

N° 422499
Mme R...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 28 janvier 2019
Lecture du 20 février 2019

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* a engagé une réforme importante, au quotidien, pour des millions de conducteurs, effective depuis le 1^{er} janvier 2018. Cette réforme a consisté à retirer du champ de la police judiciaire, pour le transférer à celui de la gestion du domaine public viaire, les instruments permettant de sanctionner le fait de stationner sur la voie publique sur un emplacement payant sans s'être acquitté du paiement requis.

Pour réaliser cette mutation, la loi a prévu que l'institution par les assemblées délibérantes locales compétentes d'une redevance de stationnement définirait désormais, outre « 1° Le barème tarifaire de paiement immédiat de la redevance, applicable lorsque la redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement est réglée par le conducteur du véhicule dès le début du stationnement », « 2° Le tarif du forfait de post-stationnement, applicable lorsque la redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement n'est pas réglée dès le début du stationnement ou est insuffisamment réglée ». Un nouveau type de redevance d'occupation du domaine public est ainsi substitué à une amende contraventionnelle.

Cette modification de nature devait nécessairement entraîner un report du contentieux afférent de la juridiction pénale vers la juridiction administrative. Afin d'éviter un simple jeu de vases communicants des tribunaux de police vers les tribunaux administratifs et d'endiguer ce contentieux de masse, la loi a soumis ce type de recours contentieux à un recours administratif préalable obligatoire auprès de la personne morale dont relève l'agent assermenté qui établit l'avis de paiement du forfait de post-stationnement, a décidé qu'ils seraient portés devant une juridiction administrative spécialisée et a habilité le Gouvernement à définir par ordonnance les règles constitutives de ce nouvel ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution.

L'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015 *relative à la commission du contentieux du stationnement payant* a ainsi institué la nouvelle juridiction administrative spécialisée à laquelle elle a donné ce nom. L'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015 *relative à la gestion, au recouvrement et à la contestation du forfait de post-stationnement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales* est venue rapidement adapter certains aspect du régime contentieux applicable. Ces

dispositions législatives figurent aux articles L. 2333-87 à L. 2333-87-11 du code général des collectivités territoriales. Les dispositions réglementaires d'application nécessaires ont été édictées par un décret n°2015-646 du 10 juin 2015, complétées et sur certains points modifiées par un décret n°2017-1525 du 2 novembre 2017, et figurent aux articles R. 2333-120-20 à R. 2333-120-74 du même code.

La commission est composée de magistrats administratifs et de magistrats judiciaires et présidée par un membre du corps des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ayant le grade de président. Elle siège à Limoges. Au rythme actuel de 9 000 nouvelles requêtes par mois, elle est en passe de ravir bientôt le titre de première juridiction de France, par le nombre d'affaires traitées, à la cour nationale du droit d'asile dans l'ordre administratif et au tribunal de grande instance de Paris tous ordres de juridictions confondus (en cumulant affaires civiles et pénales, pour ce qui concerne le TGI).

C'est pourtant vers le tribunal administratif de Paris que Mme R... s'est tournée pour contester l'avis de paiement du forfait de post-stationnement d'un montant de 35 euros mis à sa charge le 5 janvier 2018. Par une ordonnance du 30 avril 2018, la présidente du tribunal administratif de Paris a transmis sa requête à la commission du contentieux du stationnement payant, sur le fondement du premier alinéa de l'article R. 351-3 du code de justice administrative.

La commission a rejeté comme irrecevables la plupart des conclusions de la requête, faute de production du justificatif du paiement préalable obligatoire du forfait, mais elle s'est heurtée en ce qui concerne les conclusions tendant à la condamnation de la ville de Paris à rembourser à Mme R..., au-delà du montant du forfait, diverses autres sommes, à une question préalable relative à sa compétence pour en connaître. Aussi le président de la commission vous a-t-il transmis ces conclusions, en application du dernier alinéa de l'article R. 351-6 selon lequel « lorsque le président d'une juridiction administrative autre qu'une cour administrative d'appel ou un tribunal administratif, à laquelle un dossier a été transmis en application du premier alinéa de l'article R. 351-3, estime que cette juridiction n'est pas compétente, il transmet le dossier, dans le délai de trois mois suivant la réception de celui-ci, au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, qui règle la question de compétence et attribue le jugement de tout ou partie de l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente ».

Il est apparu préférable au président de la section du contentieux que cette question inédite susceptible de se présenter de manière répétitive dans ce contentieux de masse soit tranchée en formation collégiale, par une décision à laquelle sera attachée l'autorité de la chose jugée mais dont la solution aura surtout la visibilité requise.

Au sein des demandes pécuniaires de Mme R..., autres que celles qui tendent à la restitution du montant du forfait, déjà rejetées par la commission, il y a lieu de distinguer deux ensembles.

Il n'y a tout d'abord aucun doute sur la compétence de la commission du contentieux du stationnement payant pour connaître des demandes tendant au remboursement des frais de la procédure (frais postaux, photocopies, conseil juridique, voire temps passé). En effet, l'article L. 2333-87-8 du code général des collectivités territoriales prévoit expressément que « la juridiction », c'est-à-dire la commission, « condamne la partie

perdante à payer à l'autre partie la somme qu'elle détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens » ou bien « peut dire (...) qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ».

Mais Mme R... demande également l'indemnisation du préjudice causé par le forfait de stationnement qu'elle contestait, au titre essentiellement d'un préjudice moral dont elle évalue la réparation nécessaire à 600 euros. La compétence de la commission pour connaître de telles conclusions indemnitaires est moins évidente.

En effet, il faut bien reconnaître que les dispositions relatives au contentieux des avis de paiement du forfait de post-stationnement n'ont pas été rédigées dans l'idée de traiter du sort d'un contentieux indemnitaire assez inattendu. Les auteurs de ces dispositions n'ont probablement pas imaginé - et il faut bien reconnaître que c'est à tort, car aussi bien la défense des droits individuels, et c'est heureux, que l'esprit de chicane, et ça l'est moins, ont horreur du vide et sont toujours prêts à développer tout l'éventail des voies de recours ouvertes par l'Etat de droit - que les conducteurs ne se satisferaient pas toujours de l'annulation, le cas échéant, de l'avis de paiement et de la simplement récupération des sommes correspondantes, éventuellement majorées d'intérêts de retard¹.

Ainsi, les deuxième et troisième alinéas du VI de l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales disposent que : « *Les recours contentieux visant à contester l'avis de paiement du montant du forfait de post-stationnement dû font l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire auprès de la commune (...). / La décision rendue à l'issue du recours administratif préalable contre l'avis de paiement du forfait de post-stationnement peut faire l'objet d'un recours devant la commission du contentieux du stationnement payant. Le titre exécutoire émis en cas d'impayé peut également faire l'objet d'un recours devant cette commission* ».

L'article L. 2333-87-2 du même code prévoit bien que « *La commission du contentieux du stationnement payant statue sur les recours formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement* ». Il s'agit là d'une formulation plus générale en réalité que celle de l'article L. 2333-87, car un litige indemnitaire devant être lié en principe par une demande préalable adressée à l'administration², il met bien en cause la décision individuelle qui finit nécessairement par naître d'une telle demande. Mais si on lit l'article L. 2333-87-2 à la lumière des dispositions du VI de l'article L. 2333-87, il y a tout lieu de penser que les décisions individuelles dont il est question ne comprenaient, dans l'esprit de ses auteurs, que les décisions prises sur le recours administratif préalable obligatoire dirigé contre l'avis de paiement et les titres exécutoires émis en cas d'impayé.

Or, la compétence d'une juridiction administrative spécialisée, qui fait exception à la compétence générale de la juridiction ordinaire, est en principe d'interprétation stricte. Il en résulte normalement qu'une juridiction spécialisée compétente pour connaître de

¹ Sur lesquels la commission serait compétente pour statuer (cf pour la commission du contentieux de l'indemnisation des français d'outre-mer, Sect. 20 février 1981, *G...*, n° 21910, rec.)

² En vertu de l'article R. 421-1, pour la juridiction administrative ordinaire, et en vertu de l'article 1^{er} du décret du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, pour les juridictions administratives spécialisées.

recours dirigés contre certaines décisions n'est pas de ce seul fait compétente pour connaître de conclusions indemnitaires tendant à la réparation du préjudice que ces décisions ont pu causer. Vous avez ainsi retenu que relèvent des tribunaux administratifs, et non de la CNDA, la réparation du préjudice imputé à une décision de l'OFPRA annulée par la CNDA, dans un avis contentieux du 12 novembre 2012, *OFPRA c/I...*, n°355134, p. 375). Cependant, si la rédaction de cet avis est à première vue de portée très générale lorsqu'elle énonce que « la compétence d'attribution (de la CNDA) ne porte que sur les recours dirigés contre les décisions de l'OFPRA. Il appartient en conséquence au tribunal administratif, juge de droit commun du contentieux administratif, de connaître d'une action en indemnité introduite à la suite de l'annulation d'une décision de l'OFPRA », cet avis porte en réalité sur une compétence que l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile définit plus précisément, ainsi que le relève auparavant votre avis, comme portant sur les recours formés contre les décisions prises en application de dispositions du même code que cet article énumère.

Et au contraire, pour l'interprétation des dispositions relatives à l'obligation de recours administratif préalable obligatoire, qui sont elles aussi d'interprétation stricte en principe, vous avez assumé, à propos de celles qui concernent la commission des recours des militaires, et qui n'envisageaient pas non plus expressément le cas des recours indemnitaires, un mode d'interprétation relativement constructif, en jugeant qu'il résultait de l'ensemble des dispositions applicables (l'article 23 de la loi n°2000-597 du 30 juin 2000 et le décret n°2001-407 du 7 mai 2001) qu'à l'exception des matières qu'elles ont entendu écarter expressément de la procédure du recours préalable obligatoire, la saisine de la commission s'impose à peine de tout recours contentieux formé par un militaire à l'encontre d'actes relatifs à sa situation personnelle, que ce recours tende à l'annulation d'une décision ou à l'octroi d'une indemnité à la suite d'une décision préalable ayant lié le contentieux, et que ce recours indemnitaire ait pour objet la réparation des conséquences dommageables de l'illégalité d'une décision elle-même incluse dans le champ de compétence de la commission ou de simples agissements de l'administration, pourvu que le litige puisse être regardé comme relatif à la situation personnelle du militaire concerné (14 juin 2004, *M...*, n° 248355, p. 251, concl. Piveteaux conformes pour ce qui est de l'indemnisation du préjudice imputé à une décision ; 26 octobre 2007, *P...*, n°284683, 290913, T. 689, 995, concl. Boulouis contraires, pour ce qui est de l'extension à la réparation des conséquences dommageables de simples agissements de l'administration). Cette solution, inspirée par l'économie générale de ces dispositions et l'objectif de donner pleine portée au rôle de médiation de la commission des recours, repose sur une interprétation englobante de la notion de « recours formés par les militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle » qui figure à l'article 1^{er} du décret du 7 mai 2001, lu à la lumière des dispositions de l'article 23 de la loi du 30 juin 2000 qui porte sur « les recours contentieux » des militaires « à l'exception de ceux concernant leur recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire ».

De même, pour notre affaire, la rédaction de l'article L. 2333-87-2 du code général des collectivités territoriales pris en lui-même n'interdit pas qu'il soit compris comme impliquant la compétence de la commission du contentieux du stationnement payant pour connaître des conclusions tendant à la réparation du préjudice imputé à un avis de paiement du forfait de post stationnement ou au titre exécutoire correspondant. Seul un

lien mécanique avec la rédaction moins ouverte de l'article L2333-87, et qui ferait prévaloir en réalité la lettre de cet autre article, l'empêcherait.

Or faire prévaloir l'article L. 2333-87 sur l'article L. 2333-87-2 ne s'impose pas, en présence de deux dispositions d'égale valeur législative. Le résultat de cette interprétation aboutirait à faire naître à la charge des TA un nouveau contentieux, ce que le législateur a très précisément voulu éviter en accompagnant la réforme du régime du stationnement payant de la création d'une juridiction spécialisée. Et cette solution serait évidemment source d'une complexité peu compatible avec une bonne administration de la justice, y compris du point de vue du demandeur, exposé à devoir saisir deux juges différents ou à des renvois de l'un à l'autre ainsi qu'à d'éventuelles divergences d'appréciation entre les deux juges.

Il paraît ainsi possible en droit et recommandé en opportunité de reconnaître à la commission du contentieux du stationnement compétence pour connaître des conclusions tendant à la réparation du préjudice imputé à un avis de paiement ou à un titre exécutoire relatif au forfait de post stationnement.

Vous devriez donc attribuer à cette juridiction le jugement des conclusions de Mme R... tendant à la condamnation de la ville de Paris au versement d'une somme de 1 281,60 euros.