

---

## Note de jurisprudence

---

### L'ILLÉGALITÉ DE LA TAXE COMMUNALE DE STATIONNEMENT

Note sous C.A.A., Rabat, 30 mars 2015,  
*Conseil communal de Rabat c / Benameur*

**Michel ROUSSET**  
*Professeur émérite à la Faculté  
de droit de Grenoble*

**Mohammed Amine BENABDALLAH (\*)**  
*Professeur à la Faculté de droit de  
Rabat-Agdal*

Les problèmes de stationnement sur la voirie urbaine de Rabat sont à l'origine d'un véritable feuilleton juridique et juridictionnel tout à fait instructif pour les élus comme pour les usagers.

Le premier épisode de ce feuilleton remonte à quelques décennies, aux années soixante-dix et quatre-vingts. A l'époque, en effet, la municipalité de Rabat avait décidé d'instaurer le stationnement payant dans le centre ville de Rabat et, pour ce faire, avait fait procéder à l'installation d'horodateurs sur les voies publiques du centre ville. En fait, cette décision était irrégulière et les protestations des usagers, et sans doute aussi les arguments juridiques qui s'y opposaient, avaient eu pour effet de rendre impossible la perception de la taxe de stationnement correspondant. Les horodateurs, après quelques années de déshérence, ont finalement été démontés sans que le problème du stationnement ne soit résolu pour autant.

C'est précisément pour le résoudre que le conseil municipal de Rabat avait imaginé, au début des années quatre-vingt-dix, de confier par convention à une société privée la gestion à la fois des parkings municipaux et le stationnement sur la voie publique en percevant une redevance sur les usagers. La société avait donc été chargée d'installer sur les trottoirs de nouveaux horodateurs grâce auxquels devait être acquittée la taxe de stationnement. Le manquement à cette obligation de la part des usagers du stationnement sur la voie publique était sanctionné de deux façons : d'une part, la pose d'un sabot de Denver qui immobilisait le véhicule rendant impossible son utilisation par son propriétaire et, d'autre part, le versement d'une amende pour obtenir son enlèvement.

---

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

L'une des victimes de cette pratique, invoquant l'illégalité de ce qu'il analysait comme la privation de sa propriété, intenta devant le Tribunal administratif de Rabat un recours en responsabilité contre la société afin d'obtenir réparation du préjudice qu'il estimait avoir subi. Le Tribunal administratif de Rabat lui donna raison en jugeant que la convention liant la municipalité à la société Rabat Parking comportait une clause illégale en confiant à la société privée une compétence que seule l'autorité publique pouvait exercer. Le requérant ne contestait pas en l'espèce la légalité de l'établissement de la redevance d'occupation du domaine public, mais le fait que la municipalité avait délégué à un organisme privé un pouvoir de police de la compétence du président du conseil municipal alors qu'il est constant que les compétences relevant du pouvoir de police administrative ne peuvent pas être déléguées.

Mécontente du jugement, la Société Rabat Parking interjeta appel de la décision et la Cour d'appel administrative de Rabat dans un arrêt du 7 novembre 2007, *Benameur c/ société Rabat Parking* rejeta son recours sur la base d'une argumentation dont l'attendu essentiel relevait qu'en posant le sabot et en prélevant une amende, le préposé de la société avait «*effectué un acte illégal, même si elle (la société) 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*». (Note M. Rousset et M.A. Benabdallah, REMALD, n° 78-79, 2008, p. 139). D'autres recours ayant abouti à l'annulation de la délibération du conseil municipal de Rabat-Hassan qui autorisait la pose d'horodateurs et la perception de la taxe de stationnement, cela rendait, par voie de conséquence, parfaitement illégale la convention de délégation de la gestion du stationnement à la société Rabat Parking.

La municipalité se trouva donc dans l'obligation de résilier la convention qui la liait à la société Rabat Parking et de mettre sur pied une nouvelle organisation de la gestion du stationnement.

\*

\* \*

La municipalité pouvait d'autant mieux imaginer ce nouvel agencement de la gestion du service public, puisque la charte communale du 3 octobre 2002 dans son article 39, modifié par la loi 17-08 du 18 février 2009, comportait désormais une attribution précise de compétence en ce domaine: «*Le conseil communal décide de la création et de la gestion des services publics communaux, notamment dans les secteurs suivants..... circulation, roulage, signalisation des voies publiques et stationnement des véhicules*», ces trois derniers mots ayant été ajoutés lors de la modification de la Charte en 2009.

En outre, lors de la même réforme de la charte communale, l'article 50 de la Charte relatif au pouvoir de police administrative du président du conseil communal avait lui aussi

été modifié pour tenir compte des décisions des juridictions administratives. L'article 50 dans sa formulation de 2002 disposait : « *le président organise et contrôle ....tous les parcs de stationnement des véhicules* » ce qui semblait insuffisamment précis ; c'est pourquoi la modification apportée en 2009 précise : « *il réglemente les conditions de stationnement des véhicules sur les voies publiques communales* ».

C'est donc sur la base de ces textes que, lors de sa session d'automne 2010, le conseil municipal décida de créer un nouveau système de gestion des parkings et du stationnement en confiant la gestion de ce service public à une société locale d'économie mixte dont le capital serait composé par un double apport de la ville de Rabat Hassan à raison de 51 % du capital et de la Caisse de Dépôts et de Gestion pour les 49 % restant. Jusque-là, la construction de ce nouveau système de gestion du problème de stationnement pouvait échapper à toute critique.

Cependant, le conseil municipal ne s'est naturellement pas borné à cette innovation institutionnelle ; il a également décidé que la société pourrait percevoir une redevance pour les véhicules stationnant sur la voirie communale, ce qui pouvait sembler logique mais n'était pas légal, comme s'en est aperçu un usager avisé, celui-là même qui avait déjà contesté avec succès l'immobilisation de son véhicule par la pose d'un sabot. A la suite d'un recours en annulation de la délibération du conseil municipal fondé sur l'illégalité de la redevance de stationnement que pouvait percevoir la nouvelle société, il avait de nouveau obtenu satisfaction du tribunal administratif de Rabat, et c'est contre cette décision que relevait appel la ville de Rabat.

\*  
\* \*

Avant d'en arriver au fond du problème, c'est-à-dire la légalité de la redevance que pouvait percevoir la nouvelle société, la Cour d'appel administrative avait à se pencher sur un argument de la municipalité qui contestait l'intérêt à agir de Monsieur Benameur. La Cour a rapidement écarté cet argument en faisant observer que le requérant résidant à Rabat et exerçant la profession d'avocat dans cette ville, était concerné par l'acte incriminé qui le touchait comme tous les automobilistes habitant Rabat. Il avait donc intérêt et qualité à agir en tant qu'habitant et automobiliste de cette ville.

Cet arrêt est sur ce point très important car il illustre la théorie de l'intérêt à agir dont le point de départ dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français est le fameux arrêt du 21 décembre 1906, *Syndicat des habitants et contribuables du quartier de la Croix de Séguy-Tivoli* dont le requérant était le doyen de la faculté de droit de Bordeaux, Léon Duguit, qui prit l'initiative de grouper les habitants du quartier en un syndicat

de propriétaires et de contribuables, (Grands Arrêts de la Jurisprudence administrative, 18<sup>e</sup> éd., p. 97).

Quant au fond, le requérant de notre arrêt ne contestait pas dans son principe l'obligation de la redevance de stationnement car aujourd'hui la gratuité de l'usage normal du domaine public de la voirie urbaine n'est plus concevable étant donné la croissance de la circulation automobile (C. Lavialle, Les métamorphoses du stationnement payant sur voirie et l'évolution de la domanialité publique, RFDA, n°2, 2015, p. 305). Mais il faisait valoir, ce que les juges ont retenu, que la création d'une telle taxe échappait à la compétence du conseil municipal comme d'ailleurs au pouvoir de police de son Président.

La Cour d'appel administrative de Rabat relève, en effet, que l'article 30 de la loi n° 45-08 du 18 février 2009, relative à l'organisation des finances locales et de leurs groupements ne mentionne nullement une telle taxe parmi les ressources des collectivités locales; qu'au surplus ces taxes et autres redevances «sont instituées par voie réglementaire», ce qui n'avait pas été le cas, et qu'enfin lorsqu'elles sont autorisées à les créer, les collectivités locales ne peuvent le faire que par des arrêtés «*qui ne sont exécutoires qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle*», ce qui n'est évidemment pas le cas en l'espèce. La conclusion s'imposait d'elle-même: et attendu «*en application de la règle qu'il ne peut y avoir d'impôts ou de taxes que par la loi, l'appel manque de fondement*». Le jugement de première instance du Tribunal administratif de Rabat est confirmé.

De ce fait, du point de vue purement juridique, le problème ne concerne plus à proprement parler le sabot, mais le fondement même de la taxe relative au stationnement des véhicules, propriétés des particuliers, sur la voie publique.

\*

\* \*

A la lecture de cet arrêt de la cour d'appel administrative, on ne peut s'empêcher de penser que l'expérience malheureuse de la municipalité de Rabat dans les années quatre-vingts, invoquée tout au début de cette note, n'a pas servi de leçon à la municipalité des années 2010. Voilà donc une décision qui milite une fois de plus en faveur du renforcement des services juridiques des communes, et peut-être de leur service d'archives, ce qui n'est pas hors de portée des plus importantes d'entre-elles, notamment les grandes municipalités.

Tout comme on ne peut s'empêcher de regretter, jusqu'à ce jour, le comportement quasi autiste de l'administration qui, sans prendre la moindre initiative pour mettre fin à une illégalité quotidienne, ne semble guère se soucier d'une situation qui dure voici des années. Car, pour l'heure, malgré tous les jugements rendus contre le sabot, et maintenant contre

le principe même de la perception de la redevance, rien n'a changé ! Au risque d'anticiper, nous avons la certitude qu'en cas de cassation, la haute juridiction ne manquera pas de confirmer l'arrêt rendu en appel ; et, dans ce cas, naturellement, le souhait de tout juriste serait que l'administration respecte l'Etat de droit !

\*

\* \*

**C.A.A. Rabat, 30 mars 2015, Rabat, Conseil communal de Rabat c/ Benameur**

*«Attendu, deuxièmement, en ce qui concerne la qualité pour agir, qu'il est constant des points de vue juridique, doctrinal et juridictionnel que la qualité dans le recours en annulation est rattachée à l'intérêt, que celui-ci est une condition de toute requête et que la jurisprudence administrative s'est établie sur le fait de requérir la condition de la qualité et de l'intérêt si l'intéressé est dans une situation concernée par l'acte administratif incriminé ; qu'il n'est pas nécessaire que l'acte touche un droit du requérant au niveau individuel, qu'il suffit que le requérant soit dans une situation susceptible de rendre l'acte influant directement sur sa situation juridique, qu'il n'est pas nécessaire que l'intérêt soit confirmé, qu'il suffit qu'il soit présumé.*

*Et, attendu qu'il appert des pièces du dossier que l'appelé le sieur Abderrahman Benameur relève de la population de la ville de Rabat, qu'il y exerce la profession d'avocat et de ce fait il est concerné par l'acte incriminé tant qu'il en est touché comme tous les usagers d'automobiles de la population de la même ville, ce qui rend le recours comme étant présenté par un requérant ayant qualité et intérêt pour agir.*

(...)

*Et, sixièmement, en ce qui concerne le moyen relatif au manque de motivation du jugement du fait que la société délégataire a été créée par la commune dans le cadre des articles 39 et 40 de la charte communale, que la décision du conseil est bien-fondée et qu'elle s'appuie sur une base juridique ; même si le Conseil communal est en droit de déléguer un service public communal à une personne morale soumise au droit privé, par concession, régie autonome, régie directe ou autre moyen de gestion déléguée, et qu'il revient au président du Conseil communal de prendre des mesures dans le cadre de l'article 50 de la charte communale, tel qu'il a été modifié, en ce qui concerne l'organisation du stationnement des véhicules sur la voie publique communale, ceci demeure conditionné par le fait qu'il doit porter sur un service public communal avec ce qu'il suppose comme intérêt des usagers et de satisfaction de leurs besoins et non ce qu'il implique comme préjudice à leurs droits, sans que cela n'interrompe l'exercice d'un droit ou d'une liberté individuelle ou collective suite à l'immobilisation d'un*

*véhicule en contrepartie d'une redevance en l'absence de tout texte juridique explicite et clair qui le permette.*

*Et, attendu que, par référence à la loi n° 30-89 relative aux redevances dues aux collectivités locales et à leurs groupements, telle que modifiée et complétée par la loi n° 39-07 énonçant des dispositions transitoires relatives à certaines taxes, certains droits, participations et redevances dues aux collectivités locales et la loi n° 45-08 relative à l'organisation financière des collectivités locales et leurs groupements, il ressort de l'article 2 de la loi n° 47-06 relative aux impôts locaux qu'il a limité le domaine de compétence des conseils communaux à l'imposition des taxes et des redevances et qu'il n'intègre pas la taxe relative au stationnement des véhicules propriétés des particuliers à l'exception de la taxe sur le transport public des voyageurs; comme il ressort de l'article 30 de la loi n° 45-08 qu'il a limité les ressources que les collectivités locales sont autorisées à percevoir, et ce sont des ressources constituées d'impôts, de redevances, de subventions, de recettes, d'aides, de dons et de legs, de recettes prévues par les lois et règlements et des montants perçues en contrepartie des services que les collectivités locales présentent; et que ces taxes et montants sont édictés par un texte réglementaire et que les décisions relatives à l'imposition de taxes ou à leur modification, pouvant être perçues par les collectivités locales, ne peuvent être exécutées qu'après approbation de l'autorité de tutelle tel que cela est expressément énoncé dans les articles 31 et 32 de la même loi.*

*Et, attendu qu'en l'absence de toute preuve parmi les pièces du dossier que la taxe imposée par l'acte objet du recours a été décidée en application d'un texte réglementaire ou d'une décision communale approuvée par l'autorité de tutelle, et vu que l'article 2 de la loi n° 47-06 relative aux impôts locaux et que l'article 30 de la loi relative à l'organisation financière des collectivités locales et de leurs groupements n'énoncent pas la perception de taxes sur le stationnements des véhicules des particuliers; et en application de la règle qu'il ne peut y avoir d'impôts ou de taxes que par la loi, l'appel manque de fondement.*

*Jugement confirmé».*