

## Eméran Atangana Eteme\* : Le maire et la lutte contre le désordre urbain , la police du stationnement

*L'éclairage d'un spécialiste de la décentralisation sur le régime juridique des parkings payants.*

Le stationnement est une conséquence de la circulation. Ceux qui circulent ne peuvent s'empêcher de s'arrêter de temps à autre. Mais ce stationnement gêne ou peut gêner la circulation. Il faut concilier le droit de stationnement et celui de circuler.



Le Maire peut à cet effet interdire le stationnement dans les rues de la commune des véhicules ayant un poids. Il peut en outre interdire le stationnement sur une portion de route nationale qui traverse la ville en raison de l'étroitesse de la chaussée et de l'intensité de la circulation automobile. Il peut soumettre le stationnement des automobiles au paiement d'une taxe. C'est cette modalité de régulation de la circulation automobile qui nous intéresse ici. La notion de stationnement payant désigne différents dispositifs qui se scindent en deux catégories :

Il comprend, d'une part, le stationnement en bordure de la voie publique et, d'autre part, les parcs publics de stationnement payants, communément dénommés parkings. Ces deux modes de stationnement connaissent des régimes juridiques différents dont les contours ne se révèlent pas toujours des plus précis, mais qu'il convient d'appréhender successivement.

### **I - Le régime juridique du stationnement payant sur la voie publique**

La légalité du stationnement payant en bordure des voies publiques est admise par la jurisprudence depuis 1969 (CE, 26 février 1969. Fédération nationale des clubs automobiles de France). Toutefois, l'institution d'un tel stationnement est subordonnée au respect de certaines conditions et son fonctionnement obéit à des règles qui lui sont propres.

#### **A- Les conditions d'institution du stationnement payant sur la voie publique**

Deux conditions procédurales gouvernent l'institution du stationnement payant sur la voie publique. Tout d'abord, le conseil municipal doit approuver le principe même de la taxe de stationnement et fixer le taux de celle-ci, sur la base des maxima et minima déterminés par les pouvoirs publics. En effet, aux termes de l'article 98 de la loi communale, le conseil Municipal peut voter au profit du budget communal les droits d'occupation des parcs de stationnement et une taxe de stationnement dont les taux maxima sont fixés par décret. Ensuite, le stationnement payant sur la voie publique doit être motivé par l'amélioration des conditions de circulation. Il ne peut donc être institué que lorsque les arrêtés réglementant la circulation n'ont pas suffi à eux seuls à pallier ces difficultés de circulation. Outre qu'il doit être rendu nécessaire par les conditions de la circulation, le stationnement payant sur la voie publique n'est légal que lorsqu'il ne porte pas atteinte à la liberté d'accès aux immeubles riverains et à leur desserte (CE, 26 février 1969, Fédération nationale des clubs automobiles de France) et qu'il n'affecte pas le principe d'égalité entre les usagers de la voie Publique (CE, 28 février 1996, Association "Le Vésinet sans parcmètre"). Aux termes du décret n° 2002 /21 75/PM du 20 Décembre 2002 fixant les taux maxima et les

modalités de recouvrement de certaines taxes communales indirectes, les taux de taxe de stationnement sont fixés à 10000 frs par trimestre et par taxi, 15000 frs par trimestre et par autobus. Ces droits sont payés trimestriellement et d'avance dans la commune où le transporteur est domicilié. La formulation de cet article indique bien que les voitures personnelles sont exemptées du paiement de la taxe de stationnement. La compatibilité avec les dispositions de nature législative et réglementaire de la taxe de stationnement telle que pratiquée par certaines collectivités territoriales décentralisées apparaît discutable. Cette taxe de 100 frs par tranche horaire a le mérite, comme toute taxe de stationnement d'inciter les automobilistes à stationner le moins longtemps possible sur les accotements des rues, mais elle n'est assise sur aucun texte de droit qui la fonde.

## **B- La nature de la gestion du stationnement payant sur la voirie publique**

Etroitement lié à l'exercice du Pouvoir de police administrative du maire, le stationnement payant sur la voie publique revêt le caractère d'un service public administratif (Cf Service de stationnement payant et délégation de service public par Michel DREIFUSS, AJDA, 20 février 1 00 1. p. 129). Il s'agit à titre principal d'une mesure de police administrative. Ce sont d'ailleurs les liens étroits qui unissent le stationnement payant sur voirie à l'exercice du pouvoir de police qui ont conduit la doctrine à réserver une réponse prudente quant à la possibilité de déléguer la gestion de ce service, laissant au juge le soin de décider de la légalité d'une éventuelle délégation de ce service à une entreprise privée. La jurisprudence administrative admet la possibilité d'une délégation du service public du stationnement payant sur la voie publique. En effet, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 1er avril 1994, Commune de Menton, a réaffirmé la possibilité pour une commune de déléguer la gestion du stationnement payant sur voirie à une personne privée. Toutefois, cette dernière ne pourra se voir confier par le contrat de délégation, l'exercice d'une mission qui relève de l'exercice du pouvoir de police. Ainsi, dans l'arrêt précité, le Conseil d'Etat a précisé que le service de la police du stationnement, par sa nature, ne saurait être confié qu'à des agents placés sous l'autorité directe du maire et que ceux-ci ne pouvaient être mis à disposition du délégataire par la commune (CE, 1<sup>er</sup> avril 1994, Commune de Menton C/Société Scetauparc, Rec. Lebon, p. 176). En revanche, il est loisible à la collectivité de déléguer au cocontractant privé l'installation des parcmètres, c'est-à-dire, les compteurs de stationnement payant, sur la voie publique, leur entretien, la mise en place de la signalisation, voire la collecte des droits de stationnement versés par les usagers dans les parcmètres, qui devront être remis dans leur intégralité au receveur municipal. Mais l'usage de la force publique telle que l'immobilisation d'une automobile ne peut être délégué à un privé.

## **C- La sanction du stationnement payant sur la voie publique**

La jurisprudence a assimilé les droits de stationnement à des taxes. Dès lors que l'usager ne s'acquitte pas du montant de la taxe, il viole les règles posées par l'arrêté municipal régissant le stationnement et peut donc se voir dresser un procès verbal par un agent de police municipale.

Il convient toutefois de souligner que la jurisprudence administrative prohibe les arrêtés municipaux instituant des amendes pénales, en cas de dépassement de la durée horaire pour laquelle l'automobiliste a payé. Seule une amende correspondant à la classe de contravention

peut être dressée à l'encontre des contrevenants (CAA de Bordeaux, 16 novembre 1998, Commune de Marmande).

Le décret n° 79/341 du 3 Septembre 1979 portant réglementation de la circulation routière, modifié et complété par le décret n° 86/818 du 30 Juin 1986 fait du stationnement interdit ou du mauvais stationnement, une contravention de troisième classe, punissable d'une amende de 3600 frs CFA, en application de l'article R 369 du code pénal ainsi que de l'article 606 du code de procédure pénale. L'amende forfaitaire est une peine pécuniaire applicable aux contraventions et dont le montant est fixé d'avance par la loi (article 606 du code de procédure pénale). C'est dire que le maire n'a aucune compétence matérielle pour fixer des taux d'amende dans sa commune. Cette compétence incombe au législateur et au législateur seul. Le maire se contente, en tant qu' Officier de police judiciaire, de remplir le formulaire d'amende forfaitaire, si celle-ci est de troisième classe (lorsque c'est une amende de quatrième classe, évaluée à 25000 frs par la loi, seule les juridictions peuvent se prononcer) et renvoyer le contrevenant aller payer librement à la caisse. Il n'ya pas lieu à amende forfaitaire, si une disposition légale impose à l'agent verbalisateur (ici, le maire) de prendre une mesure administrative, notamment la mise en fourrière ou le retrait du permis de conduire (article 606 al2 du code de procédure pénale). Il est important de savoir que le paiement de l'amende forfaitaire est facultatif et l'agent verbalisateur doit en informer le contrevenant et doit éviter des mesures vexatoires ou d'intimidations telles que la saisie du bien du contrevenant, la mise en fourrière du véhicule pour refus de payer immédiatement la contravention ou l'injonction de se présenter au bureau de l'agent verbalisateur (article 613 du code de procédure pénale). Lorsque la contravention est constatée en l'absence de son auteur, il lui est dressé procès verbal et éventuellement invitation à payer l'amende forfaitaire au bureau de l'agent verbalisateur (article 614 al 2 du code de procédure pénale). S'il incombe au Maire de prendre des mesures qu'exige la circulation automobile, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté individuelle, dont celle d'aller et de venir, garantie par la constitution. Le législateur camerounais a donc expressément exclu toute mesure vexatoire ou intimidatrice sur le véhicule du contrevenant, qui peut être de nature à entraver la liberté d'aller et de venir. Le véhicule est un instrument assurant la mobilité individuelle, la liberté d'aller et de venir. Toute immobilisation par une autorité publique, d'un véhicule, sans que cette mesure soit prévue par la loi, est une atteinte à la liberté d'aller et de venir de l'automobiliste. Ces mesures sont de véritables voies de fait, des actes de force attaquables en justice, surtout que ces actes d'immobilisation d'automobile ne sont pas précédées par un arrêté ou une décision du Maire.

L'article 18 de la loi n° 2006/015 du 29 Décembre 2006 portant organisation judiciaire, prévoit à son article 18 alinéa 1c «que le Tribunal de Grande Instance est compétent pour connaître de toute requête tendant à obtenir l'interdiction à toute personne ou autorité, d'accomplir un acte pour lequel elle est légalement incompétente » Seules les circonstances anormalement graves peuvent permettre de porter atteinte aux libertés fondamentales et qui ont abouti au libéralisme résumé par la formule « La liberté et la règle, la restriction de police l'exception ». Mais dans la réalité, les actes de cette nature bénéficient d'une immunité juridictionnelle de fait, puisque la loi a réservé les voies de recours contre eux au seul représentant de l'Etat qui « défère à la juridiction compétente les actes du Maire qu'il estime entachés d'illégalité, dans les deux mois à compter de leur réception » La loi réserve au représentant de l'Etat, «l'annulation des actes des collectivités territoriales, manifestement illégaux, notamment les emprises et voies de fait » (article 72 alinéa 2 de la loi n° 2004/18 fixant les règles applicables aux communes).

Le représentant de l'Etat se trouve ainsi placé dans la position délicate de conseil de la victime, alors que par essence et de par ses fonctions il est chargé de la défense des intérêts nationaux et de la conservation publique auprès des autorités locales ; ce qui ne fait pas prospérer le prétoire et renforce l'impunité des maires, faisant le lit aux voies de fait. Certes, la même loi prévoit que toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt pour agir peut contester devant le juge administratif compétent, un tel acte suivant les modalités prévues par la législation contentieuse à compter de la date à laquelle l'acte incriminé est devenu exécutoire.

Cela signifie que dans la gouvernance locale, le juge judiciaire est subrepticement écarté de la connaissance de la voie de fait et que le recours individuel est assorti d'un recours gracieux préalable, condition de saisine de la juridiction administrative. Comme on peut le remarquer, la décision ultérieure du juge perd une grande partie de sa valeur, puisque dans ces conditions, non seulement elle interviendra plusieurs mois après la mesure administrative faisant grief à l'administré, mais aussi le préjudice financier et matériel subi par le citoyen n'est guère atténué par l'annulation ou par l'octroi d'une indemnité ultérieure. Seule une décision du juge ordonnant qu'il soit sursis à l'exécution de la mesure attaquée, est à même de renforcer efficacement le contrôle de la légalité locale.

## **II - Le régime juridique du stationnement payant hors voirie (parcs de stationnement)**

Le stationnement payant hors voirie désigne les emplacements de stationnement situés hors de la voie publique soit par aménagement de surface soit par construction en souterrain ou en élévation. Le Maire doit aménager pour des besoins de stationnement, des endroits appropriés notamment au point de rassemblement des personnes, tels que les gares, bureaux, usines ou marchés et prélever en contrepartie la taxe de stationnement aux exploitants des véhicules destinés aux transports publics urbains. (Art. 107 de la loi communale). Les taux maxima de cette taxe sont fixés à 1000 F par jour et par véhicule pour camions, camionnettes et cars (Art 17 du décret n°2002/2175/PM du 20 décembre 2002 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement de certaines taxes communales indirectes).

### **A- Les conditions d'institution d'un stationnement payant hors voirie**

C'est au conseil municipal qu'il revient de décider de la création d'un service public du stationnement payant hors voirie. Ce service peut donc être exploité en régie ou selon un mode de gestion déléguée (concession, affermage). Et si les parcs publics de stationnement hors voirie constituent un service public industriel et commercial, il n'en demeure pas moins que leur existence doit être justifiée par les nécessités de circulation dans l'agglomération.

### **B- Nature de la gestion du stationnement payant hors voirie**

La nature du stationnement payant hors voirie a été appréhendée en 1975 par le Tribunal des Conflits qui a précisé qu'il s'agissait là d'un service public industriel et commercial (Tribunal des conflits, 17 novembre 1975, Sieur Gamba, Rec. Lebon, p 801). Si cette catégorie de services peut être exploitée en régie, ces derniers font le plus souvent l'objet d'une délégation de service public à l'instar de la gestion du stationnement payant sur la voie publique. Toutefois, l'analogie entre les deux modalités du stationnement payant ne peut être poursuivie plus loin s'agissant du paiement du droit de stationnement.

## C- Mode de règlement des droits de stationnement hors voirie

Dans le cas du stationnement à paiement hors voirie, il ne s'agit pas d'une taxe dont l'existence et le taux n'ont d'autre fonction que d'inciter les automobilistes à stationner le moins longtemps possible mais plutôt d'un prix ou d'une redevance pour service rendu dont le montant ne saurait excéder le prix de revient du service (CE, 2 avril 1997, commune de Montgeron, CJEG, 1998, P 433). Le prix perçu sur les usagers étant la contrepartie du stationnement et de la garde de leur véhicule, il ne saurait être différent selon que l'usager du service réside ou ne réside pas dans la commune (CE, 12 juillet 1995, Commune de Maintenon, Rec. Lebon, P 305). Les montants tarifaires que doivent verser les usagers sont fixés, ou du moins encadrés, par le conseil municipal et ce, que le service public du stationnement payant soit géré en régie ou par le biais d'une délégation. Dans ce dernier cas, les conditions de fixation des montants tarifaires sont, le plus souvent, déterminées au sein du contrat de délégation. Les parcs de stationnement ne sont pas assimilés à la voirie publique et ne peuvent donc se voir appliquer les dispositions liées à la taxe de stationnement. Le paiement acquitté par les usagers de ces parcs souterrains correspond à des redevances dont les difficultés de recouvrement ne peuvent être réglées par l'adoption d'un arrêté municipal dont la violation pourrait donner lieu à la rédaction d'un procès verbal d'infraction par des agents de police. Le recouvrement des sommes impayées doit être poursuivi selon les règles de droit privé dont l'application incombe en dernier ressort aux juridictions judiciaires compétentes pour les difficultés qui surgissent entre le gestionnaire d'un service public industriel et commercial, qu'il s'agisse d'une personne publique ou privée, et ses usagers (TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africaine).

*\* Docteur du troisième cycle en Droit Public*