

Paris, le 10 MARS 2016

Le ministre de l'intérieur

à

Monsieur le préfet de police
Mesdames et messieurs les préfets de département

Circulaire n° NOR INTB1604442C

Objet : Sécurisation juridique des actes des communes et des EPCI relatifs au stationnement payant sur voirie suite à la réforme introduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

Résumé : La présente circulaire a pour objet de préciser aux préfets les points sur lesquels ils doivent particulièrement être attentifs à l'égard des actes des communes et EPCI compétents pour réglementer le stationnement payant et instaurer le forfait de post-stationnement prévu par l'article L.2333-87 modifié par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 (Loi « MAPTAM »).

Textes de référence : articles L.2213-2, L.2213-6, L.2333-87 et R.2333-120-1 à R.2333-120-19 du code général des collectivités territoriales.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) réforme en profondeur les principes du stationnement payant sur voirie, en modifiant notamment l'article L.2333-87 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Avec cette réforme, dont la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 fixe l'entrée en vigueur au 1er janvier 2018, le stationnement payant des véhicules sur la voirie ne relèvera plus d'un régime de police administrative, au titre de l'articulation des articles L.2213-6 et L.2333-87 du CGCT, mais prendra la forme d'une redevance d'occupation du domaine public. A ce titre, le principal changement pour les collectivités sera la possibilité de déterminer le montant du forfait de post-stationnement (FPS), applicable lorsque la redevance n'est pas réglée en totalité dès le début du stationnement ou ne l'est que partiellement et qui remplace l'amende pénale.

Il convient de veiller particulièrement à la sécurité juridique des actes pris par les communes et groupements. Le guide de recommandations, édité par le CEREMA sous l'égide de la Mission interministérielle pour la décentralisation du stationnement, pourra être utilement consulté¹.

D'ici à l'entrée en vigueur de la réforme, les collectivités seront amenées à délibérer sur les modalités de sa mise en œuvre locale. Les délibérations relatives aux tarifs des droits de voirie et de stationnement étant exclues de l'obligation de transmission au représentant de l'Etat, aux termes de l'article L.2131-2 du CGCT, il convient d'inviter les communes et établissements publics concernés **à transmettre systématiquement leurs délibérations relatives à la mise en œuvre de la réforme.**

Cette transmission permettra, dans le contexte de mise en œuvre progressive de la réforme et dans une optique de bonne administration, de sécuriser autant que possible les actes juridiques pris par les collectivités, qui pourraient donner lieu à un contentieux important.

Les communes et groupements compétents devront adopter au moins deux actes pour mettre en place le dispositif : d'une part, un arrêté de l'exécutif de la commune ou de l'EPCI portant réglementation de la circulation (*cf.* annexe n° 1), puis, d'autre part, une délibération de l'organe délibérant instituant le barème tarifaire de paiement immédiat de la redevance de stationnement et le montant du forfait de post-stationnement (*cf.* annexe n° 2). Enfin, s'ils le souhaitent, les communes et les groupements pourront externaliser, dans le respect des règles de la commande publique, certaines missions, comme par exemple la surveillance du stationnement et la délivrance des avis de paiement et devront donc prendre un acte adapté (*cf.* annexe n° 3).



Bernard CAZENEUVE

¹ Guide téléchargeable à partir de l'adresse <http://www.certu-catalogue.fr/decentralisation-du-stationnement-payant-sur-voirie-guide-de-recommandations-a-l-attention-des-collectivites-territoriales.html>

ANNEXE n° 1 – L'arrêté portant réglementation du stationnement.

Différentes autorités interviennent dans le processus :

- le titulaire du pouvoir de police de la circulation et du stationnement.
- l'organe délibérant d'une commune ou d'un EPCI.

L'article L.2333-87 du CGCT précise qu'il appartient aux établissements publics de mettre en place ces mesures lorsque ceux-ci sont compétents en matière d'organisation de la mobilité et lorsqu'ils y sont autorisés par leurs statuts ou par une délibération prise dans les conditions prévues par l'article L.5211-5 du même code.

Cette compétence d'un EPCI en matière d'organisation de la mobilité n'emporte pas nécessairement l'attribution à son président des pouvoirs de police relatifs à la circulation et au stationnement. En effet, aux termes de l'article L.5211-9-2 du CGCT, ces derniers sont détenus par le président de l'EPCI si l'établissement est compétent en matière de voirie.

Quand bien même l'EPCI serait compétent, le maire dispose toujours de la possibilité, aux termes du même article, de conserver ses pouvoirs de police. Aussi apparaît-il indispensable de s'assurer que l'autorité titulaire du pouvoir de police soit bien celle qui prend l'arrêté réglementant le stationnement, indépendamment du fait que la compétence soit communale ou communautaire.

L'article L.2333-87 du CGCT dans sa rédaction issue de la loi MAPTAM dispose : *Sans préjudice de l'application des articles L. 2213-2 et L. 2512-14, le conseil municipal ou l'organe délibérant [...], peut instituer une redevance de stationnement [...].*

Le dispositif du stationnement payant repose donc sur l'articulation entre un arrêté du titulaire du pouvoir de police et une délibération de l'organe délibérant compétent qui institue une redevance de stationnement sur les zones de stationnement. Cet arrêté est pris au titre de l'article L.2213-2 du CGCT. Il détermine les zones où le stationnement est autorisé et où il ne l'est pas, au titre de son pouvoir de police de la circulation et du stationnement. Il indique les plages horaires sur lesquelles le stationnement est réglementé (par la future délibération) ou limité (« zones bleues »).

ANNEXE n° 2 – La délibération instituant le barème tarifaire et le forfait de post-stationnement.

Les points de la délibération sur lesquels une vigilance accrue est de mise sont les suivants :

A) Modulation du barème tarifaire.

Le barème tarifaire doit déterminer le montant à payer par l'utilisateur. **Son montant maximum détermine le montant maximum du forfait de post-stationnement (cf. C).** Selon l'article L.2333-87 du CGCT, il peut être modulé en fonction de la durée du stationnement, de la surface occupée par le véhicule ou de son impact sur la pollution atmosphérique. Il peut prévoir une tranche gratuite pour une durée déterminée ainsi qu'une tarification spécifique pour certaines catégories d'utilisateurs, dont les résidents.

Ainsi, en cas de modulation du barème tarifaire, il appartient à la commune de spécifier les modalités d'identification des véhicules concernés, pour ce qui concerne la surface, la qualité de résident, ou dans le cas d'une modulation tarifaire sur la base de l'impact sur la pollution atmosphérique (conformément à l'article L.318-1 du code de la route).

Outre ces critères précisés dans les textes (article L.2333-87 CGCT), les collectivités disposent également de la possibilité de fixer des tarifs différents en fonctions de situations qui le justifieraient.²

Toutefois, il est important de sensibiliser les collectivités sur l'opportunité de ne pas multiplier les catégorisations tarifaires par souci de maintenir une certaine lisibilité pour les administrés, faciliter les contrôles par les agents compétents, et prévenir ainsi les recours administratifs et contentieux.

B) Proportionnalité.

Le barème tarifaire doit permettre d'assurer une rotation des véhicules dans les zones où le stationnement est soumis à une forte pression tout en respectant la garantie constitutionnelle d'aller et de venir avec son véhicule. De même, il doit prendre en compte les coûts de mise en place de la réforme par la collectivité dans le cadre de sa politique de stationnement (renforcement des moyens dédiés au contrôle, modernisation des équipements...).

Ainsi, le contrôle du juge consistera à s'assurer que l'écart tarifaire mis en place n'a pas une incidence disproportionnée au regard des objectifs poursuivis mais aussi d'examiner l'intensité de l'atteinte portée à d'autres exigences juridiques impérieuses (disproportion tarifaire sans rapport avec les objectifs recherchés et donc assimilable à un abus).

Cela exclut que les collectivités ou leurs groupements instaurent un taux maximal dont le produit excéderait très largement les coûts de gestion de la redevance et les besoins

² Conseil d'Etat, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques : « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'utilisateurs d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure ».

financiers correspondant aux dépenses auxquelles doit être affecté le produit du FPS (article R.2333-120-18 du CGCT) au risque d'être considéré comme abusif³.

La jurisprudence du Conseil d'État (*cf. note infra*) permet de déterminer si un barème tarifaire est manifestement disproportionné au regard des éléments précités mais également des circonstances d'espèce : les situations n'étant pas comparables d'une ville ou d'une agglomération à une autre, il convient de déterminer au cas par cas si le barème tarifaire est en adéquation avec la situation locale.

C) La détermination du forfait de post-stationnement (FPS).

Dans la mesure où le FPS est limité par le montant maximal du barème tarifaire, les communes devront voter le montant du ou des FPS lors de la délibération déterminant le barème.

L'article L.2333-87 précité précise que le montant du FPS *ne peut être supérieur au montant de la redevance due pour la durée maximale de stationnement prévue, hors dispositifs d'abonnement, par le barème tarifaire de paiement immédiat en vigueur dans la zone considérée*. En effet, le principe du FPS est qu'il constitue une redevance domaniale encaissée a posteriori, qui ne peut, par définition, être supérieure au montant dont l'usager doit normalement s'acquitter.

Ainsi, tout forfait de post-stationnement dont le montant serait supérieur au montant maximum du barème tarifaire serait irrégulier.

A titre d'exemple, un barème tarifaire qui prévoirait une période de 10 heures maximum de stationnement consécutif à 2 € de l'heure ne pourrait pas voir son FPS fixé à plus de 20 €. De même, dans les villes où le stationnement est limité (à 2 heures, par exemple), le FPS ne pourrait pas être supérieur au prix dont l'usager doit s'acquitter pour stationner 2 heures. Mais l'usager en sera à nouveau redevable s'il entame une nouvelle période de 2 heures.

L'article prévoit la possibilité pour la commune d'établir un FPS différent selon les catégories d'usagers, au même titre que le barème tarifaire décrit en I. Il ne s'agit que d'une possibilité et une commune instituant un FPS unique, ne dépassant pas le montant maximum du barème tarifaire le plus élevé, ne commettrait pas d'illégalité de ce seul fait.

³ CE, 12 déc. 1923, Peysson : « qu'il appartenait audit conseil municipal, sous l'autorité du préfet, de fixer le tarif de ces redevances, ainsi qu'il l'a fait en tenant compte, par des dispositions ayant un caractère général, du mode d'usage et de la situation des emplacements occupés, ainsi que de la nature des commerces exercés ».

CE 10 fév. 1978, Ministre de l'économie et des finances c/ Scudier, la redevance doit tenir compte : « de l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir d'une façon privative d'une partie du domaine public ».

CE, 16 déc. 2013 n° 369304 : « qu'il ressort des pièces du dossier que, pour modifier la formule de calcul de la redevance d'occupation due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, basée sur la longueur de voie qui leur est concédée et leur chiffre d'affaires, le Premier ministre a pris en compte l'augmentation de ce dernier, plus rapide que celle de la redevance, constatée depuis son institution, en 1997 ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ait, par la modification contestée, commis une erreur de droit ou une erreur manifeste dans l'appréciation qu'il doit porter, en fixant ce montant, sur l'intérêt du domaine public ainsi que sur les avantages retirés de son occupation ; qu'il a ainsi pu légalement modifier les règles permettant de déterminer le montant de la redevance en cause sans que celle-ci présente, du seul fait de sa révision, le caractère d'une imposition ».

ANNEXE n° 3 - L'externalisation

A) Les rapports avec le tiers contractant.

Les communes ou groupements auront la possibilité, aux termes de l'article L.2333-87, de faire intervenir un tiers contractant afin d'assurer la mission de surveillance du stationnement payant et de délivrance des avis de forfait de post-stationnement. Ces tiers contractants pourront également assurer l'exploitation technique du service du stationnement (matériel, maintenance...), le traitement du recours administratif préalable obligatoire (à titre facultatif si la surveillance du paiement n'est pas externalisée, à titre obligatoire si celle-ci l'est), ainsi que la collecte de la redevance de stationnement payée spontanément par les usagers.

Pour ce faire, les communes et groupements pourront, selon leur choix, recourir à des délégations de service public (DSP)⁴ ou à des marchés publics. A ce titre, il sera opportun de consulter la circulaire interministérielle NOR IOCB1006399C du 10 septembre 2010 relative au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de commande publique et ses annexes. La distinction entre le marché public et la DSP repose en résumé sur les critères suivants :

- Le risque d'exploitation : lorsque ce risque est porté par la personne publique, le contrat est qualifié de marché public. Cette responsabilité porte sur tous ses composants : juridique, financier, économique... ;

- La rémunération du cocontractant : là encore, c'est la notion de risque qui permet la distinction. Il importe de savoir qui assume le risque financier de l'opération : si le prestataire n'est pas substantiellement rémunéré par le résultat de l'exploitation mais par la personne publique, le contrat est qualifié de marché public. En revanche, si la rémunération provient de redevances payées par l'utilisateur, le contrat est qualifié de DSP. L'objectif est de faire peser le risque financier sur le prestataire dans le cadre d'une DSP et sur la personne publique dans le cadre d'un marché public. Un contrat sera regardé comme une DSP si la rémunération du prestataire est substantiellement liée à la fréquentation du service (CE, 7 novembre 2008, Département de la Vendée, n° 291794), ou si la fréquentation est susceptible de varier dans des proportions telles que le prestataire puisse être regardé comme assumant un réel risque d'exploitation (CE, 5 juin 2009, Société Avenance-Enseignement et Santé, n° 298641).

- Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat⁵, les pouvoirs de police ne peuvent être délégués à des personnes privées. Le tiers contractant ne peut donc effectuer pour le compte de la commune des missions qui relèvent d'une activité de police. Ainsi, à titre d'exemple, les stationnements gênants ou abusifs, au sens des articles R.417-9 à R.417-13 du code de la route, ou les "zones bleues", dont le non-respect est sanctionné par l'article R.49 du code pénal, ne sauraient être contrôlés par des tiers contractants qui, en tout état de cause, ne disposent pas de la possibilité de verbaliser une infraction, quelle qu'elle soit.

⁴ En l'espèce, on constate que les prévisions contractuelles relatives à la fréquentation du stationnement payant sont susceptibles d'être fortement impactées par différents facteurs, notamment le comportement des automobilistes (que la réforme a pour but de modifier), la survenance de travaux sur la voirie, l'édiction de mesures telles que la modification du plan de circulation, l'instauration de la gratuité en cas de pic de pollution, etc. Dans le cas du stationnement sur la voie publique, la rémunération du contractant provient des redevances payées par l'utilisateur, et la variation de la fréquentation est susceptible d'entraîner un risque d'exploitation au sens de l'arrêt du Conseil d'Etat de 2009 n° 298641 cité *supra*.

⁵ CE, 17 juin 1932, n° 12045 Ville de Castelnaudary. CE, 1^{er} avril 1994, Ville de Menton, n° 144152.

Dans le cas où le tiers contractant chargé de la surveillance du stationnement sur voirie serait également le tiers contractant pour la construction et l'exploitation d'un ouvrage hors voirie de stationnement, il convient, dans une optique de lisibilité, de bonne administration et eu égard aux difficultés pratiques engendrées, de formaliser cette relation par deux contrats distincts plutôt que de recourir à un contrat global.

- S'agissant des contrats en cours, il est envisageable d'intervenir par avenants si ces derniers n'entraînent pas de modification de l'objet, du périmètre ou de l'économie générale du contrat, dans le respect des dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT pour les DSP ou l'article 20 du code des marchés publics. Ainsi, un contrat préexistant ne portant que sur la gestion technique du stationnement (entretien des horodateurs) ne saurait, par voie d'avenant, se voir adjoindre les missions de surveillance du stationnement et de délivrance du FPS.

En outre, il convient de rappeler que le produit des FPS a vocation, en vertu de la loi, à financer les opérations destinées à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et la circulation. De même, il doit couvrir le financement de la réforme et, éventuellement, les opérations relatives à la voirie si la commune ou l'établissement public est compétent. Les modalités de répartition du produit du FPS entre les communes et leurs groupements sont définies par les articles R.2333-120-18 et R.2333-120-19 du CGCT. Ces articles disposent que dans les EPCI à fiscalité propre exerçant l'intégralité des compétences en matière d'organisation de la mobilité, de parcs et aires de stationnement et de la voirie (pour la totalité des voies), les recettes issues des FPS sont reversées à ces établissements publics par les communes ayant institué la redevance de stationnement. Dans les autres EPCI à fiscalité propre, la commune ayant institué la redevance de stationnement et l'établissement public doivent signer une convention fixant la part des recettes issues des FPS reversée à l'EPCI, pour l'exercice de ses compétences en matière d'organisation de la mobilité et de voirie.

Concernant l'Île-de-France, un décret spécifique tenant compte de la situation des transports dans la région précisera ultérieurement les modalités de reversement du produit du FPS, selon les principes fixés par l'article 64 de la loi MAPTAM.

Par ailleurs, dans cette optique d'externalisation, le décret n° 2015-1670 du 14 décembre 2015, pris en application de l'article L.1611-7-1 du CGCT précise les dispositions comptables et financières applicables aux conventions de mandat conclues par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'encaissement de leurs recettes, et étend le champ des recettes dont les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier l'encaissement à un organisme privé, notamment les redevances de stationnement des véhicules sur voiries.

Enfin, il est à noter qu'aux termes de l'article R.2333-120-15 du CGCT, le tiers contractant auquel il a été confié la gestion des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) doit, au même titre que la collectivité si elle ne l'a pas externalisée, fournir un rapport annuel d'exploitation à l'autorité délégante. L'importance de ce rapport est à rappeler aux communes et établissements publics en ce qu'il permet l'information et le suivi du dispositif, notamment par les citoyens et l'opposition municipale ou communautaire.

B) L'emploi des personnels par le tiers contractants.

Une collectivité disposant au préalable de personnels chargés de contrôler le stationnement pourrait souhaiter avoir recours à un tiers contractant dans les conditions précédemment rappelées. Dans ce cas, les personnels pourraient travailler pour le tiers contractants selon diverses modalités, la voie principale restant le détachement conformément à l'article 64 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.