

N°s 431136 – 436605

Mme F... et M. G...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 25 novembre 2020

Décision du 18 décembre 2020

Au Recueil (décision 436605).

Conclusions

Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteure publique

La nouvelle réglementation du stationnement payant ne laisse pas d'étonner, vous en conviendrez certainement, à l'issue de l'examen de ces dossiers.

Construite autour d'une redevance originale, dont le montant varie selon le moment auquel il est acquitté, celle-ci repose également sur l'institution **d'une juridiction administrative spécialisée**, la commission du contentieux du stationnement payant, régie par des règles procédurales qui lui sont propres, fixées par le code général des collectivités territoriales.

L'une d'elle, subordonnant la recevabilité des requêtes à l'obligation de paiement du forfait de post-stationnement et de sa majoration, a connu un sort funeste, avec la décision n° 2020-855 QPC du Conseil constitutionnel du 9 septembre 2020, qui en a décidé l'abrogation. Nous reviendrons sur les conséquences de cette dernière.

Le cœur des deux affaires qui vous sont soumises repose sur une autre des nouveautés, dans le paysage du contentieux administratif, que l'on doit aux règles du contentieux du stationnement payant. Il s'agit du procédé de « renonciation à action » que prévoit l'article R. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales.

Nous ne pouvons mieux faire que citer le texte, lequel dispose que : « *Lorsque le greffé de la commission [du contentieux du stationnement payant] notifie au requérant que sa requête ne peut, en l'état, qu'être rejetée comme irrecevable, celui-ci est regardé comme ayant renoncé à son action s'il ne régularise pas ou ne conteste pas cette irrecevabilité dans un délai d'un mois à compter de la notification* ». L'article précise que « *La constatation de cette renonciation ne donne lieu à aucune notification au requérant de la part de la commission* ». Il prévoit également que le courrier adressé au requérant mentionne à la fois le motif

d'irrecevabilité, le délai de régularisation ou de contestation et le fait que le requérant sera, passé le délai, regardé comme ayant renoncé à son action sans que le constat de cette renonciation ne lui soit notifié.

Ainsi, en l'absence de contestation ou de régularisation dans les temps, le requérant se trouve face au silence de la juridiction, qui est le signe pour lui que sa demande ne sera pas traitée. En cas de réaction au contraire, tout aussi silencieusement, l'instruction se poursuit devant la commission.

Depuis deux ans que la commission du contentieux du stationnement payant est saisie des recours dirigés contre les forfaits de post-stationnement, il a été fait application de l'article R. 2333-129-30 de façon massive, en lien avec l'article R. 2333-120-31 qui précise les pièces exigées lors de l'introduction des requêtes (copie de l'avis de forfait de post stationnement etc...)¹. Pour l'année 2019, la commission a recensé 62 926 renonciations à action. Rapporté aux 21 919, ordonnances et jugements rendus dans le même temps par la commission, c'est vertigineux². On peut estimer le nombre des renonciations à action à plus de 120 000 aujourd'hui.

L'emploi des termes de renonciation à action est pour le moins malheureux car il est loin d'être acquis que l'absence de réaction à une demande de régularisation traduit bien l'idée d'un tel désistement de la part du requérant. Le procédé du désistement d'office, que l'on déduit de l'absence de réactivité du demandeur, est cependant en vogue³ et de ce point de vue, l'article R. 2333-120-39 n'innove pas tant. L'absence de notification d'un quelconque acte au requérant censé avoir abandonné la partie est plus original, nous y reviendrons.

¹ R. 2333-120-31 code général des collectivités territoriales : « I. – En cas de contestation de la décision rendue à l'issue du recours administratif préalable obligatoire, la requête doit être accompagnée :

1° De la copie de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement ;

2° De la copie du recours administratif préalable obligatoire formé auprès de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale, du syndicat mixte ou du tiers contractant dont relève l'agent assermenté ayant établi l'avis de paiement ;

3° De la copie de l'accusé de réception postale ou électronique du recours administratif préalable obligatoire ;

4° Le cas échéant, de la copie de la décision rendue à l'issue du recours administratif préalable obligatoire ;

5° De la pièce justifiant du paiement préalable du montant du forfait de post-stationnement ou de l'avis de paiement rectificatif.

II. – En cas de contestation du titre exécutoire prévu par l'article L. 2333-87, la requête doit être accompagnée.

1° De la copie de l'avertissement adressé en application de l'article L. 2323-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques ou, à défaut, d'un extrait du titre exécutoire prévu par l'article L. 2333-87 du présent code ;

2° De la pièce justifiant du paiement préalable du montant du forfait de post-stationnement ou de l'avis de paiement rectificatif et de la majoration prévue au IV de l'article L. 2333-87.

² Cf. rapport d'activité de la Commission du contentieux du stationnement payant pour 2019.

³ Pour ne citer que les principaux, cf. articles R. 611-8-1, R. 611-22, R. 612-5, R. 612-5-1, R. 776-12, et R. 77-10-3 du code de justice administrative.

Mme F... et M. G..., ont répondu aux demandes de régularisation adressées par le greffe de la commission du contentieux du stationnement payant une fois cependant le délai d'un mois expiré. Le greffe de la commission, comme il en a vraisemblablement l'habitude, a répondu à cet envoi en rappelant à ces derniers les termes de la demande de régularisation, et notamment la mention selon laquelle, à l'expiration du délai d'un mois, faute de régularisation ou de contestation, ceux-ci devaient être regardés comme ayant renoncé à leur action. La production adressée par les intéressés n'a par conséquent pas été prise en compte.

C'est de ce courrier dont vous saisissez les intéressés⁴, dans le cadre de ce qu'ils considèrent être un pourvoi en cassation. Leur contestation s'articule autour d'un unique moyen, tiré de ce qu'en laissant au greffe le soin de rejeter leur recours juridictionnel, l'article R. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales méconnaît le principe du droit à un recours juridictionnel effectif.

Mme F... a également soulevé une **question prioritaire de constitutionnalité** portant sur l'article L. 2333-87-2 du code général des collectivités territoriales que vous avez refusé de transmettre au Conseil constitutionnel au motif que cette disposition, relative à la compétence de la commission du contentieux du stationnement payant, ne méconnaissait pas le droit au recours et que le législateur ne pouvait être taxé d'incompétence négative au motif qu'il n'avait pas prévu de voie de recours dirigée contre les décisions prises sur le fondement de l'article R. 2333-120-39 (19 août 2020, Mme F..., 431136, inédite).

Nous vous invitons à répondre aux requérants de manière indirecte et de nier toute méconnaissance du droit au recours juridictionnel en reconnaissant à la fois l'existence d'une décision prenant acte de la renonciation à action, de la possibilité de la contester et en précisant les modalités de cette contestation. Si vous nous suivez, vous ne traiterez pas les recours dont vous êtes saisis dès lors que vous aurez jugé qu'il appartient à la seule commission du contentieux du stationnement payant de se prononcer sur les demandes de Mme F... et M. G....

Trois choix s'offrent à vous qui chacun vous entraîneront sur des voies différentes.

Le premier porte sur la reconnaissance ou non de la possibilité de contester la renonciation à action.

L'article R. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales fait naître la renonciation à action de deux événements : la demande de régularisation du greffe et l'expiration du délai d'un mois sans réaction du requérant. Il ne prévoit en revanche aucune possibilité pour ce dernier de contester le couperet qui lui est opposé ni même en amont la notification d'aucune décision.

La possibilité laissée au greffe de la commission de déclencher le processus qui conduira à ce que les recours ne soient pas examinés par juridiction, sans qu'aucune décision ne vienne *a priori* le constater, n'est pas sans rappeler l'article 47 du règlement de de la Cour européenne

⁴ Après être passé par le tribunal administratif de Montreuil pour M. G...

des droits de l'homme qui régit les requêtes individuelles. Selon ce dernier, si une requête n'est pas présentée selon les formes exigées et accompagnées des documents requis et celle-ci n'est pas sauf exception⁵ examinée par la Cour. Les dossiers sont ainsi, selon le vocabulaire employé par la Cour, « terminés administrativement » et détruits⁶. Ce fut le cas pour 20 400 requêtes en 2019, alors que 44500 autres étaient attribuées à une formation judiciaire⁷. Il n'est pas possible de contester la fin administrative du dossier.

Comparaison n'est toutefois pas raison et il est de fait impossible de s'inscrire s'agissant de la fin des recours devant la commission du contentieux du stationnement payant dans un schéma comparable à celui d'une juridiction internationale, saisie après épuisement des voies de recours internes soit, après que plusieurs juges se sont prononcés sur les droits d'un requérant.

Nous n'envisageons pas de vous proposer que la renonciation à action ne puisse faire l'objet d'aucun d'un recours.

Même si elles se déduisent du silence, la renonciation est la conséquence d'un enchaînement procédural et de la prise en compte de l'expiration de délais. Il y a bien la manifestation d'une volonté, celle de faire basculer la requête dans le champ de celle qui ne doivent pas être traitées, dans la case, statistique, des « renonciations ». On ne saurait dès lors penser qu'il n'est pas une décision qui, quelle que soit sa forme, signe la fin du processus juridictionnel. Celle-ci fait nécessairement grief au demandeur qui n'a finalement pas eu accès au juge qu'il saisissait pourtant et le plus souvent dans le délai de recours contentieux.

En l'absence de texte prévoyant expressément le contraire, votre jurisprudence exige que cette décision puisse à tous le moins faire l'objet d'une voie de recours juridictionnelle ou d'un pourvoi en cassation (Ass, 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture c. Dame Lamotte*, p. 110, Ass, 7 février 1947, *d'Aillières*, p. 50). Il en va d'ailleurs ainsi de tous les procédés de désistement d'office régis par le code de justice administrative, dont vous avez pour certains admis la conformité au droit au recours (13 février 2019, *Syndicat de la juridiction administrative et autres*, 406606, inédite, 13 novembre 2019, *M. Cissé*, 422938, Rec. T., voir aussi, à propos de l'ancien article R. 122-1 du code des tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 29 juillet 1998, *Syndicat des avocats de France et autres*, n° 188715, au recueil) qui donnent tous lieu à une décision juridictionnelle susceptible de voie de recours comme ceux qui conduisent, faute de régularisation dans les délais impartis par le juge (R. 222-1 code de justice administrative) ou par le greffe (R. 612-1 du code de justice administrative), au rejet d'une requête pour irrecevabilité, le cas échéant manifeste. Pour sortir de la sphère du contentieux administratif général, on relèvera qu'en matière pénale, de la décision – d'administration de la justice – par laquelle un procureur classe sans suite une

⁵ Sauf si le requérant justifie le non-respect des exigences procédurales, que sa demande concerne une mesure provisoire ou que la Cour en décide autrement, d'office ou à la demande de ce dernier.

⁶ https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_understanding_FRA.pdf

⁷ Passant alors du statut de dossier pré-judiciaire à celui de requête attribuée à une formation judiciaire. Voir, pour les statistiques de 2019 https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2019_FRA.pdf

plainte, excluant pas la même toute saisine du juge d'instruction est elle aussi matérialisée par une décision susceptible de recours, devant le procureur général⁸.

La circonstance que la renonciation à action intervienne dans les conditions définies par l'article R. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales, soit se déduise du silence du requérant sur une demande de régularisation, milite elle-aussi nous semble-t-il pour qu'une voie de réexamen ou contestation soit ouverte qui permette de discuter des conditions dans lesquelles la renonciation a été acquise. Du point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme, au regard du droit à un tribunal, l'accès au juge ne peut faire l'objet d'une renonciation que si celle-ci a un caractère non-équivoque⁹, ce qui est loin d'être évident pour la procédure qui nous occupe. La possibilité de discuter la renonciation une fois celle-ci intervenue renforce de ce point de vue son acceptabilité au regard des exigences du droit au recours.

Si vous ne nous suiviez pas, les choses pourraient s'arrêter là pour les deux requérants. Le courrier dont ils vous saisissent est une décision qui en soi ne fait pas grief et, au mieux, peut-être être qualifiée de mesure d'administration de la justice¹⁰ (voir, pour les communications faites par le greffe, 6 février 1903, T..., p. 94), voire, plus certainement de simple mesure d'information. Le recours devant vous serait irrecevable et Mme F... comme M. G... ne pourraient plus chercher à revenir sur la renonciation qui leur est opposée.

Résolument, ce n'est pas la voie que nous proposons de suivre.

Ce point acquis, venons-en au deuxième choix qui s'offre à vous, relatif au mode de contestation de la décision prise.

Ce choix détermine la voie procédurale à suivre pour les requérants qui, comme Mme F... et M. G... ne se satisfont pas d'une renonciation à action.

C'est le silence, qui pour le requérant qui renonce, met fin à l'instance. Que traduit ce silence ?

Il nous paraît exclu de considérer qu'il soit la marque d'une **décision juridictionnelle implicite** de la commission du contentieux du stationnement payant. A l'instar du président Guyomar, dans ses conclusions sur votre décision du 30 décembre 2002, R..., n° 240635, au recueil, nous croyons impossible d'admettre « *en l'absence de texte le prévoyant expressément (...) l'existence de décisions juridictionnelles implicites* » et vous répugnez à le faire (CE, 15 juin 1949, Faveret, p. 288).

Sur le fond, un tel procédé heurte de front le principe de la motivation des décisions de justice, principe général du droit – qui ne pourrait donc être écartée que par la loi (4 décembre 1924, Légillon, p. 985, 8 juillet 1970, D..., p. 417) qui participe du droit au procès équitable

⁸ cf. la possibilité d'un recours devant le procureur général, art. 40-3 du code de procédure pénale.

⁹ CEDH, Pfeifer et Plankl c. Autriche, req. n° 10802/84 du 25 février 1992, paragraphe 38.

¹⁰ C'est-à-dire une mesure qui ne tranche aucune contestation, n'a pas l'autorité de chose jugée et ne dessaisit pas le juge, cf. conclusions de la Présidente Fombeure sur 6 novembre 2000, **M. K...**, 220825, Rec.

garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (14 décembre 1992, L..., T. p. 1217¹¹) et ne connaît que de rares et circonscrits tempéraments jurisprudentiels¹² ou textuels. Les dispositions législatives permettant l'intervention de décisions juridictionnelles implicites sont elle aussi rares. L'ancien référé fiscal de l'article L. 279 du livre des procédures fiscales¹³ souvent cité en exemple a été remplacé par une procédure excluant toute décision juridictionnelle par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles en raison justement des doutes du Parlement sur la conventionnalité de l'ancien dispositif.

Le raisonnement consistant à reconnaître une décision juridictionnelle implicite paraîtrait d'autant plus délicat que c'est le greffe qui s'adresse au requérant et qui sollicite la régularisation et que c'est donc lui qui peut être regardé comme l'auteur d'une éventuelle décision, dont on ne saurait penser – sans précision textuelle ici encore – qu'elle revêt un caractère juridictionnel (9 mai 1924, S..., Lebon 458, CE, Section, 26 janv. 1996, C..., n° 165305)¹⁴. Le fait que les renoncements à action soient, en pratique, constatés automatiquement par voie informatique, ainsi qu'il ressort du rapport annuel de la commission du contentieux du stationnement payant achève nous semble-t-il de convaincre qu'il ne peut s'agir de décisions juridictionnelles.

Si vous êtes aussi réticents que nous pour emprunter cette voie, deux autres nous paraissent s'offrir à vous. Toutes deux, disons-le d'emblée, impliquent un peu de créativité, car le chemin dans lequel vous vous engagerez sera, quoi qu'il arrive, loin des sentiers battus.

La **première possibilité** serait de considérer que c'est **le greffe de la commission du contentieux du stationnement payant qui, implicitement, prend une décision de nature administrative** qui atteste de la renonciation à action du requérant, une fois le délai d'un mois écoulé sans réaction de sa part. Il s'agirait à l'instar de ce qui se pratique devant le Cour européenne des droits de l'homme d'une forme de classement ou constat administratif de la renonciation.

¹¹ La Cour européenne des droits de l'homme exige une réponse « spécifique et explicite » de la juridiction, CEDH, Ruiz-Torija et Hiro Balani c Espagne, 9 décembre 1994.

¹² Voir sur la question de la réponse aux conclusions tendant au prononcé de mesures d'instruction, 4 juillet 1962, Paisnel, Rec. T. p. 1077, 9 mai 1974, G... et W..., et les ccl du Pt Rougevin-Baville, expliquant qu'une réponse n'est pas nécessaire lorsqu'il résulte de la lecture même du jugement que ses auteurs se sont estimés suffisamment informés.

¹³ Cf. Godard du 9 février 1979, n° 4430, p. 51

¹⁴ Il est exclu de penser que l'article – réglementaire - en cause ait attribué une quelconque compétence juridictionnelle au greffe de la commission du contentieux du stationnement payant. Compte tenu de l'acception qu'elle retient de la notion de tribunal, sans base textuelle solide, la Cour européenne des droits de l'homme raisonnerait vraisemblablement de la sorte. Cette dernière se montre par ailleurs regardante lorsqu'il s'agit de confier à une personne autre que la juridiction saisie le soin de se prononcer sur le sort d'une requête, y compris, ce sont ses décisions, CEDH, Josseume c. France, n 39243/10, 8 mars 2012, §32, CEDH, 21 mai 2002, Peltier c. France, n° 32872/96, s'il s'agit du ministère public.

Précisions que celle-ci ne serait en tout état de cause susceptible d'intervenir qu'à défaut de toute réaction du requérant dans le délai requis, car l'article R. 2222-120-39 du code général des collectivités territoriales prévoit bien que le requérant est censé avoir renoncé à son action « s'il ne régularise pas ou ne conteste pas » l'irrecevabilité que lui a signalé le greffe. Sur ce point nous trouvons contestable la pratique de la commission du contentieux du stationnement payant évoquée dans son rapport pour 2019, qui retient depuis peu une « interprétation plus rigoureuse de la notion de renonciation à action » - en réalité plus extensive – consistant à constater la renonciation alors même que le requérant produit une pièce si celle-ci est insuffisante dès lors que ce même requérant ne conteste pas formellement le motif d'irrecevabilité. En produisant une pièce, le requérant conteste nécessairement l'éventuelle renonciation qui pourrait lui être opposée. Aussi, en pareille hypothèse, comme dans toutes où le requérant réagit dans le délai d'un mois, sa requête ne doit pas donner lieu à décision implicite de renonciation mais continue bien d'être pendante devant la commission du contentieux du stationnement payant (laquelle, le cas échéant devra décider si la régularisation est ou non suffisante). Le procédé est assez dérogatoire et peu satisfaisant pour le requérant pour ne pouvoir être appliqué trop généreusement.

Revenons-en à la décision implicite du greffe. La contestation de cette décision s'avère délicate pour le requérant en raison non seulement de l'absence de toute formalisation de l'éventuel constat de sa renonciation mais aussi de ce que le silence de la commission du contentieux du stationnement payant ou de son greffe n'est pour lui pas aisé à interpréter. Comment savoir en effet si, à la suite d'un envoi de régularisation, le greffe estime l'envoi tardif et constate donc une renonciation ou au contraire que l'instruction se poursuit devant la commission du contentieux du stationnement payant ? Il nous paraît dans ces conditions difficile de faire partir le délai de contestation du constat administratif de renonciation de la date à laquelle il est acquis, soit de l'expiration du délai d'un mois de l'article R. 2333-120-39, y compris en cas de mention des voies et délai de recours dans la demande initiale de régularisation. Il est préférable de retenir la date à laquelle l'existence de la décision de renonciation a été portée à la connaissance du requérant, soit en pratique comme dans les espèces dont vous êtes saisis, la date à laquelle le greffe a adressé le second courrier informant de l'impossibilité de prendre en compte l'envoi tardif. En pratique, un tel courrier est d'ores et déjà toujours envoyé par le greffe de la commission aux requérants qui ont réagi passé le délai d'un mois. Pour faire face aux réactions un peu tardives, et éviter d'avoir à se replonger dans l'examen du dossier trop longtemps après qu'une procédure de régularisation a été engagée, le greffe de la commission pourrait à l'avenir utilement prendre les devants et tenir informé les requérants en leur notifiant spontanément la décision de classement et en mentionnant à cette occasion les voies et délai de recours permettant de la contester. Nous avons conscience que ces préconisations sont susceptibles d'alourdir le travail de la commission du contentieux du stationnement payant et ne sont pas complètement en phase avec la logique du texte de l'article R. 2333-120-39. Le texte prévoit cependant que le requérant réputé s'être désisté ne reçoit aucune notification de la part de la commission – dans le souci d'alléger le travail juridictionnel – et nous n'en préconisons pas davantage mais seulement un courrier émanant du greffe de la commission, qui sera le plus souvent un

courrier type, lequel est nous l'avons dit, déjà envoyé en pratique. Cette notification ne s'imposera par ailleurs que pour faire partir le point de départ du délai de recours – de droit commun. Elle nous paraît consubstantielle à l'idée même de recours dont l'exercice implique que celui qui l'exercer ait connaissance de la décision prise à son encontre (cf, à propos des recours juridictionnel, pour la mise en œuvre de l'article 6 §1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, CEDH, *Miragall Escolano et autres c. Espagne*, nos 38366/97, 20 janvier 2000-I, §37, sur l'exigence d'une possibilité claire et concrète de contester un acte, CEDH, *Bellet c. France*, 4 décembre 1995, 23805/94, §36, voir aussi, s'agissant des décisions implicites, pour l'application de la jurisprudence *Czabaj*, les exigences de votre décision M. Jounda Nguégoh du 13 mars 2019, au Recueil).

Devant qui porter les requêtes ? Il convient de toute évidence d'éviter de faire tomber le contentieux annexe des renonciations dans l'escarcelle du juge administratif de droit commun, eu égard à la fois à son caractère potentiellement massif et à l'existence d'une juridiction administrative spécialisée justement destinée à connaître des litiges relatifs au contentieux du stationnement payant. L'article L. 2333-87-2 du code général des collectivités territoriales, relatif à la compétence de la commission du contentieux du stationnement payant se montre fort heureusement accueillant, comme vous l'avez d'ailleurs jugé en dirigeant vers la commission les recours indemnitaires liés au stationnement payant, par votre décision M. J... du 20 février 2019 (422499, Rec.T.). La commission est compétente, nous citons, pour « *statuer sur les recours formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement* », ce qui peut tout à fait inclure les renonciations opposées par le greffe de la commission. En pratique, l'annulation de la décision du greffe pourra conduire la commission, soit à se saisir directement du contentieux déclaré à tort irrecevable, soit, à renvoyer l'affaire à l'instruction.

La **seconde alternative** envisageable n'est pas moins innovante que celle que nous venons de décrire. Elle consiste à **regarder les renonciations à action comme des mesures temporaires, sortes de renonciations « en l'état »** dont l'intervention dessaisirait la commission du contentieux du stationnement payant de l'obligation de se prononcer sur les demandes des requérants, sauf à ce que ceux-ci reviennent un jour vers elle¹⁵.

Le schéma est identique au précédent en ce qu'il impose à la commission du contentieux du stationnement payant de se prononcer sur l'existence d'une renonciation dès lors que le requérant conteste le classement implicite de sa demande. Il en diffère en ce qu'il ne prévoit pas l'intervention d'une décision administrative susceptible de recours, mais laisse subsister, comme endormi, le recours devant la juridiction, jusqu'à ce que le requérant le réactive en se manifestant après le stade de la renonciation. En ce cas, il incombe à la commission de se prononcer par une décision explicite, et de s'interroger sur l'existence d'une éventuelle renonciation, dont elle peut donner acte ou à défaut, sur le bien-fondé de la contestation de la redevance de stationnement.

¹⁵ Le procédé de non-lieu en l'état n'est pas inédit, cf, art. R. 634-1 du code de justice administrative sur le non-lieu préalable à une reprise d'instance, en cas de décès du requérant.

Le texte ne prévoit pas un tel procédé mais ne l'interdit pas non plus.

Les deux solutions présentent à nos deux les mêmes mérites de fournir à la fois une voie de contestation aux requérants devant la commission du contentieux du stationnement payant, sans déséquilibrer l'édifice du contentieux du stationnement payant, qui continue de relever, dans son ensemble de la juridiction ad hoc. La première présente l'inconvénient de créer une nouvelle voie de droit ce qui peut inquiéter dans ce contentieux de masse. Elle a néanmoins, à la réflexion notre préférence. Tout d'abord il convient de relativiser l'aspect massif du possible contentieux sur les décisions de renonciation à action. En principe, le requérant vigilant, sait que sa demande ne peut plus prospérer passé le délai de régularisation, il vit certainement très bien avec cette idée et n'envisage pas de s'en plaindre. Le contentieux pourra en outre se tarir avec le temps ou être simplifié à l'extrême lorsque des courriers du greffe seront adressés avec les voies et délais de recours contentieux, qui mentionneront l'intervention du constat de renonciation à action. Sur le fond, le contrôle du bien-fondé de la renonciation ne présente pas de difficulté. La première solution envisagée a également le mérite de s'inscrire dans les schémas traditionnels de la procédure administrative contentieuse, en identifiant un acte administratif faisant grief et en ouvrant une voie de recours permettant de le contester. Elle nous paraît en cela assez robuste. Elle évite par ailleurs, et c'est là la principale difficulté nous semble-t-il de l'autre voie, que la commission du contentieux du stationnement payant conserve, sans limitation de temps, un stock par définition croissant de dossiers non définitivement traités qu'il conviendra le cas échéant un jour examiner¹⁶.

Si vous nous suivez, vous pourrez, donnant tout effet utile à la contestation des requérants, la regarder comme dirigée non pas contre le courrier du greffe les informant de la renonciation à leur action mais comme dirigée en réalité contre la renonciation dont ce courrier les informe. Vous transmettez alors les requêtes à la commission du contentieux du stationnement payant. Si vous préférez la voie de la renonciation en l'état, il vous appartiendra de rejeter les requêtes, comme dirigées contre une décision qui, nous l'avons dit ne fait pas grief, après avoir rappelé aux requérants que leur litige est toujours pendant devant la commission du contentieux du stationnement payant.

Vous voici venu au stade du troisième choix qui est peut-être le plus engageant pour les requérants comme pour la commission du contentieux du stationnement payant, qui est celui des modalités au fond, de la contestation de la renonciation.

Les termes du débat sont les mêmes quel que soit le mode de contestation de la renonciation devant la commission du contentieux du stationnement payant. Dans les deux hypothèses il est demandé à la commission du contentieux du stationnement payant, au moins en première analyse de vérifier si, en vertu de l'article R. 2333-12-39 du code général des collectivités territoriales, le requérant est ou non réputé s'être désisté.

¹⁶ Avec la solution suggérée, il incombe seulement à la commission du contentieux du stationnement payant d'archiver les courriers de notification des renoncations à action.

Précisons en premier lieu que nous lisons le texte, qui ne pose aucun délai pour la régularisation, mais seulement un délai pour éviter la renonciation à action, comme permettant dès lors que le requérant a réagi dans les temps, de compléter encore sa requête passé le délai de renonciation à l'instar de ce que prévoit par exemple l'article R. 612-1 du code de justice administrative (27 avril 2007, Mme Nozay, 266897, inédite, 15 octobre 2004, Mme A..., 241661, Rec. T. p. 808, 838, sur la possibilité de prendre en compte une demande d'aide juridictionnelle octroyée après le délai fixé pour la régularisation). La contestation dans le délai imparti a dès lors pour effet non seulement d'imposer une décision juridictionnelle de la commission du contentieux du stationnement payant, mais autorise également, la régularisation jusqu'au jour où la commission se prononce.

Lorsque le requérant est censé avoir renoncé à son action, et réagit tardivement l'office de la commission est moindre.

A minima, il lui appartient de vérifier qu'un délai d'un mois s'est bien écoulé avant que le requérant n'ait régularisé sa requête ou ait contesté la demande qui lui était faite. Sans cela, nous l'avons dit, il ne peut être regardé comme ayant renoncé à son action. On pourrait admettre, avec une certaine bienveillance et en s'écartant un peu du texte, que le requérant pourrait également justifier ne pas avoir renoncé à son action s'il établit ne pas avoir été en mesure de produire les pièces demandées ou d'en informer la commission. Il y aurait là un tempérament excluant toute possibilité d'usage en quelque sorte abusif de cette forme de désistement, comme vous admettez de le contrôler dans la mise en œuvre des procédures de désistement d'office du contentieux administratif général (17 juin 2019, Mme B..., n° 419770, p. 219, 12 février 2020, Ministre de l'action et des comptes publics c/ Société Realnet, Rec. T). Les règles de procédure qui restreignent l'accès à un tribunal ne doivent pas recevoir une application trop rigide¹⁷ surtout lorsqu'est en cause un contentieux de masse, sans ministère d'avocat obligatoire et sans aide juridictionnelle possible.

Peut-on par ailleurs – c'est l'alternative de ce dernier choix- autoriser la commission du contentieux du stationnement payant ressaisie du litige à s'interroger sur le bien-fondé de la demande de régularisation sollicitée par le greffe ?

Deux considérations paraissent inviter à ne pas s'inscrire dans un tel schéma. En premier lieu le texte même de l'article R. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales qui peut être lu comme imposant que la contestation de la demande soit formulée sous un mois ou ne puisse plus l'être. C'est ainsi que se lit l'obligation de régularisation sous un mois et il n'y a pas de raison de ne pas en faire de même de la contestation. En second lieu, il est un intérêt pratique pour la commission du contentieux du stationnement payant à n'avoir à s'interroger s'agissant de requêtes un peu anciennes que sur d'éventuelles erreurs dans la computation des délais. Ce n'est pas négligeable au regard de la masse contentieuse, même si, s'agissant des remises en cause des renonciations il convient nous l'avons dit de relativiser le nombre de litiges.

¹⁷ Voir, sur ce point CEDH, Clavien c. Suisse 16730/15, 12 septembre 2017 et Gajtani c. Suisse no43730/07, 9 septembre 2014.

Ces considérations ne doivent pas vous arrêter. Nous peinons en effet à adhérer à l'idée d'organiser une voie – au demeurant créative – de contestation de la renonciation qui conduirait seulement la commission du contentieux du stationnement payant à s'intéresser à la computation des délais, troquant en quelque sorte le code général des collectivités territoriales pour un calendrier. On ne peut exclure qu'un greffe, mal avisé, se trompe dans la pièce qu'il peut exiger du requérant. Que l'on songe notamment à l'exigence de paiement préalable du forfait, que certains parlementaires envisagent de réintroduire¹⁸ après son abrogation par le Conseil constitutionnel, avec des exemptions pour certains publics, précaires ou atteints de handicap notamment. Doit-on permettre que le greffe de la commission qui aurait à tort exigé la preuve du paiement préalable ferme toute voie de contestation au motif que le requérant ne s'en serait pas ému dans le délai d'un mois qui lui était laissé pour régulariser ou contester ? La lettre de l'article R. 2333-120-39 pourrait l'autoriser. Mais ce texte peut également être lu comme faisant de la contestation un moyen alternatif à la régularisation – au cas où celle-ci paraîtrait inutile au requérant – évitant le classement administratif, soit, permettant la poursuite de l'instruction devant la commission du contentieux du stationnement payant, rien de plus. Sur le fond, la seule exigence posée serait celle d'une régularisation de la requête sous un mois. Dès lors que la requête était bien dès l'origine régulière – soit, que la demande de régularisation du greffe est infondée – l'article R. 2333-120-39 ne pourrait jouer.

C'est ici encore un peu constructif par rapport à la disposition réglementaire mais l'idée d'une obligation de recours dans le recours – ce qu'est l'obligation faite au requérant de réagir à la demande de régularisation pour éviter le couperet de la renonciation – est tellement peu satisfaisante qu'elle doit recevoir une interprétation la plus souple possible du point de vue du requérant. A défaut, le texte pourrait être regardé comme posant une contrainte procédurale excessive, dont la proportionnalité, au regard des principes constitutionnel et conventionnel de droit au recours pourrait être discutée¹⁹.

L'article R. 2333-120-39 du code général des collectivités territoriales fondamentalement fait de l'incurie du requérant une cause de non-examen de sa requête. En cela il peut être regardé comme posant une limite au droit au recours justifiée et proportionnée, sans atteinte substantielle. Mais lorsque la demande de régularisation est illégale, il n'est plus à notre sens d'incurie qui puisse être reprochée au requérant. Opposer dans ces conditions à ce dernier son silence est excessif. Tout contentieux de masse qu'il est, le contentieux du stationnement payant, dont vous savez qu'il conduit devant le juge des personnes auxquelles l'administration réclame des sommes parfois très importantes, ne peut se satisfaire d'injustice évidents alors

¹⁸ Voir proposition de loi déposée à l'Assemblée Nationale le 14 octobre 2020, relative au contentieux du stationnement payant, n°3425, qui reprend un amendement déposé par le député D. Labaronne à la loi de finance pour 2020, que le Conseil constitutionnel a censuré au motif qu'il s'agissait d'un cavalier budgétaire, Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, Loi de finances pour 2020, paragr. 138.

¹⁹ Sur le plan constitutionnel, voir notamment la décision n°2019-777 QPC du 19 avril 2019 par laquelle le Conseil constitutionnel rappelle que « *la caducité, qui a pour effet d'éteindre l'instance, est susceptible de porter atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif* », voir aussi, sur le plan conventionnel, CEDH, *Ashingdane c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, série A no 93 §57; CEDH *Fayed c. Royaume-Uni*, 21 septembre 1994, série A 294-B §65; CEDH *Markovic et autres c. Italie* [GC], no1398/03, CEDH 2006-XI, §99.

que justement, un juge est à même de les rattraper. Donnant sa pleine portée à la règle du désistement d'office en cas de non-production du mémoire complémentaire annoncé (R. 612-5 code de justice administrative) en imposant qu'il soit prononcé par le juge après mise en demeure, vous avez-vous-même réservé, dans votre décision Mme E-L... du 9 mars 2018, (n° 402378, Rec. T. pp. 839- 845), le cas de la « mise en demeure injustifiée ou irrégulière » permettant au juge un retour en arrière. Il doit en aller de même en matière de renonciation lorsque la commission du contentieux du stationnement payant se prononce, in fine sur la règle déjà stricte de renonciation à défaut de régularisation.

En pratique il sera aisé pour la commission du contentieux du stationnement payant d'apprécier la légalité de la demande de régularisation, tant les règles de recevabilité devant la commission du contentieux du stationnement payant sont précisément encadrées et relativement simples (cf. article R. 2333-120-29 et suivants du code général des collectivités territoriales). Quant aux erreurs du greffe, elles sont certainement rares. Le surcroît potentiel de travail pour la juridiction paraît raisonnable.

C'est ici qu'il nous faut évoquer la décision n° 2020-855 du Conseil constitutionnel du 9 septembre dernier. Abrogeant l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales relatif au paiement préalable du forfait, ce dernier a jugé la déclaration d'inconstitutionnalité *« applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date »*.

Nombre de demandes de régularisation du greffe qui ont conduit à des renonciations d'action reposent sur l'absence de production du justificatif de paiement du forfait et du titre exécutoire, prévue par l'article R. 2333-120-31. Ces documents ne sauraient cependant, compte tenu de ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel, conditionner la recevabilité du recours. Ainsi, une partie des 120 000 renonciations à action sont, si l'on admet que la commission du contentieux du stationnement payant puisse juger de leur bien-fondé, potentiellement fragilisées par la décision du Conseil constitutionnel, dont il vous appartient de tenir compte, y compris d'office (Assemblée, 13 mai 2011, Mme M'R..., 316734, p. 211). Tout porte cependant à croire que le Conseil constitutionnel n'avait pas conscience en rendant sa décision de l'existence de ce stock dormant de requêtes sous statut de renonciation. Les commentaires bien informés parus aux cahiers du Conseil constitutionnel n'en font pas mention et précisent même, en écho à la décision *« qu'aucun motif ne justifi[e] de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité »*, ce qui n'aurait pu être écrit avec en tête l'existence 120 000 requêtes potentiellement pendantes. Aussi, il nous semble que vous pourriez vous autoriser une certaine marge dans l'interprétation de la décision du Conseil constitutionnel cherchant dans le silence des motifs, la portée réelle de la décision n° 2020-855 comme vous avez pu le faire, dans des cas il est vrai où vous pouviez vous appuyer sur des considérations explicites, dans vos décisions d'Assemblée du 13 mai 2011 (Ass., 13 mai 2011, Mme D... et autre, n° 317808, rec, et Mme Y...).

Vous pourrez ainsi relever que par sa décision du 9 septembre 2020, le Conseil constitutionnel n'a pas entendu permettre aux requérants de se prévaloir de l'abrogation de l'article L. 2333-

87-5 dans les affaires qui ne concerneraient pas directement la contestation du forfait de post-stationnement et notamment dans celles par lesquelles un requérant remet en cause l'existence d'une renonciation à son action devant la commission du contentieux du stationnement payant. Si vous optiez pour le système de la renonciation en l'état, cela se traduirait par l'idée selon laquelle la déclaration d'inconstitutionnalité ne saurait bénéficier aux requérants auxquels, à la date de la décision du Conseil constitutionnel, une renonciation en l'état pouvait être opposée et qui n'avaient pas à cette même date demandé à la commission du contentieux du stationnement payant de se prononcer malgré cette renonciation en l'état. L'idée, est bien que la déclaration d'inconstitutionnalité dont les effets ne sont pas reportés dans le temps « ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel » (Conseil constitutionnel, décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011), or, on peut considérer qu'en cas de renonciation en l'état il ne soit – temporairement – plus d'instance en cours.

PCMNC à la transmission de chacune des requêtes, pour attribution, à la commission du contentieux du stationnement payant.