

Stationnement

Impacts de la tarification au quart d'heure

A compter du 1^{er} juillet 2015, tout exploitant de parc de stationnement affecté à un usage public appliquera, pour les stationnements payés à la durée, une tarification par pas de quinze minutes au plus. Quels seront les impacts sur les délégations de service public en cours ?

LES AUTEURS



HERVÉ LETELLIER,
avocat associé,
Selari Symchowicz-
Weissberg et associés



ROMAIN LAURET,
avocat associé,
Selari Symchowicz-
Weissberg et associés

L'article 6.V de la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite loi «Hamon», institue dans le code de la consommation un nouvel article L.113-7 disposant que «tout exploitant de parc de stationnement affecté à un usage public applique au consommateur, pour les stationnements d'une durée inférieure à douze heures et payés à la durée, une tarification par pas de quinze minutes au plus». Ce mécanisme devant entrer en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2015, il convient de s'interroger sur l'application de ce nouveau dispositif de tarification aux contrats de délégation actuellement en cours d'exécution et sur les impacts induits par une telle exigence sur les conventions existantes.

Application du dispositif aux contrats en cours

Selon toute vraisemblance, le nouvel article L.113-7 du code de la consommation, complété par le point VI de l'article 6 de la loi du 17 mars 2014, devrait s'appliquer aux contrats en cours à la date de son entrée en vigueur.

Intervention claire du législateur

L'intention du législateur quant au champ d'application du nouvel article L.113-7 du code de la consommation semble assez claire. En effet, si l'article en cause ne règle pas directement la difficulté, pas plus d'ailleurs que l'article 6 VI de la loi du 17 mars 2014 (lequel se borne à évoquer une entrée en vigueur des dispositions à compter du 1^{er} juillet 2015, sans trancher la question de son application aux contrats en cours), les travaux parlementaires et l'objet du dispositif militent dans le sens d'une application immédiate, à la date évoquée, de ce nouveau texte aux conventions existantes. Raison pour laquelle, d'ailleurs, aurait été fixée une date d'entrée en vigueur différée afin de laisser le temps aux contractants de renégocier les termes de leur(s) contrat(s).

Le rapporteur du projet de loi en première lecture au Sénat insistait ainsi sur le fait que «le dispositif n'entrera en vigueur qu'en 2015, ce qui donnera du temps aux gestion-

naires des parkings pour s'adapter à la nouvelle norme». De même, peut-on évoquer les propos de la députée Catherine Vautrin estimant «qu'il serait bon de rendre applicable le dispositif le plus rapidement possible car il constitue un moyen concret de redonner du pouvoir d'achat» ou ceux du rapporteur devant la commission mixte paritaire soulignant que la mesure proposée «constitue une avancée concrète et immédiate en faveur du pouvoir d'achat».

Au fond, l'idée du législateur est de faire jouer ce dispositif le plus vite possible pour garantir son effet utile. Or admettre qu'il ne serait pas applicable aux contrats en cours, alors que ces derniers pourraient demeurer en vigueur pour plusieurs années, serait contraire à cet objectif d'effectivité et d'efficacité. Plus encore, cela reviendrait à considérer que, dans la mesure où ce dispositif n'entre en vigueur que le 1^{er} juillet 2015, alors tous les contrats conclus jusqu'à cette date pourraient continuer à prévoir une tarification par pas d'une heure, ce qui semble clairement s'écarter de l'intention du législateur.

Conditions jurisprudentielles réunies

La caractérisation d'une telle applicabilité immédiate se trouve confortée par les règles jurisprudentielles applicables. Rappelons qu'une nouvelle loi ne peut s'appliquer immédiatement aux contrats en cours que «si un motif d'intérêt général suffisant lié à un impératif d'ordre public le justifie et que s'il n'est, dès lors, pas porté une atteinte excessive à la liberté contractuelle; que, pour les contrats administratifs, l'existence d'un tel motif d'intérêt général s'apprécie en tenant compte des règles applicables à ces contrats, notamment du principe de mutabilité» (1).

En l'espèce, ces conditions sont réunies. D'abord, un motif d'intérêt général suffisant devrait exister. En effet, si l'application immédiate de la loi nouvelle aux contrats en cours est une exception au principe de la survie de la loi ancienne et doit donc être interprétée de manière stricte, le Conseil d'Etat semble favorable à l'applicabilité immédiate des nouvelles lois dès lors qu'elles ont pour objet une réglementation économique. Ainsi, lorsque l'Etat souhaite intervenir dans la vie économique, l'effectivité de la réglementation implique qu'elle entre en vigueur le plus rapidement possible, afin que le mécanisme correcteur qu'il entend mettre.

en place reçoive application le plus vite et le plus largement possible (2). Or, en l'espèce, le dispositif voté a pour objet d'affiner les conditions de fixation de la redevance pour service rendu payé par l'utilisateur, afin de tenir compte de l'utilisation effective du service et de lui faire payer un prix jugé plus « juste » que celui qu'il paye aujourd'hui, renvoyant à une idée de correction d'un système considéré comme inéquitable.

Ensuite, en matière de contrats administratifs, venant tempérer la notion de « motif d'intérêt général suffisant lié à un impératif d'ordre public », le Conseil d'Etat invite à tenir compte du principe de mutabilité fondant la capacité de la personne publique à modifier unilatéralement, pour un motif d'intérêt général, ses contrats. Ainsi, s'il est admis qu'un contrat administratif peut être modifié unilatéralement, dans l'intérêt du service, par la personne publique, il faut alors pouvoir admettre plus facilement qu'une loi nouvelle, également prise dans l'intérêt du service et de ses usagers, s'applique aux contrats en cours dans des condi-

tions moins restrictives qu'elle ne le pourrait aux contrats de droit privé (de droit commun) en cours. Eu égard aux récentes évolutions en la matière, et même si la question n'est pas définitivement tranchée, ce principe de mutabilité devrait pouvoir concerner les clauses financières et, parmi elles, les clauses tarifaires. C'est ce qui résulte d'une décision du

À NOTER

Les collectivités devraient renégocier les contrats en cours avant le 1^{er} juillet 2015; ce qui pourrait avoir un impact sur les tarifs applicables. A défaut, elles s'exposeraient probablement à la critique.

Conseil d'Etat de 2010 (3), lue à la lumière des conclusions du rapporteur public Bertrand Dacosta (4). De manière topique, un jugement récent du tribunal administratif de Lille retient que la modification financière imposée par la personne publique ne peut être légale que si elle a pour objet de corriger le montant d'un tarif ne correspondant plus au service rendu, laissant ainsi entendre que, sur le principe, une telle modification est envisageable (5).

Dans ces conditions, une loi décidant de la modification de la structure ou des modalités de fixation des tarifs d'un service public donné pourrait être « plus facilement » d'application immédiate qu'une loi qui n'aurait pas cet objet et qui, plus généralement, ne se placerait pas dans le champ d'application du principe de mutabilité des contrats administratifs.

Au surplus, une telle application immédiate ne devrait, au sens et pour l'application de la décision « Commune d'Olivet », être regardée comme risquant de porter une « atteinte excessive à la liberté contractuelle » dès lors que le nouveau dispositif ne remet pas en cause la capacité de l'exploitant d'un parc de stationnement à percevoir les tarifs correspondant au service qu'il rend, mais modifie les conditions dans lesquelles cette redevance doit être calculée en décomposant une heure de stationnement en un minimum de quatre sections (les quarts d'heure), avec un tarif applicable pour chacun de ces quarts d'heure. L'application immédiate de la loi aux contrats en cours semble donc s'imposer.

Conséquences pour les collectivités territoriales

Face à ce constat, les collectivités devraient renégocier les contrats en cours avant le 1^{er} juillet 2015; ce qui pourrait avoir un impact sur les tarifs applicables. A défaut, elles s'exposeraient probablement à la critique.

Modification des contrats en cours

La modification envisagée devrait être décidée par voie d'avenant; même si on peut imaginer que les collectivités puissent « passer en force » en modifiant unilatéralement le contrat. En toute hypothèse, toutefois, l'équilibre économique initial devrait être maintenu.

La forme de la modification paraît juridiquement indifférente. Certes, une modification par voie d'avenant est toujours préférable à condition, d'une part, qu'elle est l'expression d'une volonté commune des parties et, d'autre part, qu'elle permet d'apporter une réponse globale à un problème, en en traitant toutes les conséquences; ce que ne permet pas (toujours) la modification unilatérale. Cependant, rien, en droit, ne devrait s'opposer à ce que les collectivités procèdent, en application des règles générales aux contrats administratifs (6), à une modification unilatérale de leur contrat en cours, quand bien même porterait-elle sur les clauses financières.

En toute hypothèse, cette modification ne devrait pas avoir pour effet de remettre en cause l'équilibre économique initial du contrat de délégation. Car, en soi, si la modification de la structure tarifaire ne devrait pas poser de difficulté particulière, il est bien évident que les parties ne pourront pas se contenter de diviser par quatre le tarif horaire existant. Deux solutions peuvent donc être envisagées. La première, qui ne devrait pouvoir être mise en place que par voie d'avenant, consiste à modifier la grille des tarifs applicables pour maintenir à leur niveau les rentrées tarifaires prévisionnelles. La seconde consiste à ne pas modifier les tarifs applicables et, en contrepartie, pour maintenir l'équilibre économique initial, à organiser une compensation financière publique, respectueuse des conditions de financement des services publics industriels et commerciaux (CGCT, art. L.2224-2). L'alternative est donc simple: soit cette modification est financée par l'utilisateur, soit elle l'est par la collectivité **et donc par le contribuable**. Mais il semble exclu, au moins **pour les contrats** en cours, qu'elle soit supportée (ou alors très partiellement) par le délégataire. Ce qui pourrait d'ailleurs inviter à s'interroger sur la possibilité pour les collectivités à se retourner contre l'Etat en vue d'obtenir la réparation du préjudice résultant d'une application immédiate de ce nouveau dispositif législatif à des contrats en cours (7).

Risques liés au refus de modifier le contrat

L'hypothèse d'un refus de modifier (qui ne devrait concerner que les collectivités dont on a vu que, en ultime recours, elle pourrait « imposer » à leur délégataire une nouvelle (•••)

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, art. 6.
- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2224-2.

(...) grille tarifaire) ne serait pas sans conséquences potentielles; et ce, à un double niveau. On pourrait d'abord imaginer qu'un tiers au contrat (un usager, voire une association de consommateurs) remette directement en cause la légalité des clauses tarifaires – qui constituent des clauses « réglementaires » (8) susceptibles, par exception, de recours pour excès de pouvoir à l'initiative de tiers au contrat (9) –, en tant qu'elles ne seraient pas conformes, au 1^{er} juillet 2015, au nouveau dispositif (qui entre bien dans le « bloc de légalité » objet du contrôle du juge administratif (10)). Certes, dès lors que la légalité d'un acte administratif s'apprécie à la date à laquelle il a été édicté, un recours direct contre ces clauses tarifaires ne devrait pas prospérer. En

À NOTER

Un tiers pourrait saisir la collectivité d'une demande d'abrogation des clauses tarifaires concernées; demande qui devra être appréciée en fonction des circonstances de droit nouvelles.

revanche, et plus indirectement, ce même tiers pourrait, sur le fondement de la décision « Compagnie Alitalia » (11) et de l'article 16-1 de la loi n°2000-321, saisir la collectivité d'une demande d'abrogation des clauses tarifaires concernées; demande qui devra être appréciée en fonction des circonstances de droit nouvelles (et donc du nouvel article L.113-7 du code de la consommation). Et, en cas de refus, ce tiers pourrait solliciter, devant le tribunal administratif (12), l'annulation du rejet de la demande d'abrogation et à ce qu'il soit enjoint à l'administration de se mettre en conformité avec le droit applicable.

On pourrait ensuite imaginer qu'un usager, dans le cadre de sa relation contractuelle de droit privé avec le délégataire de service public, engage la responsabilité du délégataire devant le juge judiciaire, au motif que les tarifs pratiqués seraient illégaux (sur la base de l'article L.113-7 du code

de la consommation). Saisi d'un tel moyen, et confronté à l'application d'une clause réglementaire d'un contrat administratif, le juge judiciaire poserait vraisemblablement une question préjudicielle au juge administratif, qui apprécierait donc la légalité de la clause réglementaire à la date à laquelle il statuerait et, très probablement, au vu des nouvelles circonstances de droit; ce qui contraindrait, in fine, dans l'hypothèse où la loi serait jugée d'application immédiate, et donc les clauses réglementaires fixant les tarifs illégaux, la collectivité (et, plus largement, les parties au contrat) à se conformer à ses obligations.

À RETENIR

➤ **Renégociation.** L'application immédiate de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite loi « Hamon », aux contrats en cours s'impose. Les collectivités devraient ainsi renégocier les contrats en cours avant le 1^{er} juillet 2015. Ce qui pourrait avoir un impact sur les tarifs applicables.

(1) CE, Ass., 8 avril 2009, « Compagnie générale des eaux c/commune d'Olivet », req. n°271737.

(2) En ce sens lire concl. Sénors sur CE Ass. 8 avril 2009, préc. - Ass., 24 mars 2006, « Sté KPMG », req. n°288460 - 26 septembre 2012, « Coordination rurale-Union nationale », req. n°347062.

(3) CE, 27 octobre 2010, « Syndicat intercommunal transports publics Cannes, Le Cannet, Mandelieu-la-Napoule », req. n°318617.

(4) BJCP 2010, n°73, p.424.

(5) AJDA 2013, p.1115, « L'action en rétablissement de l'état antérieur du contrat: bon

Béziers de Lille », concl. sur TA de Lille, 20 février 2013, n°1005463.

(6) CE, 2 février 1983, « Union des transports publics », req. n°34027.

(7) CE, Ass., 14 janvier 1938, « SA des produits laitiers "La Fleurette" », Rec. p.25.

(8) CE, 30 octobre 1996, « Wajs et Monnier », Rec. p.387.

(9) CE, Ass., 10 juillet 1996, « Cayzeele », req. n°138536.

(10) CE, 11 juillet 2001, « Sté Eaux du Nord », req. n°221458.

(11) CE, 3 février 1989, « Cie Alitalia », p.44.

(12) CE, Sect., 28 avril 2014, « Syndicat intercommunal des eaux de Domnon-lès-Dieuze », req. n°357090.

Les Cahiers
juridiques
de La Gazette

Chaque mois,
l'essentiel du droit des collectivités

**Un système d'information
complet, pratique et réactif !**

Abonnez-vous sur

www.territorial.fr

L'actualité juridique décryptée



Chaque mois,
Les Cahiers juridiques
de La Gazette



Chaque semaine,
la newsletter
juridique