

Stationnement : l'avis du Conseil d'État

Après plusieurs années de contentieux concernant l'installation illicite de panneaux interdisant l'accès aux camping-cars dans les communes, le Conseil d'État vient de rendre un avis sur ce thème pour les communes de Lacanau (département de la Gironde) et de Carolles (département de la Manche). Cette décision, émanant de la plus haute juridiction administrative de France, marque une étape capitale dans un feuilleton juridique contre les panneaux illégaux. L'occasion de faire le point en donnant la parole aux acteurs qui sont intervenus dans ce dossier.



« Désormais, les cours administratives d'appel devront tenir compte de cette décision du Conseil d'État »

Pourquoi être obligé d'aller jusqu'au Conseil d'État pour faire respecter le droit ? L'analyse de Pauline Corlay, agrégée des Facultés de droit et avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour l'affaire de Lacanau.

Quelle est la vocation du Conseil d'État ?

Le Conseil d'État exerce deux missions historiques : conseiller du Gouvernement pour la préparation des projets de loi, décret... Il est également le juge administratif suprême qui tranche les litiges relatifs aux actes des administrations : le Conseil d'État a pour mission de gérer l'ensemble de la juridiction administrative. La condition dans laquelle nous intervenons pour Lacanau concerne

sa fonction de juridiction dans le cadre d'un recours en cassation sur un contentieux particulier. C'est bien le cas ici pour ce qui concerne les panneaux d'interdiction destinés aux camping-cars.

Le Conseil d'État a rendu sa décision dans deux villes, Lacanau et Carolles, concernant la présence de panneaux de signalisation non conformes à la réglementation du Code de la route en vigueur, pénalisant les camping-cars. Pouvez-vous nous commenter ces décisions ?

Le Conseil d'État a jugé bon de se pencher sur cette affaire, ce qui montre qu'il y avait matière à s'interroger sur l'interprétation du droit, sinon il ne s'en serait pas saisi. Ces décisions prises par cette haute juridiction ont une grande portée juridique car elles se fondent sur la conformité d'une décision par rapport au droit, sans tenir compte du contexte ou des moyens dans lesquels se situent les contentieux. C'est la nature même de sa compétence et de son autorité. Dans le cadre des panneaux d'interdiction de Lacanau, cette juridiction a sanctionné la jurisprudence de la cour administrative d'appel de Bordeaux qui, selon le Conseil d'État, n'a pas pris la bonne décision sur le droit. Désormais, les cours administratives d'appel devront tenir compte de cet élément nouveau.

QU'EST CE QUE LE CONSEIL D'ÉTAT ?

Outre sa fonction de conseiller du Gouvernement dans l'examen pour conformité des projets de loi et d'ordonnance, le Conseil d'État est le juge administratif suprême : il juge en effet les litiges entre les particuliers et les personnes publiques. Il est le juge de cassation des arrêts des cours administratives d'appel et des juridictions administratives spécialisées ainsi que, dans certaines matières, des jugements des tribunaux administratifs. Il juge en premier et dernier ressort les recours dirigés notamment contre les décrets, les actes des organismes collégiaux à compétence nationale ainsi que le contentieux des élections régionales et de l'élection des représentants français au Parlement européen. Il est compétent en appel pour les contentieux des élections municipales et cantonales. Par sa double fonction, juridictionnelle et consultative, le Conseil d'État assure la soumission effective de l'administration française au droit. Il est ainsi un des rouages essentiels de l'État de droit dans notre pays.

LE RAPPEL DES FAITS

Il aura fallu attendre quatre ans pour faire valoir par le Conseil d'État la non-conformité réglementaire des panneaux d'interdiction destinés aux camping-cars à Lacanau et à Carolles. Point de départ : un premier courrier du CLC (Comité de liaison du camping-car) adressé aux maires leur demandant de retirer ces panneaux non réglementaires sur leur commune, suivi par le rejet de cette requête par le tribunal administratif, puis à nouveau le rejet de la cour d'appel contre la demande formée par le CLC. Enfin, le pourvoi au Conseil d'État a finalement donné raison au Comité de liaison du camping-car en soulignant que le droit n'a pas été respecté.

C'est une avancée considérable pour ce dossier qui dure depuis plusieurs années ?

Par cette décision, les Cours administratives devront désormais statuer sur la conformité de la signalisation routière par rapport au droit. Le Conseil d'État n'aurait pas pris la peine de rendre cette décision si la bonne conformité au droit n'avait pas été mise en cause. En cela son intervention est déjà un point important pour l'application du droit en matière de signalisation routière, et plus particulièrement dans les domaines d'interdiction pour les camping-cars.

Mais les camping-caristes sont discriminés alors qu'ils sont dans leur bon droit...

Il faut être précis. Le Conseil d'État ne s'est pas intéressé à la spécificité du véhicule ni au caractère discriminant de l'interdiction. Sa décision statue, et cela vaut pour toutes les affaires arrivées à ce stade de juridiction, sur la conformité du droit. Le Conseil d'État a donc pointé, pour ce qui est de Lacanau, la mauvaise interprétation de la Cour administrative d'appel avec un rappel à l'ordre sur la forme.

Sommes-nous à la fin d'un feuilleton juridique pour cette affaire de panneaux non réglementaires, le Conseil d'État ayant tranché ?

C'est la fin d'un épisode mais pas la fin du feuilleton ! La Cour administrative de Bordeaux doit désormais statuer en prenant en compte cette décision du Conseil d'État, qui est de nature à rebattre les cartes. Cela va plutôt dans le bon sens et sert de précédent si de nouvelles procédures doivent voir le jour.



Des années de procédure pour faire appliquer le droit, c'est un curieux paradoxe...

C'est le circuit classique de la justice qui n'a pas le même calendrier que le justiciable. La longueur des procédures est un peu notre pain quotidien ! On est aussi là pour porter au Conseil d'État les dossiers qui nous semblent avoir mal été interprétés sur le droit. Lacanau en est un exemple, et désormais, un précédent !

Et pour les autres panneaux illégaux dans les autres communes ?

La décision du Conseil d'État n'a pas pour vocation de faire enlever les panneaux illégaux ou faire stopper leur installation. Il s'agissait, dans ce cas, de casser une mauvaise décision de la Cour administrative de Bordeaux. La balle est désormais dans le camp de cette Cour qui va statuer à partir de la décision du Conseil d'État car l'affaire a été renvoyée à cette dernière. L'affaire est aujourd'hui dans une phase intermédiaire qui valide que ces panneaux d'interdiction sont illicites.

De deux choses l'une, soit la Cour administrative confirme l'arrêt, soit il faudra faire un pourvoi au Conseil d'État. Aujourd'hui, il faut donc attendre le verdict de Bordeaux qui devrait avoir lieu dans quelques mois. ■



« Les communes interdisent le stationnement des camping-cars par méconnaissance » »

Le Conseil d'État a récemment rendu sa décision qui va dans le sens de la demande du Comité de liaison du camping-car (CLC) concernant la présence de panneaux de signalisation non-conformes au Code de la route discriminant les camping-cars. Entretien croisé entre les deux avocats qui conseillent le CLC sur ces dossiers avec Maître Chantal Meininger-Bothorel pour la commune de Carolles et Maître Bernard de Froment pour la commune de Lacanau.



Chantal
Meininger-Bothorel



Bernard
de Froment

Quelles réactions vous inspirent les décisions du Conseil d'État ?

Chantal Meininger-Bothorel : Vous faites référence à la décision du Conseil d'État du 15 avril 2016 qui concerne la commune de Carolles. C'est une satisfaction ! Je rappelle en effet que dans ce dossier, il s'agit de contester la légalité d'un arrêté d'interdiction en date du 11 mai 2009 qui prévoit un certain nombre d'interdictions de stationnement visant les « véhicules habitables ». Les juges du fond précédemment saisis avaient validé cet arrêté. Nous avons toujours soutenu que l'arrêté n'était pas conforme en ce qu'il reposait sur une différenciation contestable, tenant au caractère habitable des véhicules de loisirs. Le Conseil d'État est venu censurer la motivation des décisions rendues par les juges du fond. Cela conforte la légitimité de notre action.

Bernard de Froment : Il s'agit d'une très bonne nouvelle pour les utilisateurs de



camping-cars et pour le respect de leurs droits sur le domaine public routier. Dans cette affaire, nous avons contesté la régularité des panneaux de signalisation utilisés par les maires et en particulier à Lacanau où sont utilisés des panneaux d'interdiction, dits « B6a1 » (de forme ronde, barrés d'une bande rouge), accompagnés de panneaux composés d'une limitation horaire et d'un pictogramme représentant un camping-car. Ces panneaux sont contraires aux dispositions en vigueur et notamment à l'arrêté du 24 novembre 1967 modifié et à l'instruction interministérielle sur la signalisation routière. Pour autant, la victoire n'est pas encore totalement acquise le Conseil d'État a renvoyé l'affaire devant la Cour administrative de Bordeaux pour qu'elle statue à nouveau sur le fond. Toutefois, plusieurs décisions rendues très récemment par le

tribunal administratif de Poitiers dans des affaires similaires laissent entrevoir de très belles perspectives puisque cette juridiction a annulé purement et simplement les décisions de plusieurs maires refusant de retirer ce type de panneaux de la voirie. Elle a considéré que cette signalisation, stigmatisant les camping-cars, était illégale.

Concrètement, cela signifie-t-il que les communes de France devront désormais retirer ces panneaux illégaux ?

Chantal Meininger-Bothorel : Tout n'est malheureusement pas aussi simple. Les décisions rendues par les juridictions ont une portée limitée au cas qui leur est soumis, soit, en l'espèce, l'arrêté réglementant le stationnement sur le territoire de la commune de Carolles. Mais rien n'empêche les communes de décider d'adopter de nouveaux arrêtés, que nous serions amenés, le cas échéant, à contester à nouveau. En résumé, nous avons gagné une bataille mais pas encore la guerre ! Il s'agit en effet, plus loin et fondamentalement, de convaincre les communes de ne pas adopter de mesures d'interdiction. Ce résultat peut être obtenu par deux biais différents, bien que complémentaires. Le premier est le terrain des tribunaux. En obtenant des décisions d'annulation d'arrêtés municipaux de stationnement des camping-cars, nous sensibilisons les com-

munes sur la question des droits de leurs utilisateurs, qui ne peuvent être réduits, sans un motif valable, par rapport à ceux des autres véhicules. Juridiquement, les camping-cars n'excédant pas un certain volume doivent en effet être traités de la même façon que les voitures, en ce qu'ils appartiennent tous deux à la catégorie M1. Le second levier permettant de libéraliser le stationnement des camping-cars relève du registre de la communication, et, en quelque sorte, de la diplomatie. Je sais que le Bureau du CLC a comme premier souci, dans une démarche positive et non contentieuse, de sensibiliser les maires sur ces questions, et, notamment à travers de nombreux articles dont notamment ceux de *VDL Magazine*.

Bernard de Froment : La décision rendue par le Conseil d'État n'a pas encore de conséquences sur le plan pratique et il faudra patienter jusqu'à ce que la Cour d'appel se prononce à nouveau sur le retrait des panneaux illégaux.

L'affaire paraît tout de même bien engagée. Dans l'hypothèse, que nous espérons, où la Cour ferait droit à nos demandes, seule la commune de Lacanau pourrait être directement contrainte de retirer tous les panneaux illégaux de son territoire.

Toutefois, en principe, les autres communes de France devraient en faire autant mais il est probable que nous rencontrions des difficultés à faire res-

« Il s'agit de convaincre les communes de ne pas adopter de mesures d'interdiction. »

Chantal Meininger-Bothorel.

pecter cette réglementation dans toute la France et il faudra alors sans doute contraindre les communes à s'exécuter en engageant une négociation amiable avec elles, voire dans certains cas, en engageant de nouveaux recours devant les tribunaux.

Comment comprendre les tâtonnements des différentes instances sur ce dossier ? Ont-elles du mal à percevoir la portée illicite de ces panneaux d'interdiction ?

Chantal Meininger-Bothorel : Il est très important de faire reconnaître le caractère illégal des panneaux et, par conséquent, d'obtenir des décisions obligeant les communes à procéder à leur enlèvement. C'est ce qu'illustre la décision rendue très récemment dans le dossier relatif à la commune de Carolles mais c'est un travail de longue haleine. Cependant dans de nombreux dossiers, les tribunaux ont reconnu la nécessité de procéder à l'enlèvement des panneaux, dès lors que l'arrêté était lui-même illégal et même dans certains cas tout simplement parce que les panneaux ne répondaient pas à la réglementation européenne en la matière et indépendamment de l'existence des arrêtés eux-mêmes. Il faut développer avec constance nos arguments et ne jamais cesser de les perfectionner.

Bernard de Froment : S'agissant de la portée négative de la signalisation, il faut avoir en tête que les différentes juridictions qui se sont prononcées sur cette affaire n'avaient pas à porter une appréciation négative, ou positive d'ailleurs, sur ces panneaux. Le recours que nous avons engagé permettait justement au juge de statuer en toute ob-

jectivité, sans qu'il puisse s'interroger sur une autre question que celle-ci : la signalisation interdisant le stationnement aux seuls camping-cars est-elle contraire à la réglementation ? Pour autant, nul ne doute que ces panneaux ont une véritable portée négative et qu'ils nourrissent une fausse image que peuvent avoir les camping-cars, notamment à l'égard d'une partie des pouvoirs publics. De la même manière, les utilisateurs de camping-cars sont souvent victimes d'amalgames et certains comportements, à la marge, tendent parfois à jeter le discrédit sur toute cette communauté alors qu'ils sont des touristes comme les autres.

Comment expliquez-vous que les mairies puissent utiliser des panneaux non réglementaires contre l'utilisation d'un véhicule de type M1 ?

Chantal Meininger-Bothorel : Dans ce dossier, il y a eu d'abord le froid, avec les décisions des juges du fond, puis le chaud, avec l'arrêt récent du Conseil d'État. C'est mieux que l'inverse ! La portée d'un arrêt du Conseil d'État est en effet bien plus importante que celle d'une décision des juges du fond. Nous avons par conséquent été inspirés de ne pas céder au découragement ou même d'y être tentés. Cette cause est juste et mérite de l'investissement et de la continuité. Enfin, s'agissant de votre dernière question, il me semble que dans bien des cas, les panneaux sont posés depuis fort longtemps et que les mairies ne connaissent pas forcément la réglementation récente en la matière, ni les directives européennes. C'est le travail de l'avocat de systématiquement faire des recours lorsque les panneaux ne correspondent pas à la réglementation. Les communes sont compétentes pour édicter des normes juridiques, et il appartient à UNI VDL et au CLC de travailler en harmonie avec celles-ci. De plus, s'agissant de réglementer le stationnement des véhicules de loisirs, la tendance des communes peut être de chercher à limiter le stationnement des camping-cars, par mesure de défiance et, surtout, par méconnaissance de leurs caractéristiques. Cependant c'est toute la valeur de notre état de droit de nous permettre, en saisissant les juridictions, de faire reconnaître l'illégalité de certains arrêtés municipaux et de

« C'est une très bonne nouvelle pour les utilisateurs de camping-cars et pour le respect de leurs droits sur le domaine public routier. »

Bernard de Froment.

la pose des panneaux de signalisation. Mon rôle d'avocat est d'y contribuer.

Bernard de Froment : Il est très difficile, *a fortiori* lorsque l'on pense, à bon droit, être bien fondé dans son recours, de cumuler les décisions de rejet. Il y a eu beaucoup d'incompréhension mais aussi énormément de détermination pour mener à bien ces procédures. En effet, rien ne semble *a priori* permettre aux maires d'utiliser ces panneaux et il était très surprenant que la justice nous rejette systématiquement sans répondre à notre argumentation. De plus, ces décisions ont permis au maire de continuer d'utiliser une signalisation non réglementaire pendant plusieurs années. Tant que les décisions lui étaient favorables, le maire n'avait aucune raison de procéder à la dépose de la signalisation. Par ailleurs, les communes interdisent souvent le stationnement des camping-cars par méconnaissance des autres dispositions réglementaires à leur disposition, lesquelles ne stigmatiseraient pas ces véhicules qui, en eux-mêmes, ne peuvent pas être une source de trouble à l'ordre public.

Une décision de la Cour qui nous serait favorable changerait donc la donne et le maire ne pourrait plus utiliser ces panneaux. Il sera intéressant alors d'utiliser cette décision dans le but d'obtenir la dépose de la signalisation dans d'autres communes pour ne plus voir, à l'avenir, aucun panneau interdisant uniquement les camping-cars mais seulement des interdictions concernant tous les véhicules de catégorie M1, ce qui permettrait par la même occasion de reconnaître que les camping-caristes sont des touristes comme les autres. ■

