



## Commentaire

### Décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020

*Mme Samiha B.*

*(Condition de paiement préalable pour la contestation des forfaits de post-stationnement)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 11 juin 2020 par le Conseil d'État (décision n° 433276 du 10 juin 2020) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Samiha B. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015 relative à la gestion, au recouvrement et à la contestation du forfait de post-stationnement prévu à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

##### **1. – L'institution du forfait de post-stationnement**

\* C'est pour limiter le stationnement des véhicules dans les centres villes engorgés qu'ont été adoptés, dans les années soixante, les premiers arrêtés municipaux rendant payant le stationnement sur voirie<sup>1</sup>. Ces arrêtés étaient alors fondés sur l'article 99 du code de l'administration communale, en vertu duquel le maire pouvait « moyennant le paiement de droits fixés par un tarif établi, donner des permis de stationnement ». Leur légalité a rapidement été admise par le Conseil d'État qui a jugé que le maire pouvait, sur ce fondement, soumettre au paiement de redevances les stationnements des véhicules le long des voies publiques, sous réserve qu'il ne

---

<sup>1</sup> Christian Lavalie, « Les métamorphoses du stationnement payant sur voirie et l'évolution de la domanialité publique », *RFDA 2015*, p. 305.

soit pas porté atteinte à la liberté d'accès aux immeubles riverains et à leur desserte<sup>2</sup>. L'habilitation anciennement énoncée à l'article 99 du code de l'administration communale est aujourd'hui formulée à l'article L. 2213-6 du CGCT<sup>3</sup>.

Longtemps, le défaut ou l'insuffisance de paiement de la redevance de stationnement a fait l'objet d'une sanction pénale, les contrevenants étant passibles des amendes prévues pour les contraventions de police<sup>4</sup>. En outre, les prérogatives liées au stationnement payant ne pouvaient pas faire l'objet d'une délégation à des opérateurs privés, conformément à l'interdiction générale de déléguer des pouvoirs de police<sup>5</sup>. Seule pouvait être confiée à une entreprise privée la gestion matérielle du stationnement payant, comme l'installation et l'entretien des parcmètres.

Ce régime a toutefois été jugé inefficace en raison notamment de l'obligation, conformément à l'exigence d'égalité de la loi pénale, d'une application uniforme des amendes contraventionnelles, alors que le tarif de la redevance de stationnement variait d'une commune à l'autre, de sorte que le montant de l'amende pouvait, selon les collectivités, apparaître soit comme excessif soit comme trop faible pour être dissuasif. En outre, certains estimaient que les agents de police en charge du constat des infractions n'étaient pas suffisamment nombreux et n'avaient pas les moyens nécessaires pour exercer leur mission.

\* Ces constats ont conduit à envisager de dépénaliser le défaut de paiement du stationnement sur la voie publique, ce dont témoigne le rapport d'évaluation des conséquences de la dépénalisation du stationnement élaboré à la demande du Gouvernement par plusieurs inspections générales et déposé en juillet 2013.

C'est à la suite de ce rapport que la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) et, plus précisément, son article 63, issu d'un amendement introduit en première lecture par le sénateur Jean-Jacques Filleul<sup>6</sup>, a procédé à cette dépénalisation et à la décentralisation du stationnement sur voirie<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> CE, 26 févr. 1969, n° 73522, *Fédération nationale des clubs automobiles de France* ; CE, 22 févr. 1974, n° 84335.

<sup>3</sup> La première phrase de cet article prévoit ainsi que « *Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce* ».

<sup>4</sup> Articles R. 116-2 du code de la voirie et R. 610-5 du code pénal.

<sup>5</sup> Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'une convention ne peut légalement confier à un opérateur privé l'exercice de prérogatives qui relèvent de la police du stationnement (voir, s'agissant de la détermination des emplacements où celui-ci est payant et de la constatation des infractions à cette obligation : CE, 1<sup>er</sup> avril 1994, n° 144152, *Commune de Menton*).

<sup>6</sup> *JO Sénat*, 1<sup>re</sup> séance, 5 juin 2013.

<sup>7</sup> Cette loi a été soumise au Conseil mais la constitutionnalité de son article 63 n'a pas été directement mise en cause et le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office, à son encontre, aucun moyen d'inconstitutionnalité (décision

Cette loi, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>8</sup>, met fin à la sanction pénale de l'absence ou de l'insuffisance du paiement de la redevance de stationnement<sup>9</sup> et la remplace par le paiement d'un « *forfait de post-stationnement* » dont le montant est dorénavant déterminé par la commune ou l'établissement intercommunal compétent en matière de voirie. Elle a également eu pour effet de transférer ce contentieux des tribunaux pénaux aux juridictions administratives.

\* En effet, le paragraphe I de l'article L. 2333-87 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi du 27 janvier 2014 précitée, prévoit que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité peut instituer une redevance de stationnement.

C'est le conseil municipal ou l'établissement intercommunal compétent qui, dans la délibération instituant cette redevance, en détermine le barème tarifaire.

Cette même délibération doit, aux termes de l'article L. 2333-87, établir « *le tarif du forfait de post-stationnement, applicable lorsque la redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement n'est pas réglée dès le début du stationnement ou est insuffisamment réglée* » (art. L. 2333-87, I-2° du CGCT). La détermination de ce tarif est toutefois plafonnée puisque « *son montant ne peut être supérieur au montant de la redevance due pour la durée maximale de stationnement prévue par le barème tarifaire de paiement immédiat en vigueur dans la zone considérée* »<sup>10</sup>.

Ainsi, le montant du forfait de post-stationnement, dont le paiement sanctionne dorénavant la méconnaissance des règles du stationnement payant, peut être modulé selon les situations locales, étant précisé qu'une même collectivité peut décider d'appliquer des tarifs différents sur son territoire en fonction des zones.

\* Le législateur a qualifié la redevance de stationnement de redevance d'occupation du domaine public<sup>11</sup>, dont le forfait de post-stationnement est présenté comme une

---

n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

<sup>8</sup> Conformément au paragraphe V de l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, modifié par l'article 77 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 et par l'article 45 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015.

<sup>9</sup> Seule la méconnaissance des règles du stationnement payant a été dépenalisée, relève en revanche toujours de la matière pénale le stationnement gênant ou dangereux.

<sup>10</sup> 2° du paragraphe I de l'article L. 2333-87 du CGCT.

<sup>11</sup> L'article 69 de la loi MAPTAM a expressément prévu à l'article L. 2125-9 du CGPPP que « *Les règles de paiement des redevances dues pour l'occupation du domaine public dans le cadre d'un stationnement de véhicule sur voirie sont fixées à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales* ».

modalité. Tenu par cette qualification législative, le Conseil d'État en a conclu que ce forfait ne relevait pas du régime des sanctions administratives<sup>12</sup>. Toutefois, il a expressément réservé la possibilité d'une appréciation différente qui serait formulée au terme d'une QPC<sup>13</sup>.

Le législateur a également admis que la collecte de cette redevance puisse être déléguée par contrat à un opérateur privé<sup>14</sup>. Dès lors, selon la collectivité et les modalités de gestion du stationnement payant retenues, les catégories de personnes en charge de l'établissement des forfaits de post-stationnement peuvent différer.

Le montant du forfait de post-stationnement doit être notifié au titulaire du certificat d'immatriculation par avis de paiement ou, le cas échéant, au locataire ou à un nouvel acquéreur du véhicule, si l'administration dispose des informations permettant de l'identifier<sup>15</sup>.

L'avis de paiement du forfait de post-stationnement est notifié soit par son apposition sur le véhicule par un agent assermenté de la collectivité ou du tiers contractant désigné pour exercer cette mission, soit par envoi postal au domicile du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule, soit transmis sous une forme dématérialisée aux personnes titulaires de certificats d'immatriculation ayant conclu une convention à cet effet<sup>16</sup>.

\* Le forfait de post-stationnement doit être réglé en totalité dans les trois mois suivant la notification de l'avis de paiement<sup>17</sup>.

À défaut, il est considéré impayé et fait l'objet d'une majoration dont le produit est affecté à l'État. Conformément à l'article R. 2333-120-16 du CGCT, le montant de cette majoration est fixé à 20 % du montant du forfait de post-stationnement impayé restant dû, sans pouvoir être inférieur à 50 euros.

Dans l'hypothèse d'une telle majoration, un titre exécutoire est émis, le plus souvent

---

<sup>12</sup> CE, 30 septembre 2019, n° 421427, *M. Grand d'Esnon*.

<sup>13</sup> Même décision, point 6.

<sup>14</sup> Cette possibilité, qui découlait notamment de plusieurs références par la loi Maptam au « tiers contractant » et du renvoi à un décret en Conseil d'État pour la détermination des modalités du recours à des tiers, est expressément énoncée par le décret n° 2015-557 du 20 mai 2015 relatif à la redevance de stationnement des véhicules sur voirie prévue à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales dont est issu l'article R. 2333-120-11 du CGCT : « Pour la collecte de la redevance de stationnement acquittée par paiement immédiat ou par règlement du forfait de post-stationnement dans le délai de son exigibilité, il peut être recouru à un organisme tiers, dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article L. 1611-7-1 ».

<sup>15</sup> Paragraphe VII de l'article L. 2333-87 du CGCT.

<sup>16</sup> Paragraphe II de l'article L. 2333-87 du CGCT.

<sup>17</sup> Paragraphe IV du même article.

par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai), à laquelle la collectivité peut confier non seulement l'envoi des avis de paiement aux titulaires des certificats d'immatriculations mais également l'émission des titres exécutoires. En cas d'émission d'un titre exécutoire, l'utilisateur reçoit un avertissement à son adresse connue. En cas de défaut de paiement dans le délai d'un mois, l'administration peut mettre en œuvre des actions en recouvrement.

## **2. – Le régime contentieux des décisions individuelles relatives au forfait de post-stationnement**

### **a. – Le cadre général**

La réforme du stationnement payant opérée par la loi Maptam soumet la contestation des décisions prises à l'encontre des personnes n'ayant pas ou insuffisamment réglé une redevance de stationnement à un régime contentieux dérogatoire au droit commun.

Elle institue en effet une juridiction administrative spécialisée, la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)<sup>18</sup>, dont les décisions sont rendues en premier et dernier ressort et ne sont ainsi susceptibles d'être contestées que par un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État<sup>19</sup>.

Peuvent être contestés devant cette juridiction les avis de paiement d'un forfait de post-stationnement, après avoir formé un recours administratif préalable auprès de la collectivité<sup>20</sup>, ainsi que, sans que soit exigé un tel recours administratif préalable, le titre exécutoire émis en cas de majoration de ce forfait.

Le recours administratif obligatoire contre l'avis de paiement d'un forfait de post-stationnement ne peut être formé que 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, le locataire ou l'acquéreur du véhicule<sup>21</sup>.

La notification ainsi prise en compte comme point de départ du délai de recours

---

<sup>18</sup> Paragraphe VI du même article. L'article 63-II avait habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois, les dispositions de nature législative relatives aux règles constitutives de cette nouvelle juridiction. A été adoptée, dans le cadre de cette habilitation, l'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015 relative à la commission du contentieux du stationnement payant, dont sont issus les articles L. 2333-87-1 à L. 2333-87-5 du CGCT.

<sup>19</sup> Article R. 2333-120-64 du CGCT.

<sup>20</sup> Paragraphe VI de l'article L. 2333-87 du CGCT.

<sup>21</sup> Article R. 2333-120-13 du CGCT.

administratif préalable est, aux termes de l'article R. 2333-120-13 du CGCT, celle « définie au II de l'article L. 2333-87 » du même code et ne garantit donc pas nécessairement la réception effective de l'avis de paiement. En effet, conformément au paragraphe II de l'article L. 2333-87 du CGCT, « lorsque l'avis de paiement du forfait de post-stationnement est apposé sur le véhicule ou transmis par l'établissement public spécialisé sous une forme dématérialisée, le titulaire du certificat d'immatriculation est réputé en avoir reçu notification le jour-même » et « lorsque cet avis de paiement est notifié par voie postale, la notification est réputée avoir été reçue par le titulaire du certificat d'immatriculation cinq jours francs à compter du jour de l'envoi ».

C'est ensuite dans un délai d'un mois à compter soit de la réception de la réponse défavorable explicite à son recours administratif, qui peut être une décision de rejet de l'ensemble de la demande ou un avis de paiement rectificatif, soit de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet sur ce recours, que l'utilisateur peut saisir la CCSP<sup>22</sup>.

Lorsqu'un titre exécutoire est émis, il se substitue à l'avis de paiement du forfait de post-stationnement impayé ou à l'avis de paiement rectificatif impayé, qui ne peut donc plus être contesté<sup>23</sup>.

C'est le titre exécutoire qui doit alors être contesté dans un délai d'un mois également à compter de la notification de l'avertissement adressé lors de son émission<sup>24</sup>, cette notification étant réputée avoir été reçue par le titulaire du certificat d'immatriculation cinq jours francs à compter du jour de l'envoi<sup>25</sup>.

#### **b. – La condition du règlement préalable du forfait et sa majoration avant toute contestation (les dispositions renvoyées)**

\* Sous le régime précédent de la contravention pour stationnement irrégulier, la contestation des amendes était soumise aux conditions de recevabilité prévues à l'article 529-10 du code de procédure pénale. Le requérant devait soit fournir une attestation de vol ou de destruction de son véhicule, d'usurpation de sa plaque d'immatriculation ou de son usage par une autre personne que lui, soit consigner un montant correspondant à l'amende forfaitaire.

---

<sup>22</sup> Article. R. 2333-120-33 du CGCT.

<sup>23</sup> Paragraphe VI de l'article L. 2333-87 et article R. 2333-120-35 du CGCT.

<sup>24</sup> Article R. 2333-120-33 du CGCT.

<sup>25</sup> Paragraphe II de l'article L. 2323-7-1 du CGPPP, auquel renvoie l'article R. 2333-120-33 du CGCT.

\* La transformation de l'amende pénale en forfait de post-stationnement a fait échapper la contestation de ce dernier à ces règles.

À la place, le législateur a prévu que la recevabilité du recours contentieux contre la décision rendue sur la décision prise à l'issue du recours administratif préalable obligatoire ou contre le titre exécutoire est subordonnée au règlement préalable du montant de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration. Le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance dont ces dispositions sont issues donne peu d'indications sur les objectifs poursuivis par l'institution de cette condition de recevabilité des recours. Il indique seulement que c'est « *afin de préserver la bonne administration de la justice* » que « *la recevabilité du recours est subordonnée au paiement préalable du montant de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement et, le cas échéant, de la majoration si un titre exécutoire a été émis* ».

Cette condition de recevabilité des recours devant la CCSP est énoncée par l'article L. 2333-87-5 du CGCT, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2015-401 du 9 avril 2015, dont le Conseil constitutionnel était saisi dans le cadre de QPC objet de la décision commentée.

À la différence de l'amende pénale, la somme due n'est pas seulement consignée, elle doit être payée, ce qui signifie qu'elle peut être encaissée par l'autorité administrative. Par ailleurs, aucune exception n'est prévue à cette exigence de paiement préalable. L'article L. 2333-87-10 du CGCT exclut, pour sa part, que les requérants devant la CCSP puissent bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Expressément saisi de la compatibilité de cette exigence de paiement préalable à la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article L. 2333-87-5 « *visent, dans un but de bonne administration de la justice, à prévenir l'introduction de recours dilatoires dans des litiges très nombreux portant, la plupart du temps, sur de faibles sommes* ». Il en a déduit que « *poursuivant un but légitime sans instituer en principe d'entraves disproportionnées au droit d'accès à un tribunal, les dispositions critiquées, par elles-mêmes, ne méconnaissent pas les exigences [relatives au droit au recours] résultant des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». En bornant son contrôle aux dispositions prises « *en elles-mêmes* », le Conseil d'État a réservé l'éventualité d'un contrôle de proportionnalité effectué *in concreto* qui pourrait conclure à ce que l'application de cette règle, dans une situation particulière, puisse méconnaître les exigences précitées.

\* L'obligation de paiement préalable a fait l'objet de nombreuses critiques.

Estimant entre 140 000 et 150 000 le nombre de recours contentieux portés devant la CCSP pour l'année 2019, le député Daniel Labaronne a relevé que cette situation était de nature à provoquer une croissance importante des stocks de la CCSP compte tenu de sa capacité de jugement. Malgré cela, afin de « *remédier à des effets indésirables* », il a proposé de prévoir trois exceptions à l'obligation de paiement préalable à la saisine de la CCSP : en cas de vol, de cession ou de destruction du véhicule, d'usurpation de plaque d'immatriculation et enfin pour les personnes handicapées exonérées de la redevance de stationnement<sup>26</sup>.

Les auteurs du rapport d'information sénatorial sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement ont également dénoncé comme ubuesque ou constitutif d'une double peine l'exigence de paiement préalable pour les personnes handicapées ou celles dont le véhicule a été cédé, volé ou détruit<sup>27</sup>.

De même, le Défenseur des droits, dans un rapport publié en janvier 2020 et intitulé « *La défaillance du forfait de post-stationnement : rétablir les droits des usagers* », a critiqué l'obligation de paiement préalable du forfait de post-stationnement. Selon lui, cette condition de recevabilité du recours a un effet dissuasif majeur, aggravé par la circonstance que les justiciables ne peuvent pas bénéficier devant la CCSP de l'aide juridictionnelle. Il y voit en outre une remise en cause de l'accessibilité et de la gratuité du stationnement dont bénéficient en principe les personnes handicapées en vertu de l'article L. 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles<sup>28</sup>.

Il a dès lors recommandé de supprimer l'obligation de « *paiement du FPS ou du FPS majoré comme préalable à la saisine de la Commission du contentieux du stationnement payant ou de prévoir des exonérations pour certaines catégories de personnes sur le modèle de la consignation pénale : victimes de vol du véhicule, d'usurpation de plaque d'immatriculation, de cession de véhicule sous réserve de la production de la déclaration de cession du véhicule, personnes en situation de handicap exonérées de la redevance de stationnement, personnes vulnérables financièrement qui pourraient bénéficier de l'aide juridictionnelle devant le Conseil*

---

<sup>26</sup> Rapport n°1990 (Assemblée nationale – XV<sup>e</sup> législature) de M. Daniel Labaronne, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (déposé le 5 juillet 2019).

<sup>27</sup> Rapport d'information n° 651 (Sénat – 2018-2019) de MM. Thierry Carcénac et Claude Nougéin, fait au nom de la commission des finances, sur le recouvrement des amendes de circulation et des forfaits de post-stationnement, 10 juillet 2019, p. 49 à 52.

<sup>28</sup> L'article L 241-3-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *La carte de stationnement pour personnes handicapées permet à son titulaire ou à la tierce personne l'accompagnant d'utiliser, à titre gratuit et sans limitation de la durée de stationnement, toutes les places de stationnement ouvertes au public* ».



*d'État et personnes en procédure de divorce ou de séparations de corps »<sup>29</sup>.*

Cette proposition s'inspire, pour partie, des exceptions au principe de la consignation du montant de l'amende forfaitaire prévu par l'article 529-10 du code de procédure pénale.

Reprenant à son compte ces suggestions, le législateur avait adopté, dans la loi de finances pour 2020, un article 227 complétant l'article L. 2333-87-5 afin de prévoir que le paiement préalable ne peut être exigé pour les recours contentieux formés par les personnes susceptibles de prouver le vol ou la destruction de leur véhicule ou d'avoir été victimes du délit d'usurpation de plaque, celles justifiant avoir cédé leur véhicule et les titulaires de la carte « *mobilité inclusion* » portant la mention « *stationnement pour personnes handicapées* ». Cette disposition avait toutefois été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-796 DC dans la mesure où il s'agissait d'un « *cavalier budgétaire* »<sup>30</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

La commune de Nancy avait mis à la charge de Mme Samiha B. plusieurs forfaits de post-stationnement. Ceux-ci n'ayant pas été réglés dans le délai imparti, ils avaient été assortis d'une majoration et avaient fait l'objet, en vue de leur recouvrement, d'un titre exécutoire émis par l'Antai.

Mme B. avait contesté ce titre devant la CCSP en faisant valoir qu'elle avait vendu son véhicule à la date du stationnement en cause.

Son recours avait été rejeté par une ordonnance en date du 29 mars 2019 au motif que la requérante ne pouvait faire valoir de moyen tiré de l'illégalité du forfait de post-stationnement à l'occasion de la contestation du titre exécutoire.

Elle avait alors formé un pourvoi devant le Conseil d'État, à l'appui duquel elle avait soulevé une question prioritaire de constitutionnalité sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de l'article L. 2333-87-5 du CGCT.

Par une décision du 10 juin 2020, le Conseil d'État avait renvoyé la question au Conseil constitutionnel au motif que « *Le moyen tiré de ce qu'elles* [les dispositions

---

<sup>29</sup> Défenseur des droits, *La défaillance du forfait de post-stationnement : rétablir les droits des usagers*, janvier 2020, p. 36.

<sup>30</sup> Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, *Loi de finances pour 2020*, paragr. 138.

de l'article L. 2333-87-5 du CGCT] *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment en ce que le législateur aurait, en ne prévoyant aucune exception à l'obligation de paiement préalable de l'avis de paiement ou du titre exécutoire, méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif, présente un caractère sérieux* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

La requérante soutenait que l'article en cause méconnaissait le droit à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où il conditionnait la recevabilité des recours devant la commission du contentieux du stationnement payant au paiement préalable, par le redevable qui conteste la somme mise à sa charge, du montant du forfait de post-stationnement et, le cas échéant, de la majoration dont il était assorti, sans prévoir aucune dérogation.

Cette absence de dérogation était, selon elle, contraire au droit à un recours juridictionnel effectif puisqu'elle imposait le paiement préalable de sommes potentiellement importantes aux justiciables sans leur permettre d'établir qu'ils n'étaient pas les auteurs des faits en cause pour bénéficier d'une dispense.

La requérante considérait que l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif résultant des dispositions contestées était aggravée par le fait que les justiciables ne pouvaient pas bénéficier de l'aide juridictionnelle devant la commission du contentieux du stationnement payant et que les décisions de cette commission ne relevaient que du contrôle du juge de cassation.

### **A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel**

\* Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le Conseil juge qu'« *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »<sup>31</sup>.

Ce droit exclut qu'une personne soit privée de toute voie de recours contre une décision administrative.

Le Conseil a ainsi jugé que les stipulations de l'accord entre la France et la Roumanie

---

<sup>31</sup> Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français méconnaissaient le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif dès lors que « *lorsque la décision [de raccompagnement d'un mineur isolé à la demande des autorités roumaines] est prise par le ministère public, ni les stipulations contestées, ni aucune disposition de droit interne n'ouvrent, au bénéfice de ce mineur ou de toute personne intéressée, un recours contre cette mesure destinée à ce que le mineur quitte le territoire français pour regagner la Roumanie* »<sup>32</sup>. Récemment, le Conseil a censuré, pour ce motif, une disposition privant le prévenu en attente de comparution devant la juridiction de jugement de toute possibilité de contester la décision administrative de refus de rapprochement familial lorsque cette décision s'appuie sur l'avis défavorable d'un magistrat judiciaire<sup>33</sup>. Il s'est toutefois appuyé sur les « *conséquences qu'entraîne un tel refus* » pour caractériser l'atteinte substantielle portée au droit à un recours juridictionnel effectif.

En revanche, le droit à un recours juridictionnel effectif ne fait pas obstacle à l'existence de règles de recevabilité de l'acte introductif d'instance. Il en va ainsi de l'exigence d'un recours administratif préalable obligatoire avant de pouvoir saisir une juridiction<sup>34</sup>.

Le Conseil a jugé de même pour la règle imposant que, pour qu'une association soit recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols, le dépôt de ses statuts en préfecture soit intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Il a estimé qu'elle était motivée par un but d'intérêt général (limiter le risque d'incertitude juridique du fait de la constitution d'association *ad hoc* aux seules fins de s'opposer aux décisions en cause) et que, bornée à ces seules associations *ad hoc* et aux contestations de décisions individuelles, elle ne portait pas d'atteinte substantielle au droit des associations d'exercer des recours<sup>35</sup>.

\* Le Conseil a déjà été amené à se prononcer plus spécifiquement sur l'atteinte portée au droit à un recours juridictionnel effectif par une condition de recevabilité tenant au paiement d'une contribution.

---

<sup>32</sup> Décision n° 2010-614 DC du 4 novembre 2010, *Loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français*, cons. 5.

<sup>33</sup> Décision n° 2018-763 QPC du 8 février 2019, *Section française de l'Observatoire international des prisons (Rapprochement familial des détenus prévenus attendant leur comparution devant la juridiction de jugement)*, paragr. 6 et 7.

<sup>34</sup> Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 19.

<sup>35</sup> Décision n° 2011-138 QPC du 17 juin 2011, *Association Vivraviry (Recours des associations)*, cons. 6 et 7.

De manière générale, le Conseil considère que les frais afférents à une procédure juridictionnelle peuvent être de nature à faire obstacle à l'introduction d'un recours<sup>36</sup>.

\* Dans sa décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil devait se prononcer sur les dispositions de la loi de finances pour 2011 excluant les droits de plaidoirie des frais pris en charge par l'aide juridictionnelle. Ces droits de plaidoirie, reversés par les avocats à leur caisse de retraite professionnelle, étaient toutefois d'un montant très modeste (fixé par le pouvoir réglementaire à 8,54 euros). Eu égard à ce montant, le Conseil a jugé que le législateur n'avait pas porté d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Toutefois, ce montant n'étant pas déterminé par le législateur lui-même mais par le pouvoir réglementaire, le Conseil a précisé qu'il appartenait à ce dernier de fixer le montant de ces droits dans une mesure compatible avec cette exigence constitutionnelle<sup>37</sup>.

Il en découle que le paiement d'une contribution conditionnant la recevabilité d'un recours, même s'il s'impose à tous les justiciables indépendamment de leur situation financière, ne porte pas une atteinte excessive au droit à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où son montant reste modeste.

Dans sa décision n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012, le Conseil a ensuite jugé que ne portaient pas non plus une atteinte excessive au droit à un recours juridictionnel effectif d'une part, la contribution pour l'aide juridique de 35 euros par instance et, d'autre part, le droit de 150 euros dû par les parties à une instance d'appel<sup>38</sup>.

Dans cette affaire, le Conseil s'est d'abord assuré que les deux contributions obéissaient bien à des objectifs d'intérêt général. Puis, il s'est attaché à leur montant et aux conditions dans lesquelles elles sont dues. Il a ainsi constaté que la première était due pour toute instance introduite, à l'initiative de l'intéressé, en matière civile, commerciale, prud'homale ou administrative, mais qu'en étaient exemptés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ainsi que les justiciables engagés dans des

---

<sup>36</sup> C'est ce qui découle notamment de sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011 dans laquelle le Conseil s'est assuré qu'une restriction de l'aide juridictionnelle ne portait pas d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif. Ce faisant, comme l'indique le commentaire de la décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, il a implicitement établi un lien entre l'aide juridictionnelle et le droit à un recours juridictionnel effectif (décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 88).

<sup>37</sup> Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)*, cons. 4. Le commentaire précise d'ailleurs que « si le pouvoir réglementaire devait modifier le montant des droits de plaidoirie, il appartiendrait à la juridiction compétente, le cas échéant, de sanctionner une augmentation trop importante ».

<sup>38</sup> Décision n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012, *M. Stéphane C. et autres (Contribution pour l'aide juridique de 35 euros par instance et droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel)*.

contentieux dont le législateur avait estimé que la gratuité de l'accès à la justice devait être assurée. Pour la seconde, le Conseil a souligné qu'elle était due par les parties à une procédure avec représentation obligatoire en appel, mais que le législateur en avait exempté les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Il en a conclu que, « *eu égard à leur montant et aux conditions dans lesquelles ils sont dus* », ces deux contributions ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense.

Ainsi, bien que plus élevées que les droits de plaidoirie en cause dans l'affaire n° 2011-198 QPC précitée, les contributions contestées dans l'affaire n° 2012-231/234 QPC ont été validées par le Conseil, qui a notamment tenu compte de l'existence d'exonérations au profit des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Il se déduit de ces décisions que le législateur ne peut subordonner la recevabilité d'un recours au paiement d'une contribution que si l'institution de cette contribution est justifiée par un motif d'intérêt général et qu'elle ne constitue pas, compte tenu notamment de son montant, une atteinte excessive au droit à un recours juridictionnel effectif.

\* Le Conseil veille également à ce que les justiciables ne soient pas excessivement dissuadés de saisir le juge de leur litige. Ainsi a-t-il récemment relevé que la « *représentation obligatoire par un avocat devant la juridiction a pour objet d'assurer une bonne administration de la justice. Toutefois, en fonction de l'objet du litige, elle est susceptible de présenter un coût pour le justiciable non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ayant des conséquences sur l'exercice du recours* ». Dès lors il a estimé que, en « *prévoyant que les litiges relatifs à certaines matières peuvent être dispensés de la représentation par un avocat en raison de leur nature ou en considération de la valeur du litige, le législateur a entendu éviter que, pour des litiges de faible montant ou des contentieux de protection et d'assistance ou présentant une faible technicité juridique, le justiciable soit dissuadé de saisir le juge. Ce faisant, le législateur qui n'a pas méconnu sa compétence, s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels. Dès lors, il n'a pas méconnu le droit à un recours juridictionnel effectif* »<sup>39</sup>.

\* Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion, par sa décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, de se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article 529-10 du code de procédure pénale qui subordonne la réclamation contre une contravention routière à la consignation du montant de l'amende sauf dans les cas de

---

<sup>39</sup> Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 31 à 32.

vol, de destruction du véhicule, d'usurpation de la plaque d'immatriculation, ainsi que dans le cas où une autre personne conduisait le véhicule. Le requérant ne contestait que le fait que la décision du ministère public d'opposer l'irrecevabilité de la requête ne pouvait pas faire l'objet d'un recours devant un juge. Le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation imposant, au nom du droit à un recours juridictionnel effectif, la possibilité d'un tel recours. Toutefois, il ne s'est pas limité à cette question et a bien déclaré l'ensemble de l'article 529-10 conforme à la Constitution. Le commentaire mentionne à cet égard que si le requérant ne l'avait pas interrogé sur la conformité au droit à un recours juridictionnel effectif du principe même de la consignation préalable, le Conseil n'avait pas non plus jugé nécessaire de soulever d'office cette question. Le Conseil a ainsi implicitement jugé que le principe de cette consignation préalable, dans les conditions prévues par l'article 529-10 n'était pas contraire au droit à un recours juridictionnel effectif<sup>40</sup>.

## 2. – L'application à l'espèce

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé qu'il résulte des dispositions de l'article 16 de la Déclaration de 1789 qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction (paragr. 3).

Il a ensuite décrit l'objet des dispositions contestées, qui subordonnent la recevabilité des recours contentieux devant la CCSP, dont peuvent faire l'objet les décisions individuelles relatives au forfait de post-stationnement et à sa majoration, au paiement préalable du forfait contesté et de son éventuelle majoration (paragr. 4 et 5).

Conformément à sa jurisprudence établie, il devait alors s'assurer, d'une part, que la condition de recevabilité des recours instituée par le législateur était justifiée par un motif d'intérêt général et, d'autre part, qu'elle ne constituait pas un obstacle à la possibilité effective d'introduire un recours contentieux.

Sur le premier point, il a jugé qu'« *en imposant ainsi que le forfait et la majoration soient acquittés avant de pouvoir les contester devant le juge, le législateur a entendu, dans un but de bonne administration de la justice, prévenir les recours dilatoires dans un contentieux exclusivement pécuniaire susceptible de concerner un très grand nombre de personnes* » (paragr. 6).

---

<sup>40</sup> Décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, *M. Jean-Yves G. (Amende forfaitaire et droit au recours)*.

Il a ensuite examiné le montant et le régime de la contribution requise pour pouvoir saisir la CCSP, afin de s'assurer que les restrictions instituées ne constituaient pas un obstacle à la possibilité effective d'introduire un recours.

Il a alors constaté, en premier lieu, que « *si, conformément à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, le montant du forfait de post-stationnement ne peut excéder celui de la redevance due, aucune disposition législative ne garantit que la somme à payer pour contester des forfaits de post-stationnement et leur majoration éventuelle ne soit d'un montant trop élevé* » (paragr. 7).

Contrairement à sa décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011 précitée, le Conseil n'a pas formulé de réserve d'interprétation sur le montant qu'il appartiendrait au pouvoir réglementaire de fixer. Il y avait en effet une différence notable entre les droits de plaidoiries qui ont donné lieu à la première décision et le forfait de post-stationnement qui fait l'objet de la décision commentée. Les premiers avaient été présentés, au cours de débats parlementaires, comme un « *ticket modérateur* » pour la justice<sup>41</sup> impliquant donc nécessairement un caractère modeste, qui justifiait, ce faisant, l'expression d'une réserve d'interprétation en ce sens. Tel n'était pas le cas pour le forfait de post-stationnement qui n'a pas cet objet mais celui de sanctionner pécuniairement un stationnement irrégulier. Il n'était donc pas envisageable pour le Conseil constitutionnel de formuler, sur ce point, une réserve d'interprétation. Dès lors, le Conseil ne pouvait que constater que la loi n'avait fixé aucun plafond au montant à acquitter pour exercer un recours devant la CCSP.

En second lieu, le Conseil a relevé que les dispositions contestées ne prévoyaient aucune dérogation à la condition du paiement préalable du forfait de post-stationnement et de son éventuelle majoration. Il a en effet souligné que : « *le législateur n'a apporté à l'exigence de paiement préalable desdits forfaits et majorations aucune exception tenant compte de certaines circonstances ou de la situation particulière de certains redevables* » (paragr. 8).

Le législateur n'avait donc pas prévu de garanties comparables à celles que le Conseil avait prises en compte dans sa décision n° 2012-231/234 QPC sur les contributions de 35 et 150 euros, pour lesquelles étaient prévues des exceptions au profit des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, voire, pour la première, au profit des justiciables engagés dans certains contentieux sociaux ou de la vulnérabilité.

---

<sup>41</sup> Cf., sur ce point, le commentaire de la décision n° 2011-198 QPC, p. 2 et 3.

Le Conseil a conclu de ces points que « *le législateur n'a 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* » et que « *les dispositions contestées doivent donc être déclarées contraires à la Constitution* » (paragr. 9).

En outre, considérant qu'aucun motif ne justifiait de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité, il lui a fait prendre effet dès la publication de sa décision, en précisant qu'elle était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date (paragr. 11).