

LE POINT SUR CERTAINES QUESTIONS FONDAMENTALES EN MATIÈRE DE STATIONNEMENT - SUITE



Ambre VASSART,
Conseiller expert

Nous proposons désormais, régulièrement, une série de questions toutes en lien avec le stationnement. En effet, nous constatons que pas mal de questions se posent encore en la matière et nous pensons que refaire le tour des éléments essentiels et des principes gouvernant la matière n'est pas inutile en soi, et ce afin de permettre aux praticiens communaux de disposer d'une ressource supplémentaire.

Quelle est la différence entre taxe/redevance et sanction administrative ?

Question rédigée en collaboration avec Mathieu Lambert, Conseiller expert

Dans les questions précédentes de notre série sur le stationnement, nous avons vu que celui-ci peut être classé en deux catégories. D'une part, le stationnement dépenalisé et d'autre part, le stationnement que nous appellerons « mixte », qui reste pénalisé mais qui fait l'objet de sanctions administratives communales chaque fois que la commune en convient avec le parquet de référence.

Dès lors, les sanctions administratives s'attachent à cette dernière catégorie et les taxes et redevances sont quant à elles applicables à la catégorie « dépenalisée ».

La sanction administrative communale en matière de stationnement est limitée au paiement d'une amende dont les montants sont encadrés dans un arrêté royal¹. Elle découle de la décision d'un fonctionnaire sanctionnateur désigné par la commune. Une fois infligée, et passé un délai de recours de trente jours, la décision devient un acte exécutoire. Cela signifie que l'acte peut servir de titre à la délivrance d'une

contrainte, permettant la poursuite par voie d'huissier sans qu'un juge ne doive avaliser le processus ou la décision.

Concernant le stationnement dépenalisé, la perception d'une rétribution par la commune était initialement prévue par une modification de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

C'est aujourd'hui le décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun qui le permet.

Il prévoit que: « Lorsque le Gouvernement ou un conseil communal arrête un ou des règlements en matière de stationnement relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements sur les emplacements réservés aux titulaires d'une carte de stationnement communale, il peut établir des rétributions ou taxes de stationnement ou déterminer les redevances de stationnement dans le cadre des concessions ou contrats de gestion concernant le stationnement sur la voie publique ».

Il existe donc deux possibilités dans le cadre du stationnement dépenalisé: la taxe d'une part et la redevance d'autre part².

La taxe est un prélèvement sur les ressources des citoyens pratiqué par voie d'autorité pour être affectée en principe aux services d'utilité générale. La commune est donc libre de choisir le montant de la taxe, sans qu'il soit nécessairement proportionnel au coût éventuel d'un service. Le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant l'impôt doit être respecté dans l'établissement d'une taxe. Cela signifie que tous ceux qui se trouvent dans la même situation doivent être également imposés. Ce principe n'exclut pas qu'une distinction soit faite selon certaines catégories de personnes, pour autant que cette distinction soit susceptible d'une justification objective et raisonnable.

¹ A.R. 9.3.2014, M.B., 20.06.2014.

² Voy. Mathieu Lambert, *Rétribution et gestion du stationnement, le choix de la taxe ou de la redevance*, Mai 2007, www.uvcw.be.



Une taxe peut être perçue au comptant - via les horodateurs - ou recouvrée par voie de rôle - dans les autres cas (CDLD, art. L331-3): stationnement payant sans apposition du ticket, stationnement en zone bleue sans apposition du disque ou dépassement de la durée autorisée, et stationnement en zone riverains (ou autre catégorie) sans apposition de la carte communale de stationnement. Le recouvrement des taxes de stationnement, comme celui de n'importe quelle autre taxe, est réglé par l'article L3321-12 du CDLD, qui renvoie aux dispositions du titre VII, chapitre 1^{er}, 3, 4, 7 à 10 du Code de l'impôt sur les revenus (CIR 1992), les articles 126 à 175 de son arrêté d'exécution, ainsi que le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales.

Le rôle est arrêté sur base des constats des agents affectés au contrôle et de l'identification reçue par le receveur de la part de la DIV. Il est ensuite rendu exécutoire par le collège communal. Dans la mesure où le rôle est le titre exécutoire qui permet d'exiger le paiement de la taxe, l'administration se donne à elle-même un titre sans devoir le réclamer au juge.

C'est ensuite le directeur financier qui se charge de l'envoi des avertissements-extraits de rôle. La taxe est payable dans les deux mois de cet envoi. Elle se prescrit par cinq ans à compter de la date d'exécutoire du rôle (Code du recouvrement, art. 23). En cas de non-paiement, une sommation de payer (recouvrement amiable) doit être envoyée préalablement à une première voie d'exécution (recouvrement forcé) (Code du recouvrement, art. 13).

S'il n'y a pas de contestation de la part du redevable, le directeur financier peut faire procéder d'office au paiement de la taxe. S'il y a contestation de la part du redevable, celui-ci peut, dans un délai de six mois, déposer une réclamation auprès du collège communal. C'est la phase administrative de la procédure. Il peut ensuite, s'il n'a pas obtenu gain de cause, exercer un recours devant le tribunal de première instance. C'est la phase judiciaire. Bien que le redevable soit demandeur, on appliquera les règles fiscales qui imposent à l'administration de supporter la charge de la preuve³.

³ La commune dispose par ailleurs du «privilège de l'exécution d'office», en vertu duquel, même en cas de réclamation, l'imposition est considérée comme une dette liquide et certaine qui peut être recouvrée par voie d'exécution. Une limite importante a néanmoins été apportée à ce principe par le législateur en 1999, à la suite d'une jurisprudence défavorable de la Cour de Cassation: l'exécution ne peut porter que sur «l'incontestablement dû» (CIR 1992, art. 409 à 411). Mais il est rarement possible de distinguer, en ce qui concerne une taxe communale, une part incontestablement due et une autre qui est véritablement contestée par le redevable. C'est d'autant plus vrai en matière de stationnement: un redevable va contester sa présence à tel endroit à tel moment ou encore qu'il avait bien apposé le disque, pour ne pas devoir payer la taxe. Dans ce cas, il n'y a pas de part incontestablement due et le privilège de l'exécution d'office perd son objet.

Cependant, en cas de concession de services, le concessionnaire n'est pas compétent pour percevoir des taxes, celles-ci constituant une manifestation de l'*imperium* de la commune; leur perception relevant dès lors de la compétence exclusive du directeur financier, conformément à l'article L1124-40 du Code de la démocratie et de la décentralisation.

La redevance est une rémunération. Il s'agit de faire payer au citoyen le «service» stationnement et non a priori de sanctionner le non-respect des règles émises par la commune, comme c'est le cas pour les sanctions administratives communales mises en place dans le cadre du stationnement mixte.

La redevance est réclamée aux usagers par la commune en contrepartie d'un service fourni et est proportionnelle au coût ou à l'intérêt de ce service. C'est le droit commun des obligations qui trouve à s'appliquer aux relations entre la commune et les usagers.

Le recouvrement d'une redevance constitue le recouvrement d'une créance contractuelle. Pour rappel, en effet, le règlement-redevance s'assimile à un ensemble de conditions générales d'un contrat d'adhésion. Le paiement de la redevance se prescrit par dix ans (C. civ., art. 2262bis).

La commune peut ensuite réclamer en justice le paiement de la redevance. Ce détour préalable par le juge est nécessaire, car la commune ne dispose pas de titre exécutoire; elle doit l'obtenir par jugement et ensuite requérir un huissier qu'il signifie au débiteur une expédition du jugement revêtue de la formule exécutoire.

Il existe un mécanisme de recouvrement direct des créances non fiscales mais certaines, liquides et exigibles, plus rapide que le passage par le juge. Le siège de la matière se trouve dans l'article L1124-40 qui prévoit qu'«une contrainte ne peut être visée et rendue exécutoire par le collège communal que si la dette est exigible, liquide et certaine.» Cela ne concerne donc que les redevances non contestées.

Seul le directeur financier est donc en principe compétent pour réaliser les recettes communales (CDLD, art. L1124-40). Mais il a été admis que lorsque le stationnement est géré par une régie communale autonome ou un concessionnaire privé, le recouvrement des redevances relève de leur compétence. Elles sont alors perçues par le concessionnaire et placées sur un compte d'exploitation de la société, avant qu'une partie ne soit ensuite reversée à la commune.



Comment est délivrée la carte communale de stationnement ?

Au vu du nombre de questions qui se posent encore en matière de stationnement, nous pensons que refaire le tour des éléments essentiels et des principes gouvernant la matière n'est pas inutile. Parmi la série de questions traitées, celle de la carte communale de stationnement peut être abordée parmi les outils fondamentaux.

Anciennement appelée la « carte riverain », la carte communale de stationnement est une possibilité offerte aux communes en vue de modaliser le stationnement depuis le 1^{er} février 2007⁴.

La carte communale peut être délivrée par les communes à d'autres catégories d'usagers que les riverains. Elles permettent de modaliser le stationnement de deux manières différentes.

Tout d'abord, la commune pourra, par son biais, dispenser son détenteur du paiement du stationnement et/ou de l'utilisation du disque en zone bleue. En outre, dans un second temps, le gestionnaire de voirie peut réserver des emplacements de stationnement aux détenteurs des dites cartes.

La délivrance de cartes communales de stationnement permet, en laissant une plus large autonomie aux communes quant à ses modalités d'attribution, de résoudre un ensemble de problèmes spécifiques liés au stationnement.

Grâce à cet outil, les communes peuvent moduler plus adéquatement la répartition de l'espace dévolu au stationnement en voirie, que ce soit pour les riverains ou pour certains usagers spécifiques comme les médecins, les fournisseurs ou encore les voitures partagées.

Elle est définie par le Code de la route⁵ comme « une carte délivrée par la commune qui donne à son titulaire le droit à un règlement de stationnement particulier en matière de stationnement à durée limitée ou de stationnement payant et qui lui permet, le cas échéant, de stationner sur des emplacements réservés conformément aux dispositions reprises dans le règlement fixé par le conseil communal ».

L'article 27.1.4. du Code de la route relatif à la zone bleue, ainsi que l'article 27.3.4. relatif au stationnement payant prévoient ainsi de « ne pas s'appliquer lorsqu'une réglementation particulière de stationnement est prévue pour les personnes en possession d'une carte communale de stationnement et que cette carte est apposée sur la face interne du pare-brise ».

L'article 27ter du Code de la route prévoit enfin que les places de stationnement comportant un signal E9 (P) avec un additionnel mentionnant « carte de stationnement », « riverains » ou « voitures partagées » sont réservées à ces usagers, de même que les emplacements dans les zones résidentielles sur lesquels sont reproduits la lettre P et l'une ou l'autre de ces mentions.

Un arrêté ministériel du 9 janvier 2007⁶ a été adopté afin de régler les modalités d'octroi de la carte. Un modèle de carte communale de stationnement y est annexé.

Un règlement communal doit déterminer la (ou les) catégorie(s) de personnes à laquelle (auxquelles) la carte de stationnement peut être délivrée, les conditions de délivrance de la carte, le nombre maximal de plaques d'immatriculation qui peut être mentionné sur la carte et la durée de validité de celle-ci. Les communes qui souhaitent accorder à certaines catégories d'usagers des cartes communales

⁴ A.R. 9.1.2007, M.B., 24.1.2007.

⁵ Art. 2.51.

⁶ M.B., 24.1.2007.

de stationnement doivent également le prévoir dans leurs règlements-taxes ou redevances en matière de stationnement. Il convient bien entendu de déterminer quelles seront les zones dispensées de paiement ou de redevance forfaitaire en cas de non-apposition du disque bleu.

La carte communale de stationnement peut aussi être délivrée sous forme de carte de stationnement pour voitures partagées. Un règlement communal doit alors fixer les conditions complémentaires et la procédure d'agrément des associations de voitures partagées qui peuvent solliciter une carte de stationnement.

En termes de nouvelles technologies, l'article 27quater du Code de la route dispose que « *La commune peut remplacer l'utilisation de la carte communale de stationnement par un système de contrôle électronique basé sur le numéro d'immatriculation du véhicule. Dans ce cas, le règlement de stationnement particulier en matière de stationnement à durée limitée, de stationnement payant ou des emplacements de stationnement réservés est contrôlé sur la base de la plaque d'immatriculation du véhicule et aucune carte ne doit être apposée sur le pare-brise* ».

Si la commune a toute latitude quant à la mise en place du système de carte, le demandeur d'une carte communale de stationnement doit tout de même fournir la preuve que le véhicule est immatriculé à son nom ou, lorsqu'il s'agit d'un véhicule qui ne doit pas être immatriculé, qu'il est propriétaire du véhicule ou qu'il en dispose de façon permanente.

La carte communale de stationnement doit être renvoyée dans les 8 jours à l'administration communale qui l'a délivrée : à l'expiration de la période de validité indiquée sur la carte par l'administration communale ; lorsque la plaque d'immatriculation indiquée sur la carte de stationnement communale doit être renvoyée à la Direction de l'immatriculation des véhicules ; en cas de décès du titulaire ; lorsque le titulaire de la carte communale de stationnement ne satisfait plus aux conditions prévues⁷.

La réglementation applicable prévoit enfin que le titulaire de la carte communale de stationnement peut en obtenir un duplicata si la carte est perdue, détruite ou détériorée.

Puis-je utiliser des sanctions administratives pour sanctionner le mauvais stationnement ? Comment faire ?

La sanction du stationnement reste également fondamentale parmi la liste des questions phares posées régulièrement par les pouvoirs locaux en la matière. Un point spécifique sur la sanction administrative ne peut être évité.

Depuis mars 2014, les communes peuvent utiliser les sanctions administratives dans le cadre des infractions de sta-

tionnement. Mais attention, il ne s'agit pas de sanctionner les aspects du stationnement déjà dépénalisés et analysés dans la première question de notre série.

Exit donc les sanctions administratives pour réglementer le stationnement en zone bleue ou dans les zones payantes. Par ailleurs, la loi sur la police de la circulation routière exclut explicitement l'utilisation de la police administrative générale pour régir la circulation et la loi sur les SAC⁸ interdit de sanctionner des infractions qui font déjà l'objet de peines ou de sanctions administratives dans un texte⁹.

Les infractions au Code de la route relatives au stationnement, et non encore dépénalisées, faisaient donc jusqu'alors l'objet de poursuites pénales et d'amendes de cette même catégorie. Pour des raisons d'efficacité et de rapidité des procédures, la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales a procédé à la modification du régime de sanctions pour l'ensemble du stationnement encore pénalisé.

Désormais, une amende administrative peut être prévue par le conseil communal en matière de stationnement (infractions mixtes) dans ses règlements ou ordonnances de police. Une seule règle limite l'autonomie communale dans ce domaine. Un protocole d'accord avec le Parquet est obligatoire concernant la liste d'infractions que le conseil communal décidera de poursuivre parmi la liste proposée par le Gouvernement fédéral¹⁰.

Un arrêté royal du 9 mars 2014¹¹ est venu établir une liste des infractions rendues mixtes dans le Code de la route. Les nouvelles infractions du Code de la route qui pourront faire l'objet d'amendes administratives et d'un paiement immédiat de 58 euros sont :

- Art. 22bis, 4°, a), le stationnement en zone résidentielle en dehors des espaces réservés à cette fin.
- Art. 22ter.1, 3°, le stationnement sur les dispositifs surélevés (sauf réglementation locale qui l'autorise).
- Art. 22sexies 2, le stationnement en zone piétonne.
- Art. 23.1, 1° ; 23.1, 2° ; 23.2, al. 1^{er}, 1° à 3°, les violations aux règles de base du Code de la route en matière d'arrêt et de stationnement (stationnement à droite, accotement, ...).
- Art. 23.2, alinéa 2 ; le stationnement des motocyclettes en dehors des marquages.

⁸ <http://www.uvcw.be/javascript/jquery-tooltip/ajax.cfm?width=425&idAcronyme=129>.

⁹ V. pour aller plus loin cependant B., Lombaert, « Les sanctions administratives communales : une alternative valable pour la gestion du stationnement sur la voie publique », in R. Andersen, D., Renders, D., Déom, *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 365 ; qui nuance et estime que les SAC pouvaient pourtant être utilisées.

¹⁰ L. rel. aux SAC 24.6.2013, art. 23.

¹¹ M.B., 20.6.2014.

⁷ A.M. concernant la carte communale de stationnement du 9.1.2007, M.B., 24.1.2007.

- Art. 23.3, les violations des règles de stationnement des bicyclettes et des cyclomoteurs à deux roues.
- Art. 23.4, les violations des règles de stationnement des motocyclettes.
- Art. 24, al. 1^{er}, 2^o, 4^o et 7^o à 10^o, le stationnement dangereux ou gênant ainsi que toutes les règles de distance liées à la situation des lieux (feux rouges, passages piétons, ...).
- Art. 25.11^o, 2^o, 3^o, 5^o, 8^o, 9^o, 10^o, 11^o, 12^o, 13^o, les règles de base du Code de la route liée au stationnement (distance d'un autre véhicule, type de voirie, accès carrossable, ...).
- Art. 27.1.3, modification du disque bleu avant de quitter l'emplacement.
- Art. 27.5.1, stationnement plus de 24h d'un véhicule hors d'état de circuler.
- Art. 27.5.2, stationnement des camions pendant plus de 8 heures en agglomération.
- Art. 27.5.3, stationnement d'un véhicule publicitaire plus de 3 heures.
- Art. 27bis, stationnement pour personne handicapée sans apposer la carte.
- Art. 70.2.1, non-respect des signaux E1, E3, E5, E7 et de type E9 relatifs à l'arrêt et au stationnement.
- Art. 70.3, non-respect du signal E11.
- Art. 77.4, le stationnement sur les îlots directionnels.
- Art. 77.5, le stationnement sur les marques blanches définies à l'article 77.5 qui délimitent les emplacements que doivent occuper les véhicules.
- Art. 77.8, l'arrêt ou le stationnement sur les marques en damier composées de carrés blancs apposées sur le sol.
- Art. 68.3, non-respect du signal C3 et du signal F103 dans le cas où les infractions sont constatées au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement.
- Art. 25.1, 4^o, 6^o, 7^o; stationnement aux endroits où les piétons et les cyclistes et conducteurs de cyclomoteurs à deux roues doivent contourner un obstacle, aux endroits où le passage des véhicules sur rails serait entravé, lorsque la largeur du passage libre sur la chaussée serait réduite à moins de 3 mètres.
- Art. 25.1, 14^o, stationnement sur un emplacement pour handicapé sans être détenteur d'une carte.

Et enfin, l'interdiction de stationner sur un passage à niveau (C. route, art. 24, al. 1^{er}, 3^o) qui pouvait faire l'objet d'amende administrative et d'un paiement immédiat de 330 euros en 2014 a finalement été supprimée de la liste des infractions mixtes pour rester donc exclusivement pénale.

La procédure prévue par la loi sur les SAC est détaillée dans l'article 29 de celle-ci. Ainsi, après qu'un agent ait constaté l'infraction - nous développerons dans une prochaine question cet aspect - l'original du constat est adressé au fonctionnaire sanctionnateur. Le procureur du Roi en est quant à lui informé selon les modalités déterminées dans le protocole d'accord.

Dans les quinze jours, le fonctionnaire sanctionnateur fait part au contrevenant, par envoi ordinaire, des données relatives aux faits constatés et à l'infraction commise, ainsi que du montant de l'amende administrative. Le contrevenant est invité à payer l'amende dans les trente jours de la notification. À défaut de paiement dans le premier délai de trente jours, un rappel est envoyé avec une invitation à payer dans un nouveau délai de trente jours à compter de la notification de ce rappel. À l'issue de ce délai, à moins qu'un recours auprès du tribunal de police ne soit introduit, la décision du fonctionnaire sanctionnateur peut être exécutée de manière forcée, c'est-à-dire, avec l'intervention d'un huissier de justice.

Il est alors possible pour le contrevenant, par envoi ordinaire, dans le premier délai de trente jours, de présenter ses moyens de défense au fonctionnaire sanctionnateur. Le contrevenant peut être entendu dans ce délai, à sa demande, lorsque le montant de l'amende administrative est supérieur à 70 euros. Enfin, si le fonctionnaire sanctionnateur déclare les moyens de défense non fondés, il en informe le contrevenant, de manière motivée, et propose le paiement de l'amende administrative dans un nouveau délai de trente jours à compter de cette notification.

Celles qui pourront faire l'objet d'amendes administratives et d'un paiement immédiat de 116 euros sont :

- Art. 22.2 en 21.4.4^o, stationnement et arrêt sur autoroutes.
- Art. 24, al. 1^{er}, 1^o, 2^o, 4^o, 5^o et 6^o, stationnement sur le trottoir, les pistes cyclables, les passages pour piétons, dans les tunnels, dans le haut d'une côte et les virages.