

N° 437649
Commune de Marseille
c/ M. B...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 11 décembre 2020
Décision du 23 décembre 2020

Décision inédite au recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, Rapporteur public

Dans cette affaire, le contraste est grand entre l'enjeu du litige pour le défendeur, de l'ordre d'un peu plus de 160 euros, et pour la commune qui se pourvoit en cassation, pour tenter de colmater une brèche qui risque de la mettre en difficulté dans de nombreux autres litiges de forfait de stationnement.

En effet, sur la requête de M. Guy B..., la commission du contentieux du stationnement payant l'a déchargé des sommes dont le paiement lui a été réclamé par trois titres exécutoires émis par l'agence nationale de traitement automatisé des infractions en vue du recouvrement de trois forfaits de post-stationnement majoré. La commission s'est fondée sur l'absence de publicité du zonage du stationnement payant avec les tarifs correspondants, moyen qu'elle a relevé d'office au titre du champ d'application de la règle de droit.

La commune soutient tout d'abord en cassation qu'en retenant que l'absence de notification des avis de paiement du forfait de post-stationnement n'était pas imputable à M. B..., la commission aurait entaché sa décision d'une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier. Mais vous avez jugé en tout état de cause que s'il résulte des termes de l'article R. 2333-120-35 du code général des collectivités territoriales que le redevable qui saisit la commission du contentieux du stationnement payant d'une requête contre un titre exécutoire n'est pas recevable à exciper de l'illégalité de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement auquel ce titre exécutoire s'est substitué, ces mêmes dispositions ne font pas obstacle à ce que l'intéressé conteste, dans le cadre d'un litige dirigé contre le titre exécutoire, l'obligation de payer la somme réclamée par l'administration (10 juin 2020, *N-N...*, n° 427155, au recueil), qu'il ait ou non engagé un recours administratif contre l'avis de paiement et contesté au contentieux le rejet de son recours. Il s'en déduit nécessairement que ces dispositions ne font pas davantage obstacle à ce que, saisie d'une contestation d'un titre exécutoire par un requérant qui n'aurait pas contesté le forfait de post-stationnement, la commission soulève d'office, sous réserve d'en informer préalablement les parties conformément aux dispositions de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'article R. 2333-120-40 du même code, une illégalité d'ordre public entachant le forfait de post-stationnement mis à la charge de l'intéressé.

Dans ces conditions, ces premiers moyens visent des motifs superfétatoires et sont par suite inopérants en cassation.

A propos du cœur du problème, la commission s'est fondée sur les dispositions de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales pour en déduire que la délibération fixant le zonage et les tarifs, pour entrer en vigueur, devait faire l'objet d'un affichage ou d'une publication. Il faut en réalité combiner les dispositions des articles L. 2131-1, L. 2131-2 et L. 2131-3 pour comprendre que le caractère exécutoire d'une telle délibération du conseil municipal est effectivement subordonné à l'affichage ou à la publication prévus à l'article L. 2131-1, mais pas à la transmission au représentant de l'Etat prévue au même article. Cela revient au même, s'agissant de la détermination de la règle utile en l'espèce. La commission a constaté que si la délibération du 3 octobre 2016 invoquée par la commune prévoyait dans ses articles 3 et suivants un plan de zonage du stationnement payant et des tarifs généraux et particuliers applicables aux résidents, aux professions mobiles et aux utilisateurs d'autopartage, elle renvoyait le détail des règles applicables à des prescriptions définies dans des annexes qui n'avaient été ni affichées ni publiées.

La commune critique cette application de la règle sous trois angles :

Elle fait tout d'abord valoir qu'aux termes des dispositions de l'article L. 2121-24 du même code, « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* », conditions qui figurent à l'article R. 2121-10.

Cependant, ces dispositions ne figurent pas parmi les dispositions relatives au régime juridique des actes de la commune, qui incluent les règles d'entrée en vigueur de ces actes, mais parmi celles qui régissent le fonctionnement du conseil municipal. Aucune sanction relative au caractère exécutoire des délibérations n'y est expressément attachée, au contraire de ce qu'il en est des dispositions des articles L. 2131-1 à L. 2131-3. Il ne s'agit donc pas d'une formalité d'entrée en vigueur se substituant à ces dernières, mais d'une formalité supplémentaire qui a une autre finalité, qui est plutôt de contribuer à la transparence des activités du conseil municipal.

Par ailleurs, à supposer même que s'applique l'article L. 2121-24 et que la formalité de publicité requise puisse se réduire à l'insertion du dispositif de la délibération dans un recueil, on ne saurait réduire la notion de dispositif à une acception purement *formelle*, quasiment de l'ordre de la pagination. Sauf à permettre au conseil municipal de contourner à son gré l'obligation de publication, il faut en retenir une conception *matérielle*, qui porte sur la teneur mêmes des décisions du conseil municipal, les normes de droit positif édictées par la délibération, que celles-ci soient exprimées dans les articles d'une délibération ou renvoyées à des documents annexes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En retenant que l'absence de publication de l'annexe rendait les règles qu'elle comporte inopposables, la commission n'a fait que se couler dans une veine de jurisprudence bien établie que résume ainsi le professeur Benoît dans son fascicule de l'encyclopédie Dalloz : *« La publicité par publication ou affichage de l'article L. 2131-1 est tout au contraire essentiellement conçue comme un mode d'information à l'intention des habitants, leur permettant de prendre connaissance, dans les conditions les plus simples possibles, du texte complet des délibérations des assemblées et des arrêtés des maires ou présidents. Par ce terme de « dispositif » de la délibération il convient d'entendre la décision proprement dite prise par l'assemblée, c'est-à-dire le texte sur lequel s'est manifestée la volonté de l'assemblée – par son adoption ou son rejet – avec l'intention de donner à ce texte valeur d'acte juridique, créateur d'un effet de droit et susceptible d'être mis à exécution »*.

Tout particulièrement, en matière de circulation routière et de stationnement, Il a été jugé qu'en l'absence de publicité de la mesure réglementaire prise, la simple apposition d'un panneau de signalisation peut être contestée à tout moment, sans que puisse être opposée la forclusion du recours, les délais n'ayant pu commencer à courir (Section, 9 mai 1980, *Commune de Champagne-de-Blanzac*, n° 15533, p. 221).

La Cour de Cassation retient quant à elle qu'une interdiction de stationner, signalée par des panneaux, ne peut être pénalement sanctionnée dès lors que l'arrêté instituant cette interdiction n'a pas été régulièrement publié (Crim. 24 oct. 1963, n° 62-93.062 , Bull. crim. n° 291).¹

Enfin, à l'appui des moyens d'insuffisance de motivation et d'erreur de droit tirés de ce que la commission n'aurait pas recherché si, comme elle le soutenait, des mesures de publicité équivalant à la publication des annexes de la délibération du 3 octobre 2016 avaient été mises en œuvre, la commune se borne à faire valoir à nouveau des articles de la presse locale relatifs au stationnement payant à Marseille ; mais des informations rendues publiques par la presse ne saurait équivaloir à une publication administrative officielle : elles n'offrent aucune garantie équivalente d'authenticité, d'exhaustivité et de disponibilité dans le temps.

Par ces motifs, je conclus au rejet du pourvoi.

¹ V. également Cass. crim., 21 février 1957 : *Bull. crim.*, n° 183, p. 311 ; *A.J.D.A.*, 1958, II, 176, note J. Dufau. – 14 novembre 1962 : *Bull. crim.*, n° 318, p. 660