

Proposition de loi (n° 736) relative au contentieux du stationnement payant

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Daniel Labaronne

17 novembre 2023

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la sanction encourue en cas d'absence ou d'insuffisance de paiement des sommes dues au titre du stationnement payant sur la voie publique n'est plus une amende contraventionnelle mais un forfait de post-stationnement qui constitue une redevance d'occupation du domaine public, dont le montant est fixé par la collectivité compétente en matière de voirie.

D'après les informations transmises à votre rapporteur dans le cadre de sa mission de rapporteur spécial de la commission des finances de la mission « Conseil et contrôle de l'État », environ 12 millions d'avis de paiement de forfait de post-stationnement avaient été émis en 2022, pour un produit minimum total estimé à 204 millions d'euros.

En cas de non-paiement du forfait de post-stationnement dans les trois mois suivant sa notification, un titre exécutoire est émis par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) pour le recouvrement du forfait de post-stationnement majoré. En 2022, l'ANTAI a émis 4 851 847 titres exécutoires et le produit minimum de la majoration des forfaits de post-stationnement s'est élevé à 242 millions d'euros.

La dépénalisation du stationnement payant s'est traduite par une perte de compétence du juge judiciaire au profit du juge administratif. La commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), juridiction administrative spécialisée, a été créée afin de traiter ce contentieux de masse.

Initialement, l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) subordonnait la saisine de cette commission au paiement préalable de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement et de la majoration lui ayant été éventuellement appliquée. Cette disposition avait été votée, d'une part, pour éviter les recours dilatoires, dans un but de bonne administration de la justice et, d'autre part, pour garantir le recouvrement rapide de la recette pour les collectivités concernées.

Cet article a été jugé contraire à la Constitution par la décision n° 2020-855 QPC du Conseil constitutionnel du 9 septembre 2020 ⁽¹⁾ en raison de l'absence de disposition garantissant que le montant de la somme à payer pour

(1) Décision n° 2020-855 QPC, 9 septembre 2020.

contester un forfait de post-stationnement et sa majoration éventuelle ne soit trop élevé et de l'absence d'exception tenant compte de certaines circonstances ou de la situation particulière de certains redevables.

La censure du Conseil constitutionnel a contribué à accroître le nombre de recours enregistrés par la CCSP. Ainsi, si cette juridiction anticipait à l'origine une activité proche de 100 000 recours par an, 163 464 recours ont été enregistrés et 59 630 décisions ou ordonnances ont été rendues en 2022 après plusieurs années de progression continue. Au 31 décembre 2022, le stock des affaires en instance s'établissait à 183 541 dossiers et la commission présentait des délais de jugement de l'ordre de 2 ans.

Dans un but de bonne administration de la justice, la présente proposition de loi, présentée par votre rapporteur avec l'appui du groupe Renaissance vise à apporter des améliorations au contentieux du stationnement payant :

- elle rétablit l'obligation de paiement préalable du forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'État, comme condition à la recevabilité d'un recours contentieux, sauf cas exceptionnels, et prévoit que le recours contentieux a un effet suspensif sur le recouvrement des sommes dues (**article 1^{er}**) ;

- elle modifie le nom de la CCSP en Cour nationale du stationnement payant pour mieux rendre compte de son caractère de juridiction administrative (**article 2**) ;

- elle crée un recours administratif préalable obligatoire contre le titre exécutoire émis en cas d'impayé du forfait de post-stationnement (**article 3**) ;

- elle étend le champ d'application du pouvoir d'injonction de la CCSP à toutes les personnes morales de droit public concernées par sa décision (**article 4**).

Par ailleurs, votre rapporteur rappelle que le projet de loi de finances pour 2024 dans sa version sur laquelle le Gouvernement a engagé, en première lecture, sa responsabilité au titre de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, prévoit deux mesures qui intéressent la CCSP :

- d'une part, les crédits relatifs au fonctionnement du greffe de la CCSP (11,4 millions d'euros) sont transférés du ministère de l'intérieur au Conseil d'État (inscription sur le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ») ;

- d'autre part, à l'initiative du rapporteur, le dispositif de performance du programme 165 a été enrichi afin de faire mieux connaître l'activité de la CCSP.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 2333-87-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Modalités de recevabilité du recours contentieux du forfait de post-stationnement

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} rétablit l'obligation de paiement préalable du forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'État, comme condition à la recevabilité d'un recours contentieux. Il fixe des exceptions à cette obligation et prévoit que ce recours contentieux a un effet suspensif sur le recouvrement des sommes dues.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 63 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MATPAM ») a conduit à la dépenalisation et à la décentralisation du stationnement payant. Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Cette dépenalisation s'est traduite par la création d'une juridiction administrative spécialisée, la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), par l'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015.

L'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa version issue de l'article 3 de l'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015, subordonnait la recevabilité du recours contentieux contre les décisions individuelles mettant à la charge d'un justiciable un forfait de post-stationnement au paiement préalable, par l'intéressé, du montant de ce forfait et de son éventuelle majoration. Cet article a été abrogé par la décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020 du Conseil constitutionnel.

1. L'état du droit

- L'article 63 de la loi MAPTAM a prévu une réforme du stationnement payant, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, en dépenalisant l'infraction relative à l'absence et l'insuffisance de paiement du au titre du stationnement sur voirie. Ainsi, la sanction encourue n'est plus une amende contraventionnelle mais un forfait de post-stationnement qui constitue une redevance d'occupation du domaine public. Parallèlement, cette réforme a renforcé les compétences des collectivités en charge de la voirie en matière de stationnement payant.

Ainsi, l'article L. 2333-87 du CGCT prévoit que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité peut instituer une redevance de stationnement, dont il détermine le barème tarifaire. Ce barème varie donc d'une collectivité à l'autre et selon les zones de stationnement d'une même commune.

Cette redevance doit être payée par le conducteur dès le début du stationnement, pour la totalité de la période de stationnement. À défaut, l'intéressé s'expose à devoir s'acquitter d'un forfait de post-stationnement, qui lui est notifié par un avis de paiement délivré soit par son apposition sur le véhicule concerné, soit par envoi postal au domicile de l'intéressé, soit transmis sous une forme dématérialisée. Le montant de ce forfait ne peut être supérieur au montant de la redevance due pour la durée maximale de stationnement autorisée dans la zone considérée. En pratique, ce montant varie assez sensiblement en fonction des collectivités, entre 17 euros et 75 euros. Si le forfait de post-stationnement n'est pas réglé en totalité dans les trois mois suivant la notification de l'avis de paiement, il peut faire l'objet d'une majoration, égale à 20 % du montant du forfait de post-stationnement et d'un montant minimal de 50 euros.

Le recours contentieux visant à contester l'avis de paiement du montant du forfait de post-stationnement dû fait l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire auprès de l'autorité compétente en matière de redevance de stationnement (la commune, l'EPCI, le syndicat mixte ou le tiers contractant dont relève l'agent assermenté ayant établi l'avis). La décision rendue à l'issue de ce recours peut faire l'objet d'un recours contentieux devant la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), juridiction administrative spécialisée créée par l'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015. Le titre exécutoire émis en cas d'impayé du forfait de post-stationnement peut aussi faire l'objet d'un recours devant cette commission, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer un recours administratif préalable obligatoire auprès de l'autorité compétente.

L'article L. 2333-87-5 du CGCT, dans sa version issue de l'article 3 de l'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015, prévoyait, à compter du 1^{er} janvier 2018, que le recours contentieux contre la décision rendue à l'issue du recours administratif préalable obligatoire et contre le titre exécutoire émis à l'encontre d'un justiciable en matière de forfait de post-stationnement était subordonné au paiement préalable de ce forfait et, le cas échéant, de sa majoration.

- Dans sa décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, le Conseil constitutionnel a abrogé l'article L. 2333-87-5 du CGCT pour deux motifs :

- en premier lieu, en raison de l'absence de disposition législative garantissant que le montant de la somme à payer pour contester des forfaits de post-stationnement et leur majoration éventuelle ne soit trop élevé ;

– en second lieu, en raison de l’absence d’exception tenant compte de certaines circonstances ou de la situation particulière de certains redevables à l’obligation de paiement préalable du forfait de post-stationnement.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que le législateur n’avait pas prévu les garanties de nature à assurer que l’exigence de paiement préalable ne porte pas d’atteinte substantielle au droit d’exercer un recours juridictionnel effectif.

2. Le dispositif proposé

Le présent article rétablit l’article L. 2333-87-5 du CGCT dans une rédaction qui tient compte des remarques du Conseil constitutionnel.

Ainsi, le **I** du nouvel article L. 2333-87-5 du CGCT subordonne la recevabilité du recours contentieux contre la décision rendue à l’issue du recours administratif préalable obligatoire au paiement du forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration, dans la limite d’un plafond fixé par décret en Conseil d’État. Il prévoit que, dans le cas où la Cour nationale du stationnement payant, nouveau nom de la CCSP (*cf* article 2), décide de ne pas annuler la décision individuelle relative au forfait de post-stationnement, le montant préalablement acquitté par le requérant pour assurer la recevabilité du recours contentieux est déduit du montant du forfait de post-stationnement et de la majoration restant à régler. Cette disposition permet de traiter les situations dans lesquelles le montant du forfait du post-stationnement et de son éventuelle majoration sont supérieurs au plafond fixé par décret.

Le **II** définit les cas dans lesquels l’obligation de paiement préalable du forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration n’est pas applicable. Elle concerne ainsi les requérants qui produisent des documents justifiant de l’une des situations suivantes :

- le vol ou la destruction de leur véhicule, ou usurpation de plaque d’immatriculation ;
- la cession pour destruction de leur véhicule ;
- la cession de leur véhicule ;
- le bénéficie d’une carte « mobilité inclusion » portant la mention « stationnement pour personnes handicapées » prévue au 3° de l’article L. 241-3 du code de l’action sociale et des familles ;
- la perception de faibles revenus.

Le **III** donne à l’introduction du recours contentieux un effet suspensif sur le délai de trois mois à l’issue duquel le conducteur doit avoir réglé la totalité de ce forfait et sur le délai de prescription dans le cas où un titre exécutoire a été émis. Il fait aussi obstacle, dans les mêmes conditions, au recouvrement des sommes pour lesquelles le titre exécutoire contesté a été émis.

Le **IV** prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe la liste des documents à produire pour justifier des situations ouvrant droit à la dispense d'obligation de paiement préalable avant l'introduction d'un recours contentieux et détermine les modalités selon lesquelles la Cour nationale du stationnement payant informe l'autorité à l'origine de l'émission du forfait de post-stationnement ou l'ordonnateur à l'origine du titre exécutoire de l'enregistrement à son greffe d'un recours recevable et de la notification au requérant de la décision rendue.

Enfin, le présent article prévoit une entrée en vigueur de ces dispositions à une date fixée par décret et au plus tard le 30 juin 2024.

*

* *

Article 2

(art. L. 2323-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques, *art.* L. 2333-87, L. 2333-87-2, L. 2333-87-3, L. 2333-87-4, L. 2333-87-7, L. 2333-87-8-1, L. 2333-87-9 et L. 2333-87-10 du code général des collectivités territoriales)

Changement de nom de la Commission du contentieux du stationnement payant en Cour nationale du stationnement payant

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 procède au changement de dénomination de la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) en Cour nationale du stationnement payant.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La CCSP a été créée par l'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015 dans le contexte de la dépenalisation de la réforme du stationnement payant prévu par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite « MAPTAM »).

1. L'état du droit

La CCSP est une juridiction administrative spécialisée à compétence nationale qui juge les litiges portant sur le stationnement payant. Les articles L. 2333-87-1 à L. 2333-87-11 et R. 2333-120-20 à R 2333-87-74 du CGCT traitent des missions et de l'organisation de la CCSP, ainsi que des modalités de recours devant cette commission.

Composée d'un président et de magistrats des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraires. Elle statue sur les recours contentieux formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement.

D'autres articles mentionnent l'existence de la CCSP :

– l'article L. 2333-87 qui prévoit que le recours contentieux en matière de forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration s'effectue devant la CCSP ;

– l'article L. 2323-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit que la contestation du titre exécutoire en cas d'action en recouvrement, qui s'effectue devant la CCSP, n'a pas de caractère suspensif ;

– les articles R. 231-1 et R. 234-1 qui traitent de dispositions relatives aux magistrats administratifs exerçant leurs fonctions dans cette commission.

2. Le dispositif proposé

Le présent article modifie la dénomination de la Commission du contentieux du stationnement payant, qui s'appellerait désormais Cour nationale du stationnement payant. Ce nouveau nom rendrait mieux compte de la qualité de juridiction de cette commission.

L'article procède ainsi à toutes les coordinations nécessaires dans la partie législative du CGCT et à l'article L. 2323-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

En revanche, un décret d'application de cet article sera nécessaire pour que le changement de nom soit réalisé dans la partie réglementaire du CGCT.

*

* *

Article 3

(art. L. 2387 et L. 2387-2 du code général des collectivités territoriales)

Création d'un recours administratif préalable obligatoire contre le titre exécutoire émis en cas d'impayé du forfait de post-stationnement

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 3 crée un recours administratif préalable obligatoire contre le titre exécutoire émis en cas d'impayé du forfait de post-stationnement.

1. L'état du droit

• Le IV de l'article L. 2333-87 du CGCT prévoit que le recours contentieux visant à contester l'avis de paiement du montant du forfait de post-stationnement dû doit faire l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) pour être recevable, auprès de la commune, de l'EPCI, du syndicat mixte ou du tiers contractant dont relève l'agent assermenté ayant établi l'avis.

Il doit être exercé dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement, par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ou le locataire ou l'acquéreur du véhicule (article R. 2333-120-13 du CGCT). L'autorité compétente dispose d'un délai d'un mois à compter de la date de réception du recours indiquée sur l'avis postal ou électronique pour l'examiner, à l'expiration duquel le silence vaut décision de rejet.

La décision rendue à l'issue du RAPO 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. Ce recours doit être déposé dans le délai d'un mois à compter soit de la date de notification explicite de la décision de l'autorité compétente, soit du jour où naît la décision implicite de rejet (article R. 2333-120-33 du CGCT).

- Le titre exécutoire émis en cas d'impayé du forfait de post-stationnement dans les trois mois suivant sa notification peut aussi faire l'objet d'un recours contentieux devant la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), sans qu'il soit nécessaire d'effectuer un recours administratif préalable obligatoire auprès de l'autorité compétente. La commission doit être saisie dans le délai d'un mois suivant la notification du titre exécutoire. Le titre exécutoire se substitue alors à l'avis de paiement du forfait de post-stationnement impayé.

Cela signifie qu'il existe deux modalités de contestation du forfait de post-stationnement :

- soit le conducteur effectue un RAPO, dans le délai d'un mois après avoir reçu l'avis de paiement du forfait de post-stationnement, puis un recours contentieux lorsqu'il reçoit la réponse à son RAPO (explicite ou implicite à l'expiration d'un délai d'un mois) ;

- soit le conducteur, qui n'a pas réglé son forfait de post-stationnement, dépose directement un recours contentieux contre l'avis exécutoire émis pour impayé à l'issue du délai de trois mois après la notification de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement.

2. Le dispositif proposé

Le présent article crée un recours administratif préalable obligatoire contre le titre exécutoire émis en cas d'impayé de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement. Le conducteur ne pourrait déposer un recours contentieux devant la Cour nationale du stationnement payant qu'après avoir reçu la notification de la décision rendue à l'issue du RAPO contre le titre exécutoire.

Ainsi, le présent article modifie l'article L. 2333-87 du CGCT pour prévoir deux dispositions :

– d’une part, la substitution permanente du titre exécutoire émis en cas d’impayé du forfait de post-stationnement à l’avis de paiement de ce forfait (et pas uniquement lorsque ce titre fait l’objet d’un recours contentieux comme c’est le cas dans le droit actuel) ;

– d’autre part, l’élargissement au titre exécutoire émis en cas d’impayé des dispositions prévues en matière de RAPO au VI de l’article.

*

* *

Article 4

(art. L. 2387-87-8-1 du code général des collectivités territoriales)

Extension du champ d’application du pouvoir d’injonction de la commission du contentieux du stationnement payant

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L’article 4 étend le champ d’application du pouvoir d’injonction de la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) à toutes les personnes morales de droit public concernées par sa décision.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 40 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a créé un nouvel article L. 2333-87-8-1 du CGCT qui autorise la CCSP à prononcer une injonction à l’encontre de la collectivité territoriale, de l’EPCI ou du syndicat mixte concerné afin de restituer aux automobilistes requérants les sommes qu’ils auraient indûment versées à l’administration dans l’hypothèse où le jugement de la CCSP aurait annulé le forfait de post-stationnement ou le titre exécutoire émis en cas d’impayé.

1. L’état du droit

La CCSP statue sur les recours formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement émis par la commune, l’EPCI, le syndicat mixte ou le tiers contractant désigné pour exercer cette mission à l’encontre de l’automobiliste ne s’étant pas acquitté de sa redevance de stationnement. En revanche, elle n’a pas le pouvoir de rembourser les sommes payées par l’usager du service public du stationnement payant.

Aux termes de l’article L. 2333-87-8 du CGCT, la CCSP condamne la partie perdante à payer à l’autre partie la somme qu’elle détermine, dans un objectif d’équité entre les parties.

L'article L. 2333-87-8-1 du CGCT prévoit que la CCSP peut prononcer, à l'encontre de la collectivité territoriale, de l'EPCI ou du syndicat mixte concerné, une injonction à prendre une mesure d'exécution de sa décision, assortie, le cas échéant, d'une astreinte.

2. Le dispositif proposé

Le présent article modifie l'article L. 2333-87-8-1 du CGCT pour étendre le champ d'application du pouvoir d'injonction de la Cour nationale du stationnement payant à toute personne morale de droit public concernée par la décision, c'est-à-dire, en sus des communes, EPCI et syndicats mixtes, les tiers contractants désigné pour exercer cette mission.