

## L'illégalité du sabot

Note sous T.A., Rabat, 20 novembre 2006, *Benameur* ;  
C.A.A., Rabat, 7 novembre 2007, *Benameur c/ Société Rabat Parking*

**Michel ROUSSET**  
*Professeur Emérite*  
*Faculté de droit de Grenoble*

**Mohammed Amine BENABDALLAH (\*)**  
*Professeur à l'Université Mohammed V*  
*Rabat-Souissi*

Il est des actes qui à force de répétition finissent par s'infiltrer dans la pratique administrative et deviennent si courants que plus personne ne songe à les remettre en cause. Ce n'est pas le cas de l'objet du jugement rendu le 20 novembre 2006 condamnant le principe de l'immobilisation d'un véhicule par la pose d'un sabot par une société privée (<sup>1</sup>), jugement confirmé par la Cour d'appel administrative de Rabat dans son arrêt du 7 novembre 2007. Il faut en savoir gré à ces requérants qui, en défendant leurs droits, donnent l'occasion aux juridictions de rendre des décisions qui viennent préciser le cadre légal de l'activité administrative et aux commentateurs d'exprimer leurs points de vue.

Voici quelques années, les habitants de Rabat ont eu la surprise de remarquer que le stationnement des voitures automobiles dans certaines artères et ruelles de la ville était devenu payant et que par le moyen de la gestion déléguée, c'est une société privée, Rabat Parking, qui est chargée de percevoir les redevances à cet effet et d'immobiliser les véhicules ne satisfaisant pas aux conditions de stationnement, par la pose d'un sabot qui ne peut être enlevé que contre le paiement d'une amende. Par un matin du 10 décembre 2002, le *sieur Benameur* constata que sa voiture était immobilisée et il ne put la délivrer que contre le paiement d'une amende de 40 dirhams. Il intente un recours demandant la restitution du montant payé et un dédommagement de 10.000 dirhams du fait du préjudice subi. Le Tribunal de Rabat condamne la société concessionnaire, Rabat Parking, sur la base de l'exercice illégal d'un pouvoir de police et réduit la demande du requérant à 3040 dirhams. Non satisfait, le requérant interjette appel. De son côté, Rabat Parking en fait de même. La Cour d'appel administrative de Rabat confirme le jugement du Tribunal administratif.

Dans un de ses considérants, la Cour d'appel administrative de Rabat précise un élément extrêmement important en matière de police administrative. A juste titre, elle considère que « *l'autorisation en faveur de la société contractante d'exercer le droit d'immobiliser les automobiles par les sabots de Denver à titre de sanction pour non paiement du droit de stationnement ou non concordance du paiement du ticket horodaté avec le temps de*

---

\* <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

<sup>1</sup> M. Hajji, De l'interdiction de déléguer le pouvoir de police, Revue Marocaine des Contentieux (REMARC) n° 7-8, p. 111.

*stationnement et de percevoir une somme d'argent pour effectuer le retrait du sabot, est une clause contraire aux règles, aux lois et à l'ordre public du fait qu'elle constitue une délégation au profit d'une personne de droit privé aux fins d'effectuer des missions de police administrative qui ne peuvent être déléguées ou cédées à des tiers ».*

C'est, nous semble-t-il, le point fort de l'arrêt. Au regard de la législation, une personne privée ne saurait être investie d'un pouvoir de sanction. C'est un principe que l'on ne retrouve pas seulement en droit marocain ; il découle de la logique qui gouverne l'exercice des fonctions de prestation de service public et de prescription de police administrative.

\*

\*            \*

En droit public, il est un principe selon lequel les compétences s'exercent exclusivement par ceux auxquels elles ont été confiées et qu'elles ne peuvent être déléguées que si la loi le prévoit expressément.

En effet, à ce principe fondamental qui résulte de ce que ces compétences ont été confiées à leurs titulaires *ès qualité* pour qu'ils en fassent usage dans l'intérêt général, il existe, pour des raisons pratiques, certaines exceptions. Et chacun sait qu'à cet effet, est admise une procédure de délégation de signature et de pouvoir; mais la possibilité de procéder à ce genre de délégation doit avoir été prévu par un texte de même valeur que celui qui a attribué la compétence. Cependant, il existe également des limites infranchissables à cette possibilité de délégation du fait que l'autorité de police dispose d'une prérogative de puissance publique consistant dans le pouvoir d'édiction de décision unilatérale dans l'intérêt de l'ordre public qui ne peut être ni cédé ni négocié.

Or, précisément, en matière de police municipale, l'autorité compétente c'est le président du conseil communal auquel l'article 50 de la loi n° 78-80 du 3 octobre 2002 portant charte communale <sup>(2)</sup> confie un certain nombre d'attributions parmi lesquelles la compétence pour prendre « *les mesures nécessaires à la sûreté et la commodité des passages dans les voies à usage public..* », ainsi que pour réglementer et organiser « *la signalisation des voies publiques à l'intérieur du territoire communal* » ; ce qui suppose le stationnement. C'est un aspect qui concerne non seulement la prise des décisions juridiques, mais aussi les activités matérielles nécessaires à leur mise en oeuvre. Or, à ce jour, aucun texte de loi n'a autorisé le président du conseil communal à se dessaisir de ce pouvoir de quelque manière que ce soit et le chapitre traitant de ses attributions au sein de la commune ne le prévoit pas !

Dans l'affaire qui nous retient, la question posée, et déjà posée à de nombreuses reprises en première instance devant différents tribunaux administratifs pour des opérations de même nature, concernait la régularité d'une convention par laquelle la municipalité de Rabat Hassan avait confié à la Société Rabat Parking la charge de gérer le service public du

---

<sup>2</sup> B.O. n° 5058 du 21 novembre 2002, p. 1351.

stationnement sur la voirie publique désignée dans la convention. La société pouvait percevoir les sommes dues en contrepartie de ce stationnement par les usagers; mais, en outre, la convention autorisait le concessionnaire à immobiliser par un sabot de Denver le véhicule des usagers qui n'auraient pas acquitté le droit de stationnement ou qui auraient dépassé la durée de stationnement à laquelle leur donnait droit le montant de la redevance acquittée. Enfin la société pouvait infliger une amende de quarante dirhams au propriétaire du véhicule au moment de l'enlèvement du sabot et de la remise en circulation de son véhicule.

La question posée au juge ne portait pas sur le bien-fondé du prix du service rendu, le stationnement. C'est en effet de l'autorité communale que relève le pouvoir de définir les conditions d'utilisation de la voie publique ainsi que les modalités qui s'y rattachent, y compris de les intégrer dans la convention de concession de gestion du stationnement. Elle portait sur la légalité des clauses de la concession autorisant le concessionnaire à immobiliser un véhicule en infraction et lui permettant de ne le libérer qu'après le versement d'une somme d'argent s'analysant en une véritable amende. La distinction doit donc être faite entre le service public du stationnement payant géré par la société privée Rabat Parking et la possibilité reconnue à celle-ci d'utiliser un pouvoir de police et, partant, un pouvoir de sanction.

Il n'est peut être pas sans intérêt pour expliquer la « révolte juridictionnelle » des usagers de signaler la désinvolture des sociétés concessionnaires et de leurs préposés quittant leur service en fin de journée sans se soucier de répondre aux appels des propriétaires de véhicules immobilisés et privés de leur usage quelquefois jusqu'au lendemain. De même les usagers pouvaient aussi déplorer l'absence de réponse aux appels téléphoniques adressés en cours de journée aux services de ces sociétés, agissant, de surcroît, dans la stricte illégalité, entraînant une indisponibilité prolongée du véhicule immobilisé.

La Cour d'appel administrative de Rabat rappelle que le conseil communal était parfaitement en droit de déléguer la gestion du service communal de stationnement sur les voies publiques à une société privée dans le cadre d'une concession, et cela conformément à l'article 39 de la charte communale qui l'autorise à décider « *des modes de gestion des services publics communaux par voie de gestion directe, de régie autonome, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée des services publics conformément à la législation et à la réglementation en vigueur* ».

A l'inverse, elle juge que la saisie d'un bien meuble, en l'espèce une automobile, et l'obligation faite à l'usager de verser une somme d'argent pour obtenir le retrait du sabot et de ne disposer de son véhicule « *constituent un acte qui s'inscrit dans le cadre du maintien de la sûreté publique relevant des compétences attribuées à la personne publique que celle-ci ne peut déléguer* ». Elle ajoute que l'autorité ne peut pas non plus s'entendre avec une personne privée sur les modalités d'exercice d'une telle compétence.

Dans son considérant essentiel, la Cour décide que la clause contestée « *constitue une disposition contraire aux lois et à l'ordre public pour la raison qu'il s'agit d'une délégation* ».

*au profit d'une personne de droit privé (...) des tâches relevant de la police administrative qui ne peuvent pas être déléguées ou auxquelles il ne peut pas être renoncé au profit de tiers* ». Par voie de conséquence, elle juge que la clause de la convention de concession constitue un acte illégal « *dès lors que la clause est contraire aux règles de droit et à l'ordre public* ».

Au demeurant, on observera que cette décision soulève deux questions qui n'ont pas reçu de réponse ; ce qui est logique car elles ne constituaient pas l'objet du litige ainsi que le relève la décision.

La première concerne la conséquence de l'irrégularité de la clause de délégation du pouvoir de police sur la convention consistant à confier la gestion du stationnement à une société privée. Est-elle divisible ou indivisible de la convention ? En France le juge doit décider d'office d'annuler la convention en cas d'indivisibilité de la clause par rapport à la convention.

Une deuxième question concerne la nature des redevances instituées par la commune. Sont-elles la contrepartie d'une occupation privative du domaine public et, comme telles, ne doivent-elles pas être versées dans l'ensemble des recettes municipales en vertu du principe de l'universalité budgétaire ? Ce qui n'interdit évidemment pas de prévoir la rémunération du concessionnaire selon des modalités établies contractuellement. C'est ce que rappelle le juge administratif français, comme on le verra plus loin. Quoi qu'il en soit l'arrêt de la Cour d'appel administrative ne peut manquer d'attirer l'attention des élus locaux autant par le litige qu'il tranche que par les interrogations qu'il suscite. Il démontre en tout cas l'utilité, voire la nécessité de renforcer les services juridiques des municipalités afin d'éviter autant qu'il est possible les erreurs qui débouchent inévitablement sur des contentieux !

\*

\*        \*

Cela semble d'autant plus utile si l'on observe ce qui se passe en France en matière de services publics locaux où, malgré l'ancienneté de la décentralisation, et du moins on peut le penser en dépit de l'expérience des élus et la fiabilité de leurs services, le principe selon lequel une compétence s'exerce et ne se délègue pas en matière de police ne semble pas aujourd'hui encore être parfaitement respecté par certains maires et leurs services qui n'apprécient pas toujours les limites exactes de cette interdiction. Pourtant, ce principe établi depuis longtemps est régulièrement réaffirmé par la jurisprudence. Un bref rappel de celle-ci le montrera !

Le fondement de cette interdiction se trouve dans la nature du pouvoir de police qui doit toujours être à la disposition de l'autorité à laquelle il est attribué ; celle-ci ne saurait être liée par les clauses d'une convention quelle qu'elle soit, car l'essence même du pouvoir de réglementation que possède l'autorité de police est précisément de pouvoir la modifier dès lors que les circonstances l'exigent. Si le service public peut être concédé parce qu'il se

traduit essentiellement par le procédé de la prestation pour la satisfaction d'un besoin d'intérêt général, la police administrative, parce qu'elle se traduit par la réglementation et la sanction, ne peut être concédée. C'est une fonction de puissance publique, de prescription d'intérêt général <sup>(3)</sup>.

Le principe, lié à la notion d'ordre public, en a été posé par le Conseil d'Etat dans un arrêt d'assemblée du 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary* <sup>(4)</sup> : « *L'ordre public est essentiellement fonction des circonstances changeantes de temps et de lieu et ne doit pas être prédéterminé dans les stipulations d'une convention* ». A ce sujet, dans une étude devenue classique, le professeur Jacques Moreau avait proposé un syllogisme explicatif fort éloquent : Tout contrat implique une aliénation des prérogatives réciproques des parties ; or, les compétences de police sont inaliénables ; donc, tout recours à la technique contractuelle doit être ici banni <sup>(5)</sup>.

Malgré la constance de cette jurisprudence, on relève ces dernières années des décisions qui censurent des conventions de concession de divers services communaux contrevenant à cette interdiction. Ces décisions sont intéressantes dans la mesure où elles illustrent différentes situations qui peuvent se présenter et qui conduisent les élus, le plus souvent en toute bonne foi, à commettre des irrégularités au regard de la règle d'ordre public selon laquelle en l'absence d'autorisation législative le pouvoir de police ne peut se déléguer.

Une commune avait mis à la disposition d'une société gérant par convention un parc de stationnement des agents municipaux chargés sous la direction du gérant de contrôler le respect de la réglementation ; par ailleurs la convention conclue pour une longue durée prévoyait que le maire ne pourrait modifier le nombre d'emplacements de stationnement que dans la limite de 5% du nombre de ces emplacements. Le Conseil d'Etat censure la convention pour deux motifs. Les agents municipaux qui agissent dans le cadre d'une mission de police municipale ne peuvent être placés que sous l'autorité du maire ; d'autre part, il n'est pas possible pour le maire de déterminer conventionnellement les conditions de l'exercice de son pouvoir de police <sup>(6)</sup>. Autrement, cela serait un *abandon de prérogatives de puissance publique* au profit d'une personne privée.

Le Conseil d'Etat censure également une convention par laquelle une commune confiait à une société de gardiennage non seulement la surveillance et le gardiennage des immeubles et du mobilier urbain de la commune, mais aussi la surveillance des voies publiques de l'ensemble de la commune <sup>(7)</sup>.

Par ailleurs, l'évolution des technologies a donné à cette interdiction une actualité

---

<sup>3</sup> M.A. Benabdallah, La police administrative dans le système juridique marocain, Publications APREJ, Collection de droit public, 1987, p. 74.

<sup>4</sup> C.E. 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, R. Lebon, 1932, p. 595.

<sup>5</sup> J. Moreau, De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel, AJDA 1965, 13.

<sup>6</sup> CE 1<sup>er</sup> avril 1994, *Commune de Menton*, R. 1994, p.176, RDP 1994, p. 1827, note J-B. Auby.

<sup>7</sup> CE, 29 décembre 1997, *Commune d'Ostricourt*, Recueil - Tables, 1997, p. 706.

renouvelée. Ainsi, le Tribunal administratif de Nice a-t-il censuré une convention par laquelle la commune de Fréjus avait confié à une société privée la « *réalisation et l'exploitation (...) de la télésurveillance d'alarme et de vidéo surveillance de Port Fréjus* », ainsi que la gestion et la maintenance « *des matériels et équipements nécessaires au fonctionnement au système de surveillance installés sur l'ensemble de la zone comprenant le port, les bateaux, les voies et les rues...* ». Le Tribunal constate que la convention ne concerne pas seulement la surveillance des immeubles et du mobilier urbain, mais « *s'étend à la surveillance des voies publiques sur l'ensemble de la zone qu'une telle mission relève de la compétence de police du maire ...et ne saurait être déléguée à une société privée* ». Le Tribunal juge que l'illégalité d'une telle clause est indivisible de l'ensemble de la convention qui, de ce fait, doit être annulée<sup>(8)</sup>.

Enfin une dernière affaire récente conduit le Conseil d'Etat à rappeler le principe de l'irrégularité de la délégation du pouvoir de police ainsi que l'obligation pour le juge en présence d'une clause affectée d'une telle irrégularité, de vérifier d'office le caractère divisible ou indivisible d'une telle clause par rapport à la convention dans laquelle elle est insérée. Le Conseil d'Etat rappelle que la question de la nullité de la convention « *est une question d'ordre public* », de telle sorte qu'en cas d'indivisibilité d'une clause illégale, c'est la convention dans son ensemble qui doit être annulée<sup>(9)</sup>.

On peut relever que la jurisprudence française fait la distinction entre ce qui peut faire l'objet de concession, soit la gestion pure et simple d'un service, tel le stationnement, et ce qui ne peut être concédé, à savoir le pouvoir de prescription et, ce qui s'ensuit, de sanction. Cela n'est pas sans rappeler une très ancienne note de jurisprudence du doyen Hauriou nuanciant entre « *les pouvoirs de police impartis à l'Etat par la nature des choses, impératifs, comme l'est par exemple le droit de police qu'il exerce dans l'intérêt de la sécurité publique* » et d'autres droits de police « *qui ne dérivent pas de ses pouvoirs essentiels, de ses pouvoirs de souveraineté, mais de sa qualité de mandataire ou plutôt de negotiorum gestor des intérêts du public* ». Il distingue alors entre la police de gestion qui est celle de l'exécution des services publics et la police de l'ordre public<sup>(10)</sup>.

\*

\*       \*

Revenons-en à notre jurisprudence pour conclure que le jugement et l'arrêt de la présente note sont en outre porteurs d'une interpellation qui dépasse le cadre spécifique des faits qui les ont suscités. Ils posent la question de savoir, et au-delà de ce que nous venons de voir, si, en vertu d'une habilitation par le législateur en faveur du président du conseil communal

---

<sup>8</sup> T.A. de Nice, 22 décembre 2006, *SA Vigitel c/ Commune de Fréjus*, AJDA, n° 27, p.1482, conclusions M. Dieu.

<sup>9</sup> CE.19 décembre 2007, *Sté Sogeparc - CGCT - Cie générale de stationnement*, AJDA, 2008, p. 16, note Dreifuss.

<sup>10</sup> M. Hauriou, Note sous C.E. 23 janvier 1903, *Cie des chemins de fer économiques du Nord*, S. 1904- III-49 ;

(et non le maire, comme on se plaît improprement à le dire et à l'écrire ici et là, car au Maroc on n'a pas de maire, pas plus que l'on a de conseil de la ville) à concéder le pouvoir de police en matière de stationnement, la pose des sabots par une personne de droit privée pour non paiement de la redevance serait légale ?

Aucune disposition de la Constitution n'interdit au législateur d'autoriser la délégation du pouvoir de police ; par conséquent la charte communale aurait parfaitement pu prévoir une telle possibilité, mais elle ne l'a pas fait. Néanmoins, il est difficile d'admettre que le pouvoir de police qui participe de l'essence même de la puissance publique puisse faire l'objet d'une telle délégation au profit d'une personne privée. C'est pourquoi, si l'on se place non pas seulement sur le plan de la technique juridique mais sur celui plus élevé de « *l'esprit des lois* », il est difficile d'admettre que le législateur puisse consentir la délégation d'un tel pouvoir régalien au profit d'une personne privée, faute pour celle-ci de pouvoir se prévaloir de la qualité qu'elle ne possède pas : celle d'autorité de police !

\*

\*            \*

**T.A., Rabat, 20 novembre 2006, Benameur**

*« ... Attendu que l'initiative de la partie concessionnaire d'exercer des compétences de police administrative, qui par nature ne peuvent être déléguées, sur la base de clauses réglementaires de concession de service public dont le tribunal, se fondant sur des procédures et des pratiques dont l'irrégularité a été établie, a déclaré l'illégalité, a occasionné de manière directe un préjudice au requérant consistant dans le paiement d'un montant indu, ce qui implique la réparation du préjudice qu'il a subi.*

*Attendu que la réparation constitue le moyen juridique pour réparer le préjudice.*

*Attendu que la partie requérante demande le jugement en sa faveur d'une réparation du préjudice qu'elle a subi, évaluée à 10.000 dirhams avec restitution du montant de l'amende.*

*Attendu que le tribunal, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, après qu'ait été établie l'illégalité de la perception du montant de 40 dirhams tant qu'il ne peut être soutenu que le requérant était dans une situation illégale pour non paiement de la redevance dans la mesure où l'activité de la partie défenderesse est à l'origine illégale, compte tenu de son activité professionnelle qui a été retardée durant un moment déterminé, et compte tenu également du temps au cours duquel son véhicule est demeurée immobilisé, le tribunal fixe l'indemnité de la réparation du préjudice au montant de 3040 dirhams avec les intérêts légaux à compter de la date du jugement... »*

\*

\* \*

**C.A.A., Rabat, 7 novembre 2007,  
Benameur c/ Société Rabat Parking**

(...)

*Or, attendu que, même si le conseil communal est en droit de déléguer la gestion d'un service public communal à une personne morale de droit privé soit par un contrat de concession, soit par une régie autonome ou directe ou autres procédés de la gestion déléguée, cette délégation doit porter sur le service communal en ce qu'il concerne l'intérêt des usagers et la satisfaction de leurs besoins et non pas porter atteinte à leurs droits.*

*Attendu qu'il ressort de la lecture du contrat de concession liant la municipalité de Rabat Hassan et la société Rabat parking conclu le 29 mai 1997 qu'il a été confié à cette société le droit de percevoir des sommes d'argent des automobilistes en contrepartie du stationnement de leurs automobiles dans une zone déterminée moyennant des prix qui augmentent en fonction de la durée de stationnement, ainsi qu'elle est autorisée en vertu dudit contrat, conformément à son article 8, d'appliquer sur la roue d'un véhicule le sabot de Denver afin de l'immobiliser en cas de non paiement par l'automobiliste du droit de stationnement ou si le paiement ne correspond pas au temps du stationnement, et que l'automobiliste contrevenant doit payer un montant de 40 Dirhams à la société pour effectuer le retrait du sabot.*

*Attendu que l'objet du litige ne porte pas sur le paiement ou le non paiement par l'utilisateur (l'automobiliste) du prix du service, en l'occurrence le stationnement de son véhicule dans une zone déterminée soumise au contrat de concession, mais sur la légalité des actes d'immobilisation par la société concessionnaire de l'automobile par un sabot de Denver et de ne la délivrer qu'après le paiement d'une contrepartie pécuniaire.*

*Attendu que la saisie des biens meubles (et les automobiles en font partie) appartenant aux usagers et l'imposition à leurs propriétaires du paiement d'une somme d'argent en vue de la levée de ladite saisie constituent une action qui s'inscrit dans le cadre du maintien de la sûreté publique, relèvent des compétences de la personne publique que celle-ci ne peut déléguer ou négocier de leur gestion avec des personnes de droit privé. Il s'agit d'actes qui ne peuvent être exécutés que par des autorités publiques compte tenu de leur relation avec la conservation des droits des personnes et la protection de leurs biens.*



*Attendu que ce qui ressort du contrat de concession portant sur le cas d'espèce, comme autorisation en faveur de la société contractante d'exercer le droit d'immobiliser les automobiles par les sabots de Denver à titre de sanction pour non paiement du droit de stationnement ou non concordance du paiement du ticket horodaté avec le temps de stationnement et de percevoir une somme d'argent pour effectuer le retrait du sabot, est une clause contraire aux règles, aux lois et à l'ordre public du fait qu'elle constitue une délégation au profit d'une personne de droit privé aux fins d'effectuer des missions de police administrative qui ne peuvent être déléguées ou cédées à des tiers et que la société, en procédant à l'application du sabot de Denver sur la roue de l'automobile appartenant à l'intimé (M. Abderrahmane Benameur) a effectué un acte illégal, même si elle se réfère à la clause du contrat de concession l'autorisant à y procéder, dès lors que cette clause est contraire aux règles de droit et à l'ordre public, comme il a été mentionné précédemment. En conséquence, elle assume, en sa qualité de personne privée chargée de la gestion d'un service public, (comme l'a constaté, à juste titre, le Tribunal administratif), la responsabilité du préjudice causé au requérant résultant de l'immobilisation de son véhicule et du recouvrement d'une somme d'argent déterminée pour le retrait du sabot de Denver appliqué sur la roue de sa voiture. Suite à quoi, les motifs invoqués dans l'appel interjeté par la société précitée sont dénués de tout fondement.*

(...)

*Confirmation*