

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.08.0129.N

D. B. G.,

Me Huguette Geinger, avocat à la Cour de cassation,

contre

1. OPTIMAL PARKING CONTROL, société privée à responsabilité limitée,

2. GENKPARK, société anonyme,

Me Michel Mahieu, avocat à la Cour de cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi est dirigé contre le jugement rendu le 18 avril 2007 par la justice de paix d'Alost, deuxième canton.

Le président Ivan Verougstraete a fait rapport.

L'avocat général Dirk Thijs a conclu.

II. Les moyens de cassation

Le demandeur présente deux moyens dans sa requête.

Premier moyen

Dispositions légales violées

- *articles 33, 159 et 173 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994 ;*

- *article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 20 juillet 2005 ;*

- *articles 52, 55, 68, § 1, 117, 123, 136, 232 à 236 de la nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 4 juin 1988 et ratifiée par la loi du 26 mai 1989, tels qu'ils étaient applicables avant leur abrogation par le décret communal du Parlement flamand du 15 juillet 2005 ;*

- *article 27.3 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique.*

Décisions et motifs critiqués

Par le jugement attaqué du 18 avril 2007, le juge de paix du deuxième canton d'Alost joint les trois causes introduites par les défenderesses, déclare la demande principale recevable et fondée, déclare la demande reconventionnelle du demandeur recevable, mais non fondée, et condamne celui-ci à payer le montant de 179,54 euros, majoré des intérêts judiciaires, et les dépens. Cette décision se fonde sur les considérations suivantes :

« (Les défenderesses) énoncent dans leurs citations ce qui suit :

‘Considérant qu’en application des articles 2.33, 27.3.1.1° et 27.3.3 du code de la route (arrêté royal du 1er décembre 1975), qui autorise les communes à élaborer d’initiative un stationnement alterné, et en vertu de la loi du 22 février 1965, à présent modifiée et étendue par la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière (article 37, Moniteur belge du 25 février 2003), les communes sont autorisées à établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur ;

Que par décision du conseil communal du 25 novembre 2003, adaptée le 30 mars 2004, la ville d’Alost a approuvé un règlement de redevance sur le stationnement payant de certaines rues de la ville d’Alost, qui prélève au profit de la ville d’Alost une redevance sur le stationnement aux endroits où, en vertu des règlements de police communale complémentaires portant sur la circulation, la limitation du temps de stationnement est réglementée et où est en vigueur l’usage obligatoire de distributeurs automatiques de tickets de stationnement, d’horodateurs ou de disques de stationnement ‘tarif 2’ ou d’un ticket de stationnement délivré par le concessionnaire qui gère et contrôle le stationnement ‘tarif 1’.

Considérant que le règlement de redevance prévoit la modalité d’utilisation et de paiement ‘tarif 1’ pour une longue durée de stationnement, en plus du tarif fixé par distributeur automatique pour le stationnement de courte durée, le ‘tarif 2’ ;

(...)

Considérant que par sa décision du 6 octobre 2003, le collège des bourgmestre et échevins de la ville d’Alost a décidé d’octroyer à la requérante la concession de service public concernant la gestion du stationnement payant sur le domaine public d’Alost ;

Considérant que la concession du service public fonctionnel concernant l’exploitation et la gestion du stationnement public payant sur le domaine public d’Alost a été conclue entre la ville d’Alost et la requérante le 22 décembre 2003 ; la concession du service public a pris cours le 1^{er} décembre 2003 ;

Considérant que, selon le contrat de concession, en tant que concessionnaire et gestionnaire du stationnement payant, la requérante effectue, à ses propres risques et sous la surveillance de la ville, le contrôle de l'utilisation des distributeurs automatiques de tickets de stationnement, la perception régulière des montants dus pour le stationnement, en ce compris le suivi du paiement des bons de redevance établis par les préposés de la requérante (tarif d'une demi-journée), et, en vertu des missions de concession qui lui sont déferées contractuellement par la Ville, est habilitée à recouvrer les redevances de stationnement impayées par la voie civile ;

(...)

Considérant que la personne citée n'a pas payé suivant les instructions du règlement de redevance et s'est également vu rappeler par la requérante le paiement dû sur la base des éléments fournis par l'Administration communale conformément aux dispositions contractuelles ; que la personne citée n'a pas obtempéré ;

Considérant qu'il est ainsi procédé selon la concession conclue le 22 décembre 2003 entre la ville d'Alost et la requérante et le règlement de redevance concernant le stationnement de la ville d'Alost : considérant qu'en tant que concessionnaire du stationnement payant, la requérante a un droit d'action autonome et est habilitée à et chargée de la 'perception/du recouvrement des redevances de stationnement' ;

(...)

Recevabilité et fondement de l'action.

Le demandeur a énoncé un certain nombre de 'préambules' certes susceptibles de constituer un sujet de conversation intéressant sur le plan académique, mais inappropriés devant un tribunal.

(...)

Pour le surplus, nous constatons qu'en fait, ses conclusions se résument à une remise en question de la légalité des constatations effectuées par les préposés (des défenderesses). Plus précisément, elles posent la question de savoir si (les défenderesses) sont habilitées à obtenir, fût-ce indirectement, les

éléments d'identité des mauvais payeurs ; elles posent également la question de savoir si (les défenderesses) peuvent être investies de la compétence matérielle de la perception des redevances ;

- Selon les articles 232 et suivants de la nouvelle loi communale, la concession d'un service public fonctionnel dont résultent des revenus est autorisée (Cass. 31 mai 1978, Arr. Cass. 1978, 1159 ; R.W. 1978-79, 1229-1233) (Loi du 7 mai 2004, M.B. 3 juin 2004) ;

- Le fait que les communes sont habilitées à établir des redevances de stationnement n'est guère contesté (loi du 7 février 2003) ; à juste titre, (les défenderesses) soulignent qu'il appartient à la commune d'arrêter et de prélever la redevance ; le service purement matériel de la perception et son traitement administratif est confié (aux défenderesses) ; c'est parfaitement légal ; la perception se fait sous la surveillance et pour le compte de la commune ;

- (Le demandeur) estime que (les défenderesses) ont accès (par la ville d'Alost) au répertoire de la DIV pour l'identification des mauvais payeurs en violation de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules (DIV) et de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et des articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- L'article 6, §2, 2°, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules dispose toutefois clairement que les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel du répertoire peuvent faire l'objet d'un traitement sont : 'l'identification de la personne physique ou morale par laquelle sont dues les taxes ou les redevances liées à l'acquisition, l'immatriculation, la mise en circulation, l'utilisation ou la mise hors circulation d'un véhicule'. La demande est effectuée par la ville d'Alost (autorité habilitée à prélever des redevances), et ce pour les redevances de stationnement (le stationnement sur la voie publique étant une mise en circulation au sens de l'article 1.11 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001) ;

Les redevances de stationnement sont clairement régies par l'arrêté royal précité, de sorte qu'en cette matière, la commune peut procéder à la demande des données, afin d'introduire une procédure civile de recouvrement, pour le compte des autorités communales ; car, en soi, c'est de cela qu'il s'agit ; il s'agit de la perception des redevances pour le compte de la ville d'Alost ; rien n'empêche cette dernière de déléguer l'exécution de cette tâche à une société privée (qui sera bien entendu rémunérée pour cette tâche) ;

(...)

- A juste titre, (les défenderesses) se réfèrent au jugement rendu le 22 février 2005 par le juge de paix du canton de Genk, établissant clairement une distinction entre le prélèvement (la fixation) d'une redevance et sa perception matérielle ; la ville d'Alost établit le prélèvement ; sa perception purement matérielle est légalement donnée en concession (toutefois sous la surveillance de la ville d'Alost) ;

- Il est ainsi procédé en toute légalité

(...)

- En ce qui concerne la charge de la preuve matérielle, il y a lieu de relever que le contrat de concession oblige à contrôler les appareils des surveillants de parking et également de prendre des photos numériques (voir le contrat du 22 décembre 2003, article 2, § 2, 5°) ;

- En l'espèce, les constatations des surveillants de parking (confirmées par des photos) peuvent être considérées comme une preuve par témoins et par présomptions (article 1353 du Code civil) ; (le demandeur) n'a jamais contesté les constatations en question ! Cet argument n'est soulevé pour la première fois qu'au cours de la procédure ; les photos précitées, les constatations, l'absence de toute réaction (sur le bon de redevance ou sur les mises en demeure) équivalent à des présomptions suffisamment graves, précises et concordantes (article 1353 du Code civil) ; ces présomptions ne sont pas renversées de manière adéquate par (le demandeur) ;

(...)

- L'action (des défendeurs) est dès lors fondée.

(...)

Eu égard au bien-fondé de la demande principale, la demande reconventionnelle n'est pas fondée ».

Griefs

Aux termes de l'article 33 de la Constitution, tous les pouvoirs émanent de la Nation. En vertu de l'alinéa 2, ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.

Il résulte de cette disposition que les pouvoirs qui émanent de la Nation ne peuvent être exercés que par délégation, étant entendu que les pouvoirs délégués ne peuvent faire l'objet d'une subdélégation.

Aux termes de l'article 173 de la Constitution, hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la Communauté, de la Région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune.

En vertu de l'article 117 de la nouvelle loi communale, tel qu'il était applicable avant son abrogation par le décret communal du Parlement flamand du 15 juillet 2005, le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

L'article 123 de la loi précitée dispose par ailleurs que le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal et de la gestion des revenus.

Enfin, il résulte de l'article 136 de la nouvelle loi communale que le receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales.

Le pouvoir de prélever et recouvrer une rétribution revient ainsi exclusivement à la commune et, en l'absence de disposition légale dérogatoire, ne peut être délégué à une société privée.

Cette interdiction s'applique non seulement à l'instauration d'une redevance, mais également à la constatation de la réunion des conditions d'exigibilité de la redevance.

En effet, la perception d'une redevance suppose non seulement l'existence d'un règlement prévoyant les conditions auxquelles la redevance est due et précisant la personne qui pourra être actionnée en paiement de ladite redevance, mais également la constatation que les conditions de ce règlement sont effectivement réunies dans une situation spécifique et qu'elles ont donc fait naître une obligation de redevance dans le chef d'une personne bien définie.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le règlement communal qui délègue le pouvoir de prélever et percevoir une redevance à une société de droit privé, fût-ce par voie de concession, est entaché d'illégalité.

En vertu de l'article 2 du règlement communal de la ville d'Alost du 25 novembre 2003, une redevance a été instaurée du 1^{er} décembre 2003 au 31 décembre 2006 pour le stationnement des véhicules à moteur aux emplacements munis de parcomètres ou d'horodateurs visés à l'article 27.3.1 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique. En vertu de l'article 4 du règlement précité, cette redevance doit être payée dans les cinq jours, soit en espèces auprès du concessionnaire, soit par versement ou virement au numéro de compte indiqué, conformément aux instructions mentionnées sur le ticket de stationnement apposé sur le véhicule par le surveillant de parking.

L'article 7 du même règlement précise que la redevance est due par le conducteur qui gare le véhicule. Le titulaire de l'immatriculation du véhicule auprès de la Direction de l'Immatriculation des Véhicules (DIV), le titulaire d'une plaque « essai » ou « marchand » apposée sur le véhicule, ainsi que le conducteur du véhicule du véhicule, sont solidairement tenus au paiement de cette redevance.

Le règlement communal du 30 mars 2004 a modifié le tarif fixé par l'article 2 à dater du 1^{er} avril 2004.

En vertu des règlements communaux précités, la commune délègue ainsi à une personne de droit privé non seulement la perception de la redevance de stationnement, mais également le pouvoir de constater la réunion des conditions de prélèvement de la redevance et, par conséquent, sa naissance et son exigibilité.

Les constatations du jugement attaqué confirment ce fait.

Il ressort en effet des considérations du jugement attaqué que, si la commune arrête et prélève la redevance par voie de règlement, la perception est réalisée par la société privée qui agit à cet égard en son nom propre. Si elle n'est pas expressément énoncée dans le jugement attaqué, cette constatation est incluse dans la décision de recevabilité concernant la demande des défenderesses tendant à entendre condamner le demandeur au paiement de la redevance, formée par les défenderesses agissant en leur nom propre.

En vertu de l'article 17 du Code judiciaire, l'action ne peut en effet être admise que si le demandeur a qualité et intérêt pour la former.

En outre, l'article 123, 8° de la nouvelle loi communale prévoit que le collège des bourgmestre et échevins est chargé des actions judiciaires de la commune, soit en demandant, soit en défendant. Il s'ensuit a contrario qu'une personne morale de droit privé ne peut ester en justice pour assurer la défense d'intérêts communaux.

Enfin, les défenderesses ont déclaré dans la citation évoquée dans le jugement attaqué qu'elles étaient habilitées à recouvrer les redevances de stationnement impayées par voie civile.

Il ressort par ailleurs des constatations du juge, plus précisément celles concernant la preuve du défaut de paiement du stationnement, qu'il appartient à la société de stationnement de constater, par l'intermédiaire de ses propres préposés, s'il est satisfait aux conditions de prélèvement de la redevance, telles que les prévoit le règlement des redevances de stationnement. Cette société devra également retrouver l'identité du créancier de la redevance de stationnement et, par conséquent, désigner le débiteur du prélèvement.

Il résulte de ces éléments que, contrairement à ce qu'énonce le jugement attaqué, la mission de la société de stationnement ne consiste pas

seulement en un travail purement matériel et qu'elle a également pour tâche de constater la présence des conditions d'existence et d'exigibilité du paiement de la redevance.

Ces éléments impliquent dès lors que la ville d'Alost a cédé au moins une partie de son pouvoir de recouvrement des redevances à une société privée, sans justifier d'un fondement légal à cette fin.

En effet, si l'article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 20 juillet 2005, prévoit que lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement, relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements réservés aux riverains, ils peuvent établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, cette disposition ne permet pas aux communes de déléguer cette compétence ni celle du recouvrement des prélèvements de stationnement litigieux à un tiers, spécialement à une société privée poursuivant un but de lucre.

Un tel pouvoir de délégation ne résulte pas davantage de l'article 27 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique, qui, au point 3, règle le stationnement payant et prévoit uniquement qu'aux emplacements munis de parcomètres ou d'horodateurs, le stationnement est régi suivant les modalités et conditions mentionnées sur ces appareils.

S'il résulte finalement des articles 232 et suivants de la nouvelle loi communale, tels qu'ils étaient applicables avant leur abrogation par le décret communal du Parlement flamand du 15 juillet 2005, que la concession d'un service public fonctionnel est parfaitement possible, il ne saurait être déduit de ces dispositions que le conseil communal a la compétence de confier à une société privée la perception, en son nom propre et contre rémunération, des redevances qui reviennent à la commune, ainsi que la tâche concomitante de constater au préalable l'existence et l'exigibilité du paiement de la redevance.

Cette mission appartient au contraire à la personne qui, conformément à l'article 52 de la nouvelle loi communale, exerce la fonction de receveur communal, qui, en application de l'article 55 de ladite loi, est tenue de fournir, pour garantie de sa gestion, un cautionnement, à qui, en vertu de l'article 68, § 1^{er}, il est interdit d'exercer un commerce, même par personne interposée, et qui, en vertu de l'article 136 de la nouvelle loi communale, est chargée, seule et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales.

Conclusion

En ce que, dans le jugement attaqué, il considère que c'est la commune qui arrête et prélève la redevance, et que le service purement matériel de la perception et du traitement administratif est confié aux défenderesses, en précisant que la perception se fait sous la surveillance et pour le compte de la commune, alors que ces constatations n'excluent pas que la perception de la redevance par les défenderesses se fasse en leur nom propre - le contraire ressort de la déclaration de recevabilité de l'action formée par les défenderesses en leur nom propre et de leurs propres déclarations dans la citation évoquée dans le jugement attaqué - et que selon les constatations du jugement attaqué, il appartient en outre à la société de stationnement de constater la réunion des conditions matérielles de prélèvement et de perception de la redevance dans le chef d'une personne bien définie, ce qui suppose, par conséquent, pour le moins une délégation partielle à la société de stationnement des compétences de la commune en matière de prélèvement et de recouvrement de la redevance de stationnement, sans le moindre appui légal justifiant une telle délégation de compétence, le juge de paix ne justifie pas légalement sa décision suivant laquelle il est ainsi procédé en toute légalité (violation des articles 33, 173 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, 117, 123, 232 à 236 de la nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 4 juin 1988 et ratifiée par la loi du 26 mai 1989, tels qu'ils étaient applicables avant leur abrogation par le décret communal du Parlement flamand du 15 juillet 2005, de l'article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 20 juillet 2005, et 27.3 de l'arrêté royal du

1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique). En outre, le juge de paix méconnaît la mission du receveur communal en ce qu'il considère que le règlement communal peut confier à des particuliers la perception de la redevance de stationnement, fût-ce par voie de concession (violation des articles 52, 55, 68, § 1^{er}, 135 et 232 à 236 de la nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 4 juin 1988 et ratifiée par la loi du 26 mai 1989, tels qu'ils étaient applicables avant leur abrogation par le décret communal du Parlement flamand du 15 juillet 2005). Enfin, le juge applique ainsi un règlement communal illégal (violation des articles 33, 159, 173 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, 52, 55, 68, § 1^{er}, 117, 123, 232 à 236 de la nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 4 juin 1988 et ratifiée par la loi du 26 mai 1989, tels qu'ils étaient applicables avant leur abrogation par le décret communal du Parlement flamand du 15 juillet 2005).

(...)

III. La décision de la Cour

(...)

Sur le premier moyen :

7. Le moyen critique la considération du juge de paix suivant laquelle, en l'espèce, la commune arrête et prélève la redevance due pour le stationnement sur la voie publique, c'est-à-dire qu'elle arrête les conditions du stationnement payant.

Les dispositions légales dont la violation est invoquée par le demandeur sont étrangères à cette critique et, dans cette mesure, le moyen est irrecevable.

8. Le moyen critique ensuite la considération du juge de paix suivant laquelle la société de stationnement pouvait légalement constater que les conditions matérielles du prélèvement et de la perception d'une redevance étaient réunies.

9. En vertu de l'article unique de la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 20 juillet 2005, lorsque les conseils communaux arrêtent, conformément à la législation et aux règlements sur la police du roulage, des règlements en matière de stationnement, relatifs aux stationnements à durée limitée, aux stationnements payants et aux stationnements réservés aux riverains, ils peuvent établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur.

10. En vertu des articles 232 et suivants de la nouvelle loi communale, tels qu'ils étaient applicables avant leur abrogation par le décret communal du Parlement flamand du 15 juillet 2005, la commune est autorisée, dans les limites prévues par ladite loi, à charger une personne physique ou une personne morale d'assurer un service public.

En accordant à un particulier une concession pour l'organisation matérielle du stationnement payant et en lui confiant le contrôle du respect du règlement de stationnement, la commune ne délègue pas sa compétence à un tiers, mais gère un service public de la manière qui lui semble la plus appropriée.

Dans cette mesure, le moyen ne peut être accueilli.

11. Le fait qu'en vertu de la loi du 22 février 1965 précitée, les conseils communaux sont autorisés à exécuter les prélèvements de stationnement et que des concessions sont requises pour l'exécution concrète de ces prélèvements lorsque la commune ne dispose pas des ressources administratives nécessaires à cet effet, a pour conséquence que le concessionnaire doit pouvoir être susceptible de percevoir des redevances de stationnement et d'en encaisser les revenus pour le compte de la commune.

12. Le moyen manque en droit en tant qu'il critique la considération selon laquelle les défenderesses pouvaient réclamer la somme en justice.

13. Pour le surplus, le moyen se déduit de la thèse rejetée, selon laquelle la perception des redevances ne pouvait être confiée aux concessionnaires, et, dans cette mesure, est irrecevable.

(...)

Par ces motifs,

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

(...)

Ainsi jugé par la Cour de cassation, première chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président Ivan Verougstraete, le président de section Ernest WaÛters, les conseillers Eric Dirix, Beatrijs Deconinck et Alain smetryns, et prononcé en audience publique du vingt-neuf mai deux mille neuf par le président Ivan Verougstraete, en présence de l'avocat général Dirk Thijs, avec l'assistance du greffier Johan Pafenols.

Traduction établie sous le contrôle du premier président et transcrite avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.

Le greffier,

Le premier président,