88032, 88148, Denoyez et Chorques - Lebon 1974, p. 274 - CE, 4 mai 1994, n° 143992, Ville de Toulon

(11) Cass crim, 1^{er} févr 2000, n° 99-84764 Bull crim 2000, n° 51 p. 140

(12) Cass crim, 6 sept 2006, n° 05-86760

(13) L'obligation de motivation s'étend aux arrêtés municipaux qui visent à :
- Interdire, à certaines heures, l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules, réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains, ou réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte de stationnement ;
- instituer, à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service et, dans le cadre de leurs missions, pour les véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération ;
- réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, dans le cadre de leurs missions et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises ;
- interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques. Dans ces secteurs, le maire peut, en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou

L'article L. 2213-2 du Code général des collectivités territoriales dispose explicitement que « le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement [] réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains » ⁽¹⁴⁾. Cette motivation constitue le fondement juridique de la décision prise et amorce son contrôle de légalité. La motivation permet surtout à l'administré d'apprécier l'opportunité de la décision mais aussi les règles de droit qui la régissent. Elle est, sinon, une garantie contre l'arbitraire et prouve à tout administré que la décision a été méditée. Encore faut-il que la motivation de l'acte respecte les exigences légales et jurisprudentielles précitées.

En d'autres termes, le maire doit exposer de façon complète et précise les raisons, en fait comme en droit, pour lesquelles la décision de police a été prise afin que celui qui la subit en connaisse les motifs et, partant, en tire les causes de sa légalité. Si cette exigence est consacrée depuis longtemps par les juridictions de l'ordre administratif ⁽¹⁵⁾, l'appréciation de la motivation des arrêtés municipaux instituant le paiement d'une redevance de stationnement n'a été soumise qu'exceptionnellement au contrôle de légalité du juge pénal. À ce titre, la décision commentée est intéressante et ce d'autant plus que, contrairement à l'arrêt litigieux, elle est particulièrement bien motivée.

II UN JUGEMENT INSTRUCTIF

Saisie *in limine litis* au visa des dispositions de l'article L. 111-5 du Code pénal ⁽¹⁶⁾, la juridiction de proximité de Versailles a accueilli, après renvoi de la Cour de cassation, l'exception d'illégalité de l'arrêté municipal de la ville de Rambouillet sur lequel était fondées les poursuites conventionnelles. À l'origine de cette affaire, un automobiliste est verbalisé pour avoir laissé son véhicule en stationnement sans en avoir payé le prix. Le premier juge de police, en consacrant la légalité de la motivation réglementaire par référence, a condamné l'automobiliste du chef de prévention. Son jugement était critiqué en ce qu'il ne tirait pas les conséquences de ses propres constatations en recherchant les éléments de motivation en dehors de l'acte litigieux.

Dans un arrêt du 6 janvier dernier, la Cour de cassation censura la décision et rappela, au visa des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, que le juge ne peut statuer en se fondant sur des documents non soumis à la libre discussion des parties ⁽¹⁷⁾.

Au-delà de cette violation des droits de la défense, peut-on, comme au cas d'espèce, se satisfaire d'une motivation extrin-

d'entretien des espaces naturels ;

- interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies aux véhicules de transport de matières dangereuses visés par la directive n° 82/501 du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et de nature à compromettre la sécurité publique

(14) Circ, 15 juill 1982, relative au stationnement payant rappelle au maire le régime juridique du stationnement payant JO 11 sept 1982, p. 8403

(15) CE, 12 nov 1975, n° 94912, Rodes - Gaz Pal 76-1, somm, p. 115 - TA Toulouse, 15 déc 2000, n° 96/958, Carrière - TA Marseille, 13 mars 2001, n° 99/6765, Guenoun - CAA Nancy, 17 janv 2008, n° 06NC01002

(16) Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis

(17) Cass crim, 6 janv 2010, n° 09-84503

sèque à l'acte litigieux plus communément appelée « par référence » ?

Sur ce point, la jurisprudence administrative ne laisse aucun doute et soumet la légalité de l'acte à une motivation incluse. Aussi le renvoi à d'autres textes ne satisfait pas l'exigence de motivation d'un acte administratif et, *a fortiori*, à une mesure de police restrictive par nature de libertés⁽¹⁸⁾. Le Conseil d'État, dans ses arrêts *Rodes*⁽¹⁹⁾ et *Association des loueurs de scooters saintsais*⁽²⁰⁾ déclare illégal un arrêté qui vise les avis émis par la commission municipale de voirie et par le conseil municipal ou qui se borne à citer le Code des communes (devenu Code général des collectivités territoriales).

L'insuffisance de motivation, comme son absence, entache irrémédiablement l'acte d'un vice de forme de nature à entraîner son annulation. Quand bien même l'acte réglementaire serait motivé aussi bien en fait qu'en droit, encore faut-il que l'arrêté litigieux soit motivé par les nécessités de la circulation. Les juges administratifs vérifient ainsi si les difficultés de la circulation dans la commune ou le stationnement anormalement prolongé de véhicules le long des voies publiques justifient que l'autorité de police institue, tous les jours de l'année et sur la quasi totalité de la voirie communale, un stationnement payant. En l'absence de ces critères, le stationnement ne peut être payant⁽²¹⁾.

Juge d'exception de légalité des actes réglementaires dont dépend l'issue de la culpabilité pénale, le juge de police, régulièrement saisi de conclusions en ce sens, doit rechercher l'existence de l'arrêté et les conditions de sa publication. La Cour de cassation veille au respect de ce principe.

Dans un arrêt bien ancien, elle censurait déjà le jugement d'un tribunal de police qui, « pour rejeter l'exception invoquée par le prévenu, se borne à affirmer la légalité des arrêtés municipaux instituant un stationnement payant, sans préciser ni la date de l'arrêté servant de base à la poursuite ni les conditions de sa publication »⁽²²⁾.

En 2008, la juridiction de proximité de Versailles avait accueilli l'illégalité de l'incrimination pour « non-affichage du ticket horodateur » en l'absence d'arrêté municipal imposant à l'automobiliste d'apposer sa preuve de paiement derrière son pare-brise⁽²³⁾. Dans une affaire identique, la Cour de cassation avait censuré la décision de condamnation qui,

dans des poursuites exercées pour défaut d'affichage du ticket horodateur, ne recherchait pas s'il existait un arrêté municipal conforme aux dispositions de l'article L. 2213-2 du Code général des collectivités territoriales imposant l'affichage du ticket horodateur alors que le juge y était invité par les conclusions régulièrement déposées par le prévenu⁽²⁴⁾.

Le juge de police doit, en outre, conformément aux dispositions de l'article L. 111-5 du Code pénal, interpréter lui-même l'acte réglementaire pour, le cas échéant, en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis. Il ne peut, sans violer ces dispositions, se borner à énoncer que les arrêtés municipaux relatifs au stationnement payant sont parfaitement motivés en procédant par voie de simple affirmation, équivalant à un défaut de motifs, sans examiner en quoi l'examen par le juge pénal des arrêtés pris par le maire n'aurait pas été de nature à influencer sur la solution du procès pénal⁽²⁵⁾.

Dans la tradition jurisprudentielle des juges administratifs, la Cour de cassation soumet la légalité des arrêtés municipaux aux seules conditions et nécessités de la circulation.

Au moment de la généralisation du stationnement payant en France, la Cour impose que l'arrêté ne soit pas motivé autrement que pour « faciliter la rotation des véhicules sur la voie publique et à assurer, sans discrimination, une répartition de la faculté de stationner entre le plus grand nombre d usagers possible »⁽²⁶⁾.

L'absence de motivation en fait comme en droit⁽²⁷⁾ ou toute autre motivation de l'arrêté, étrangère aux nécessités de la circulation, ne saurait satisfaire les dispositions du Code général des collectivités territoriales.

À la lecture d'un arrêté municipal pris dans l'unique but « de mettre en conformité la réglementation sur le stationnement payant, compte tenu du passage à l'euro et de l'actualisation périodique des tarifs de voirie », le juge de proximité de Versailles en tire toutes les conséquences de droit.

Finalement, la solution en droit était déjà toute trouvée, lorsque, dans son arrêt *Kairanga*, le Conseil d'État intimait aux maires « d'exposer de façon complète et précise les raisons pour lesquelles la décision prohibitive, à vocation générale et collective, a été prise, de sorte que celui qui la subit puisse à sa seule lecture » en connaître les motifs et, partant, en tirer les causes de sa légalité⁽²⁸⁾ ●

(18) CE, 1^{er} juill 1981, n° 24922, Besnaut – CE, 13 fevr 1987, n° 58699, Marot – Lebon 1987, p. 348, CE, 16 mars 1988, n° 54475, Quincaillerie Le Gruel – Rec. CE 120 – CAA Lyon, ass. plén., 8 mars 1994, n° 92LY00635, ELF France – Lebon, tables, p. 749 – CA, 27 avr 1994, n° 106760, Moreau – Dr. adm. 1994, n° 381 – CAA Nantes, 28 juin 2002, n° 99NT02613, Yves X.

(19) CE, 12 nov 1975, préc. note 15.

(20) CE, 8 juill 1994, n° 132295, Association des loueurs de scooters saintsais.

(21) TA Dijon, 15 avr 2004, n° 003771, Mathis.

(22) Cass. crim., 24 oct 1963, n° 62-93062 – Bull. crim. 1963, n° 29 – Cass. crim., 28 nov 1983, n° 83-91185 – Bull. crim. 1983, n° 317.

(23) Jur. prox. Versailles, 30 juin 2008, n° 07/00066464.

(24) Cass. crim., 4 mars 2009, n° 08-87465 – Bull. crim. 2009, n° 51.

(25) Cass. crim., 9 sept 2008, n° 08-81162.

(26) Cass. crim., 17 juill 1975, n° 75-90785 – Bull. crim. 1975, n° 188, p. 512 – Cass. crim., 7 avr 1992, n° 91-86642 – Jurisp. auto 1992, p. 405.

(27) CA Nancy, 4^e ch., 18 nov 2009, n° 09/1068 – les arrêtés dont il s'agit ne comportent aucun motif, ni de fait, ni de droit, mais se bornent à désigner les lieux faisant objet d'un stationnement payant ainsi que les modalités d'application.

(28) CE, 17 nov 1982, *Kairanga* – Dr. Adm. 1983, n° 22.

EXTRAITS DU JUGEMENT

Attendu qu'il résulte des dispositions de l'article L. 2213-2 du Code général des collectivités territoriales que le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation,

réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules, qu'il en va ainsi pour les arrêtés ayant pour objet la mise en place d'une règle de stationnement payant.

Attendu qu'il ressort de la lecture de l'arrêté municipal n° 2002/002 du 25 janvier 2002 que ce dernier est dépourvu de toute motivation, tant en fait qu'en droit, alors qu'une telle motivation est rendue impérative par les dispositions de l'article L. 2213-2 du Code général des collectivités territoriales précité ; qu'il s'ensuit que l'arrêté sur lequel sont fondées les poursuites ne saurait être à l'origine d'une peine qui en sanctionne la violation.

Attendu que dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, surabondants, soulevés, il y a lieu de renvoyer le prévenu des fins de la poursuite ;

[...]

Vu l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 6 janvier 2010 et statuant à nouveau,

Accueille l'exception d'illégalité de l'arrêté municipal de Rambouillet n° 2002/002 sur lequel sont fondées les poursuites.