

Rapport sur la dépenalisation et la décentralisation du stationnement

Sénateur Louis Nègre

Novembre 2011

SOMMAIRE

Lettre de mission du Secrétaire d'Etat chargé des Transports

I – Rappel de la problématique	1
II – Le dispositif actuel est opaque et peu performant	4
III – Des solutions pour remédier à cette situation	10
IV – Un dispositif législatif adapté	13
V – Propositions concrètes	15
VI – Conclusion	16
V – Annexes	17
Annexe 1 : Les flux financiers du stationnement payant dans le régime pénal actuel	18
Annexe 2 : le dispositif législatif disponible	20
Annexe 3 : Faisabilité juridique de la dépenalisation et décentralisation du stationnement « à la carte »	23
Annexe 4 : Bilan de la dépenalisation du stationnement à Londres	27
Annexe 5 : Liste des participants au groupe de travail	32

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Le secrétaire d'Etat chargé des transports

Paris, le 16 MARS 2011

Monsieur le Sénateur,

Mon prédécesseur, M. Dominique Bussereau, vous a confié la présidence d'un groupe de travail chargé d'étudier les conditions d'une évolution du régime des amendes de stationnement sur voirie.

Composé d'élus et de représentants de l'ensemble des ministères concernés, ce groupe de travail s'est réuni régulièrement au cours de l'année 2010. Ses réflexions ont pu s'appuyer sur l'examen des solutions retenues dans différents pays européens et plusieurs pistes d'évolution ont été identifiées. Le passage d'un régime d'amendes pénales à un régime de redevance administrative dont le montant serait fixé par les collectivités locales est la plus ambitieuse d'entre elles.

L'actualité de ces derniers mois a été dominée par la question de la hausse du montant de l'amende forfaitaire de stationnement, faisant suite aux débats au Parlement à l'occasion du projet de loi de finances pour 2011. Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et le ministre chargé des collectivités territoriales ont confirmé le prochain relèvement de 11 à 17 € de son montant.

L'augmentation du barème, qui va dans le sens d'une plus grande dissuasion du stationnement irrégulier, ne doit toutefois pas conduire à renoncer à la réflexion sur l'opportunité d'une réforme plus importante. Le stationnement est un élément essentiel des politiques de déplacements de nos collectivités locales et un déterminant majeur du choix modal de nos concitoyens.

C'est au regard de ces enjeux qu'il convient de rappeler la proposition faite par le comité opérationnel « transports urbains et périurbains » du Grenelle Environnement d'une dépenalisation partielle des infractions au stationnement sur voirie. Naturellement, ses conséquences doivent être soigneusement étudiées, notamment en ce qui concerne son incidence sur le budget de l'Etat et les finances locales, celles des petites communes, des collectivités de la région Ile-de-France et du syndicat des transports d'Ile-de-France en particulier.

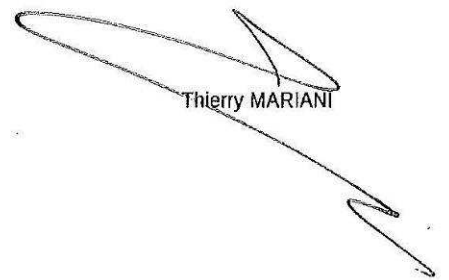
Il conviendrait également d'être attentif à l'articulation de la dépenalisation avec la mise en place du procès-verbal électronique par les services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Monsieur Louis NEGRE
Sénateur des Alpes-Maritimes
Maire de Cagnes-sur-Mer
Vice-Président du Conseil général
Co-président de Transport Développement Intermodalité Environnement (TDIE)
Sénat
75291 PARIS CEDEX 06

Pour éclairer la décision du Gouvernement, je vous remercie, par conséquent, de bien vouloir reprendre les travaux du groupe de travail. Pour le bon aboutissement de la démarche, il me semblerait particulièrement opportun d'y associer de manière beaucoup plus étroite que lors de la première phase de vos travaux des représentants du comité des finances locales, de manière à dégager le plus large consensus.

Je souhaiterais, en outre, que les conclusions du groupe de travail puissent être connues avant l'été afin, le cas échéant, d'être traduites dans le projet de loi de finances pour 2012.

En vous remerciant de votre engagement, je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Thierry MARIANI

I - Rappel de la problématique

➤ **État des lieux : Un fonctionnement du stationnement insatisfaisant**

Tous les élus le savent, et le constatent notamment lorsqu'ils élaborent, puis mettent en œuvre des Plans de Déplacements Urbains, voire des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) : le stationnement et sa réglementation jouent un rôle majeur dans l'équilibre des flux de circulation et dans l'aménagement des agglomérations.

Le stationnement payant a pour premiers buts de dégager des places libres pour soutenir l'activité économique des centres urbains, et d'en **tarifer la rareté**. Mais aussi de **réguler les déplacements routiers qui encombrant la Cité**, en dirigeant les usagers soit vers les secteurs où le stationnement est autorisé, soit vers une offre de transports collectifs ou doux (bornes de vélo en libre accès...).

Le respect des règles de stationnement passe nécessairement par des sanctions.

En cas de non-respect de ces règles (tarification ou zone bleue à disque), les sanctions, qui ont un caractère pénal, prennent la forme de contraventions, dont le montant est obligatoirement unifié à l'échelle nationale.

L'uniformité du montant de la sanction du plan national, qui ne tient aucun compte du niveau de rareté des places, des contraintes et spécificités locales et encore moins de la demande selon les dimensions des villes, **manque dès lors totalement de cohérence territoriale**. Le cadre du droit pénal en matière d'infraction au stationnement autorisé apparaît à l'évidence comme trop rigide, non adapté au terrain, avec qui plus est, un circuit de recouvrement des amendes sous l'autorité de l'État qui échappe totalement aux élus locaux.

C'est l'État qui collecte les amendes et qui redistribue, sous l'autorité du Comité des finances locales, une partie de leur produit aux collectivités locales à l'issue d'**un circuit complexe et diffus** qui le rend très peu compréhensible.

Ainsi, alors que seul le maire (ou le Président de la Communauté) peut, dans le cadre de ses pouvoirs de police, décider de rendre payant ou de réglementer le stationnement, mesure dont il assume le risque politique et le coût du service (personnel, investissements en horodateurs...), il n'aura cependant aucune lisibilité quant aux recettes potentielles induites. Il s'agit d'une problématique déjà ancienne soulevée lors de l'élaboration de la loi SRU.

L'obstacle juridique essentiel qu'il a fallu résoudre à cette époque, et qui l'a été, est que le stationnement est un attribut des pouvoirs de police du maire. Et

incontestablement, le ministère de l'Intérieur est d'une grande prudence dès lors que l'on touche aux pouvoirs de police. Mais cela revient pratiquement à affecter des fonctionnaires territoriaux au contrôle du respect de décisions exercées au nom de l'État, avec, paradoxe supplémentaire, une forme d'encouragement de l'incivisme puisque en pratique la police nationale, elle, ne s'implique pratiquement jamais dans le respect du stationnement réglementé.

Au demeurant, l'efficacité même de la politique locale du stationnement dépendra d'un facteur largement exogène, à savoir l'arbitrage réalisé par les usagers de la voiture individuelle entre le coût d'une contravention qu'ils risquent de devoir payer d'une part et le coût du stationnement payant, d'autre part.

Malheureusement en l'état de la situation, **l'effet d'aubaine est réel pour de nombreux automobilistes**. Un rapide calcul les convainc que dans de nombreuses villes, notamment les plus grandes, il est toujours plus avantageux de ne pas acquitter le prix du stationnement payant, malgré le fait que le timbre-amende soit désormais fixé à 17 euros en tous points du territoire. En effet, l'impossibilité générale de surveiller la voie publique en permanence dans son ensemble, limite considérablement le risque de verbalisation (1 risque sur 10 à Paris, par exemple). Les enquêtes de terrain montrent que la faiblesse relative de l'amende dans les grandes villes à certaines heures, induit près de 80% des emplacements de stationnement sur voirie occupés par des véhicules en situation irrégulière. De plus l'impact sur la circulation n'est pas négligeable, ce sont en effet près de 10% des véhicules circulant dans les centres-villes des grandes agglomérations qui sont à la recherche d'un stationnement.

L'incertitude des rétrocessions des recettes de stationnement est un autre facteur qui conduit à une faible incitation des maires à faire verbaliser.

Or, pour l'ensemble des grandes villes et des villes moyennes, le stationnement payant de surface est un élément majeur des politiques de mobilité et d'aménagement urbain. Dans le cadre des Plans de Déplacements Urbains, par exemple, il permet à des agglomérations d'étendre les zones de stationnement payant afin de mieux gérer l'usage de l'automobile. Il constitue ainsi un puissant levier pour le report modal.

En juin 2003, un rapport du Ministère de l'équipement notait que « l'organisation du stationnement dans le cadre des villes françaises a donné au stationnement sur

voirie un rôle de premier plan, un élément essentiel de la vie urbaine. Il constitue le lien entre de nombreux déplacements et de nombreuses activités. »¹

Force est de constater que si le rôle du stationnement payant de surface est de premier plan pour les politiques de déplacements, son pilotage et le partage des compétences qu'il occasionne n'est pas satisfaisant.²

En effet, alors que la réglementation du stationnement payant sur voirie est une compétence communale, son non-respect relève du droit pénal. Ainsi, le montant des amendes, uniforme sur l'ensemble du territoire, peut ne pas avoir de lien cohérent avec le coût de l'heure de stationnement. Cette uniformité, déconnectée du réel, se traduit par un coût excessif de l'amende pour certaines agglomérations petites ou moyennes où le prix du stationnement horaire est beaucoup plus faible. Inversement, dans les grandes agglomérations, une amende de 1^{ère} classe, au vu de ce qui se passe en France et confirmé par les exemples étrangers, est insuffisamment dissuasive. Le cas est flagrant dans les villes où le coût horaire du stationnement est cher³.

Dans ce dernier cas, l'effet sur la rotation des véhicules stationnés est des plus modéré, entraînant une occupation de la voirie qui ne favorise pas le report modal. Cela conduit, d'autre part, à un manque à gagner considérable pour l'État et les collectivités, en raison du très faible taux de recouvrement du paiement spontané de l'heure de stationnement et des amendes liés à ce non-paiement. Enfin, les collectivités ne connaissent pas précisément les chiffres liés au recouvrement des amendes.⁴

¹ Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Transport et de la mer, rapport de recherche : *Impact des politiques de stationnement sur la circulation et l'environnement*, juin 2003, p.64

² « De nombreuses administrations et collectivités publiques (État et collectivités territoriales) concourent aux règles et à la mise en œuvre du stationnement payant. Cette situation, loin de permettre une compétence partagée, engendre au contraire dispersion, faiblesse de l'État et irresponsabilité. » (*Rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant*, établi par Jacques Andrieu, Michel Mazard, Anne Bolliet, Claude Hossard, Werner Gagneron, Frédéric Desportes, Gilles Clavreul, Daniel Fedou, juin 2005, p.2.

³ A titre d'exemple : 2,50 euros/heure à Neuilly-sur-Seine, 3,60 euros/heure à Paris en zone III, de 0,50 euros (20 minutes) à 2 euros (1h30) à Versailles.

⁴ « L'efficacité des politiques de verbalisation sur le paiement du stationnement est faible, sans qu'on puisse la mesurer précisément : ainsi, les collectivités locales ignorent assez souvent le taux de paiement des redevances de stationnement qu'elles décident. Un taux de paiement spontané, de l'ordre de 35% en moyenne, a été établi par la mission pour 10 villes de province, ce taux étant significativement plus faible à Paris. Même si ces taux sont à prendre avec prudence, ils mettent en évidence à la fois la faible efficacité des politiques locales de stationnement mais aussi les marges de progrès qu'elles recèlent. » *Rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant*, établi par Jacques Andrieu, Michel Mazard, Anne Bolliet, Claude Hossard, Werner Gagneron, Frédéric Desportes, Gilles Clavreul, Daniel Fedou, juin 2005, p.2

Le cadre juridique actuel pénalise donc ainsi doublement les collectivités. Elles ne peuvent pas mettre librement en œuvre une politique globale et cohérente de la mobilité adaptée aux spécificités de leur agglomération, ce qui nuit à l'aménagement urbain, et de plus elles perdent des recettes importantes⁵.

En 2010, en raison du tassement observé par ailleurs de la circulation automobile en ville en 2009, le montant global de la dotation « amendes de police » réparti par le Comité des finances locales est uniformément en baisse de 15%, quelles que soient les politiques locales.

II - Le dispositif actuel est opaque et peu performant

Au début de la décennie précédente Christian PHILIP, Député du Rhône, avait remis un rapport au Premier Ministre en proposant déjà de dépenaliser les amendes de stationnement payant.

Les Ministres en charge des Transports, de l'Intérieur, des Finances et de la Justice, avaient alors demandé à leur Inspection Générale respective de conduire une mission conjointe (lettre de mission du 8 octobre 2004) sur le stationnement payant sur voirie, afin de rechercher les améliorations susceptible d'être apportées au système actuel.

L'état des lieux décrit par la mission, a « *mis en évidence d'importantes défaillances aux différentes étapes de la chaîne de traitement des procès verbaux, ainsi que dans de nombreux cas, l'absence d'intérêt pour une politique publique considérée comme de second ordre, sans doute parce que sa finalité n'est pas clairement perçue* ».

Les observations critiques émises à l'unisson des Inspections Générales de quatre ministères différents sont impressionnantes.

La mission estime « *inefficace, obsolète et peu transparente, la chaîne de traitement des amendes...* ».

La mission écrit que la situation actuelle « *loin de permettre une compétence partagée, engendre au contraire dispersion, faiblesse de l'Etat et irresponsabilité* ». Elle constate également un « *taux de paiement spontané de l'ordre de 35 % en moyenne sur dix villes de province, ce taux étant significativement plus faible à Paris... Ces taux mettent en évidence, à la fois la faible efficacité des politiques locales de stationnement mais aussi, les marges de progrès qu'elles recèlent.* »

⁵ En France, 6 automobilistes sur 10 ne respectent pas la réglementation du stationnement (source FNMS).

Les Inspections Générales critiquent également sévèrement « *la verbalisation qui est effectuée de manière obsolète, la chaîne de traitement des procès verbaux, qui est opaque, lente et souvent en marge du cadre légal.* » De plus, elles évoquent les pratiques très discutables de régulation auxquelles s'ajoutent « *la complexité du système et la multiplicité des acteurs administratifs... qui rendent la répression du stationnement payant largement opaque pour le citoyen. Il n'est donc pas surprenant que celui-ci ait pu acquérir la conviction que le système était arbitraire et inéquitable, conçu dans l'unique but de taxer l'automobiliste* ».

La mission rajoute qu'au-delà de son inefficacité le système « *met en évidence la dilution des responsabilités entre les administrations. Celles-ci ne disposent ni d'outil de suivi statistique, ni de service d'étude et ne manifestent guère d'intérêt pour une matière dont elles ignorent d'ailleurs les grands équilibres financiers* ».

Dans ces conditions, la mission se demande « *pourquoi l'Etat conserverait cette compétence... qu'il n'a pas considérée comme prioritaire jusqu'à maintenant ?* ».

Le rapport fait état également d'incertitudes juridiques et d'effets pervers engendrés par le mode de calcul des dotations et évoque même « *des pratiques peu transparentes* ».

La mission estime que « *l'insertion du stationnement payant dans une politique publique des déplacements urbains est un objectif prioritaire. Elle conditionne la maîtrise et le partage de la voirie et constitue un levier essentiel de l'aménagement urbain. La maîtrise par les élus de la chaîne de gestion et de contrôle du stationnement payant, notamment dans ses dimensions territoriales, tarifaires ou répressives, constituerait un des principaux outils de cette politique....* ».

La maîtrise de la chaîne de stationnement payant par les autorités locales permettrait à celles-ci de mener une réelle politique de tarification du stationnement et de mettre en cohérence le stationnement de surface et les parkings souterrains ou commerciaux.

Le rapport précise de la manière la plus claire que « *les responsables locaux, plus proches du terrain, sont sans doute mieux placés que l'Etat pour faire évoluer ces politiques et mettre en place des politiques de contrôle et de verbalisation mieux ciblées.*

En outre la responsabilité du stationnement payant au niveau de l'agglomération permettrait une politique plus globale de tarification et d'investissement en matière de stationnement ».

Les Inspecteurs Généraux après avoir évoqué favorablement, dans un souci d'efficacité, le transfert de la compétence de la sanction du stationnement payant aux élus territoriaux, évoquent un deuxième objectif à atteindre qui « *consisterait à exclure du champ de la répression pénale des manquements qui, par leur nature ne devraient pas en relever, conformément à la volonté, largement partagée, de*

recentrer le droit pénal sur les atteintes les plus graves portées à l'organisation sociale ».

Enfin, dès 2004, ils constatent qu'à l'étranger les sanctions aux manquements aux règles du stationnement payant sont contrairement à la France, déjà couramment dépenalisées et que d'autre part, le montant des amendes y est supérieur (24 euros en moyenne en Europe).

La mission, même si elle évoque les difficultés de mettre en place dans un délai très court cette dépenalisation-décentralisation, en raison notamment, pour reprendre son terme, d'un dossier « en friche », n'en estime pas moins que « *sur le fond, plusieurs raisons pourraient conduire l'Etat à se désengager de ce dossier...*

Les collectivités territoriales sont mieux placées que l'Etat pour conduire dans un Etat territorialisé, les évolutions nécessaires. Le recentrage de l'Etat sur ses fonctions essentielles, devrait le conduire à abandonner la compétence de stationnement payant ».

On le constate, les critiques émises ensemble par les quatre Inspections Générales sont on ne peut plus négatives à l'égard du système existant et invitent vivement l'Etat à faire évoluer le fonctionnement actuel en faveur des collectivités locales.

Quelques années plus tard, en 2009, dans un rapport public, la Cour des Comptes fait preuve à son tour, d'une grande sévérité sur le dispositif en vigueur en matière d'amendes forfaitaires. Elle ne traite pas spécialement de la dépenalisation, mais son analyse est également sans appel.

Elle confirme, elle aussi, l'obsolescence du système actuel et donc la nécessité impérieuse pour l'Etat d'opérer, sans plus tarder, une remise à plat complète qui facilitera d'ailleurs la mise en place de la dépenalisation-décentralisation du stationnement.

Il est pour le moins étonnant qu'au XXI^e siècle, en 2011, la Cour puisse écrire « *Les carences des systèmes d'information ne permettent pas de disposer pour l'ensemble des services de statistiques précises sur le nombre ni sur le montant des amendes qu'elles soient forfaitaires ou forfaitaires majorées.* », sans compter que la Cour a découvert des écarts statistiques de l'ordre de 15 % qui ne sont pas sans poser problème.

Les magistrats écrivent notamment :

« La croissance du nombre de contraventions des quatre premières classes en matière de circulation routière et de transports terrestres, leur importance budgétaire (près de 1 Md€ pour l'encaissement des seules amendes forfaitaires, 1,5 Md€ de recettes budgétaires toutes amendes et condamnations pécuniaires confondues) et surtout le volume de leur gestion (33 millions d'amendes forfaitaires émises et gérées en 2008, soit presque le double de celui des rôles d'impôt sur le

revenu) ont conduit la Cour à contrôler pour la première fois un système complexe dont les incidences quotidiennes sont sensibles pour les Français, et dont les dysfonctionnements ont justifié de la part de certains de leurs élus des critiques et des inquiétudes concernant les libertés publiques.

« Pour faire face à une croissance considérable du nombre des amendes engorgeant les circuits et les procédures judiciaires, l'État a créé des procédures simplifiées sous forme d'amende forfaitaire remplaçant la comparution devant le juge du contrevenant. En apparence simple, ce système s'est accompagné d'une réglementation peu cohérente et qui est devenue incompréhensible pour le citoyen. Il a pour conséquence une absence de connaissance par l'État des données statistiques consolidées à partir des éléments fournis par les différents services verbalisateurs.

« Enfin, il occasionne des coûts de gestion très élevés pour un taux de recouvrement qui pourrait encore être amélioré.

« La situation de l'OMP est particulière sinon ambiguë. Ce n'est pas un magistrat. C'est en général un commissaire de police placé, pour ses activités autres que celles d'OMP, sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) ou, à Paris, du préfet de police. Il est donc en relation avec les services verbalisateurs, dont il est souvent le supérieur hiérarchique. Mais, comme OMP, il agit au nom du ministère public. Mais c'est le ministère de l'intérieur qui fournit la quasi totalité des moyens nécessaires au fonctionnement des OMP, notamment les personnels des secrétariats des OMP ainsi que la conception et la maintenance des applications de traitement des procédures.

« Pour mieux illustrer cette complexité on peut prendre l'exemple d'un automobiliste résidant à Paris qui commettrait des infractions aux règles de stationnement ou de vitesse à Paris et dans une autre ville, au-delà de la petite couronne, et qui paierait uniquement par chèque.

1) Stationnement à Paris : le paiement doit être envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP de Paris, l'amende forfaitaire majorée est notifiée par le trésorier amende de Paris.

2) Stationnement dans une autre ville : si l'amende a été établie par les services de la sécurité publique le paiement est envoyé au bureau des contraventions du service verbalisateur, la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

En revanche si l'amende a été établie par la gendarmerie, le paiement est envoyé au centre d'encaissement des amendes de Rennes (CEA), la requête en exonération à l'OMP auprès du tribunal d'instance compétent, l'amende forfaitaire majorée notifiée par le trésorier amende compétent pour cette ville.

« Les divers stades de la gestion des amendes sont traités avec des applications informatiques qui ne sont pas intégrées en réseau et ne communiquent pas automatiquement entre elles. Chaque service a déployé son propre système de gestion et d'information. Ceux des services verbalisateurs prennent en général en compte l'enregistrement des contraventions des quatre premières classes et le paiement des amendes forfaitaires. Les OMP disposent d'une application pour gérer les poursuites auxquelles elles donnent lieu en cas de non paiement (WinOMP). Enfin, le Trésor public exploite son propre système (AMD).

Il est impossible de déterminer directement combien d'amendes sont émises chaque année par l'ensemble des services de police. Les seules statistiques disponibles sur le plan national pour les amendes émises par l'ensemble des services verbalisateurs sont le fruit du recensement fait par la direction générale des collectivités locales (DGCL) nécessaire à la répartition du produit des amendes (cf. infra).

Les amendes forfaitaires qui résultent des infractions constatées par les gendarmes, 2,8 millions en 2007, sont connues grâce au système de gestion de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) qui permet une centralisation des données. En outre, elles sont toutes à payer au même centre, le CEA de Rennes. La comparaison des données communiquées à la Cour par la DGGN avec celles issues du recensement réalisé par la DGCL ne révèle pas d'incohérence.

En revanche, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) n'a pu fournir des données consolidées au niveau national relatives aux amendes forfaitaires (AF) à cause des limites de son système d'information. Par ailleurs la DCSP ne reçoit pas d'informations pour ses services des départements de la « petite couronne » qui utilisent les moyens de la préfecture de police de Paris.

La direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) a fourni des données à partir de son système d'information. Le nombre d'amendes émises en 2007 s'élève à 375 600. L'activité contraventionnelle des CRS est toutefois un peu plus importante, puisqu'une partie des amendes qu'ils infligent est gérée par les services de la sécurité publique.

La préfecture de police de Paris est le service de l'État le plus important (hors contrôle-radar) pour le nombre d'amendes émises qui s'élève en 2007 à 6,4 millions. La comparaison du nombre d'amendes déclarées à la Cour par la préfecture de police de Paris avec celui recensé par la direction générale des collectivités locales (DGCL) à partir des données fournies par la même préfecture de police, montre des différences importantes notamment en 2005 et 2006 où les écarts sont respectivement de 15% et 12%. La préfecture de police de Paris justifie ces différences par le nombre de procès-verbaux annulés (cf. infra). Cela n'explique pas de façon satisfaisante les écarts statistiques constatés.

« Les carences des systèmes d'information ne permettent pas de disposer pour l'ensemble des services de statistiques précises sur le nombre ni sur le montant des amendes qu'elles soient forfaitaires ou forfaitaires majorées.

La DGFIP ne connaît ni le nombre ni le montant des amendes forfaitaires car les comptables publics ne comptabilisent que le produit des ventes de timbre amendes et l'encaissement des paiements des amendes forfaitaires.

Le nombre des amendes forfaitaires émises est connu de chaque service verbalisateur mais faute d'un système d'information adéquat, la consolidation de ces nombres nécessiterait un récolement auprès de près de 2 800 unités verbalisatrices.

Les OMP quant à eux ne connaissent que les amendes forfaitaires non payées et celles qui entraînent un retrait de points du permis de conduire.

C'est pourquoi, aucun contrôle ni rapprochement ne peut être effectué entre les contraventions qui ont été émises et celles qui ont été effectivement payées.

Les seules informations disponibles et centralisées concernent le recensement effectué annuellement par la DGCL et les AF du « contrôle radar ». Le rapprochement de ces deux sources d'information permet d'évaluer le nombre total d'amendes forfaitaires émises en 2007 à 33 millions d'unités. »

Ces critiques sans concession des plus hauts magistrats financiers de notre pays, après les critiques tout aussi sévères des Inspections Générales, confirment de la manière la plus claire, la nécessité de mettre en place, sans tarder, un nouveau système.

En définitive, les plus hautes et impartiales autorités de notre pays, au vu des très graves insuffisances du fonctionnement actuel proposent une vision complètement nouvelle qui tient compte des réalités du terrain et de la politique de l'Etat de décentralisation qui a transféré de nombreuses compétences aux collectivités locales.

III - Des solutions pour remédier à cette situation

➤ La France, mauvais élève européen

Il apparaît possible de s'inspirer de ce qui se fait dans la quasi-totalité des pays européens, Espagne, Grande Bretagne, Belgique, Italie, Pays-Bas mais aussi les États-Unis, qui ont trouvé une solution à ce problème : il s'agit de la **dépénalisation des infractions au stationnement payant sur voirie**.

Le cas anglais amène deux remarques liminaires : si la méthode utilisée en Angleterre n'est pas exempte de critiques (réglementation trop floue et mal comprise par les usagers ; harmonisation incomplète du régime dépénalisé ; indicateurs de performances peu efficaces), le fond de la réforme engagée par ce pays n'est pas à remettre en cause. En effet, les infractions ont nettement diminué, et l'efficacité des contrôles est indéniable.⁶

En Espagne, à Madrid, aux dires de Mario-Angel ELIPE, sous-directeur général de la régulation de la mobilité pour la ville, la décentralisation-dépénalisation effectuée est un incontestable succès. La régulation du stationnement et de la mobilité urbaine est gérée administrativement, le droit pénal ne s'appliquant que pour les délits.

Dans ce système, le contrôle de la régulation est effectué par des agents assermentés de la mobilité, sous la responsabilité de la Direction générale de la régulation de la mobilité de la ville de Madrid. La gestion du stationnement a été déléguée par la ville à six entreprises privées.

La réussite de ce régime tient en partie au caractère particulièrement dissuasif des amendes : une amende de 90 euros est dressée en cas de non-paiement du ticket de stationnement. En cas de dépassement horaire, l'automobiliste doit payer 45 euros mais, celui-ci a la possibilité, en cas de dépassement de moins d'une heure, de régulariser sa situation en s'acquittant immédiatement à l'horodateur de 3 euros.

Cette organisation conduit à un contrôle efficace et un nombre d'amendes croissant. Enfin le taux de recouvrement des amendes atteint 70%, et la rotation des véhicules est bonne désormais.

⁶ *Dépénaliser et décentraliser le stationnement pour confier le contrôle et la sanction des infractions aux collectivités locales : l'expérience britannique et ses enseignements pour la France, Certu-Cete méditerranée, 2008.*

En Belgique, la ville de Gand a mis en place une politique de stationnement au service de la mobilité également très efficace, grâce à une gestion intégrée du stationnement faisant appel à différents modes de gestion. Le Conseil communal adopte les règlements relatifs au stationnement, tandis que la régie du stationnement assure sa gestion et organise le contrôle sur voirie. La régie confie à une société privée le contrôle du stationnement dépenalisé. Les agents de police, quant à eux, contrôlent les autres stationnements.

➤ **Une solution simple et respectueuse de l'autonomie des collectivités locales**

Véritable acte de décentralisation, le stationnement, sorti de son carcan pénal, peut enfin s'organiser localement en tenant compte des spécificités des agglomérations (tarifs, durée..). Les Autorités Organisatrices des Transports (AOT) réclament, à juste raison, la plénitude des compétences en matière de mobilité urbaine, et en particulier le contrôle des PDU, qu'elles sont chargées d'élaborer. La cohérence du système voudrait qu'on institue, comme le souhaite vivement le GART, des autorités de la mobilité urbaine qui coordonnent l'ensemble des politiques liées au stationnement et à la circulation.

La situation actuelle nous apparaît, en réalité, complètement dépassée. Elle ne correspond pas aux objectifs de transparence et d'efficacité qu'on est en droit d'attendre dans un domaine aussi sensible et crucial pour la gestion des villes.

➤ **Une solution conforme aux engagements successifs de l'exécutif**

La première proposition de loi sur la dépenalisation du stationnement a été présentée en 2004 par le député Christian Philip, président, à l'époque d'Avenir Transports.

Le dispositif était imparfait et a été retravaillé ensuite par des juristes, jusqu'à parvenir à une proposition d'amendement du sénateur-rapporteur Louis NEGRE dans le cadre de la loi Grenelle 2. Après une négociation avec le Cabinet, cet amendement a été retiré. En contrepartie le Ministre Dominique BUSSEREAU, s'est engagé en séance publique, à parvenir à un nouveau dispositif accepté par l'État. Le groupe de travail dont la présidence a été confiée au Sénateur NEGRE par le Ministre des Transports, a reçu pour mission d'analyser la situation existante et de proposer un dispositif législatif adéquat.

Cet objectif est d'autant plus souhaitable qu'il est conforme à la promesse faite par Nicolas SARKOZY⁷, alors candidat à la Présidence de la République. Ce dernier interrogé à l'époque par le GART, avait pris un engagement ferme et écrit en faveur de la dépenalisation-décentralisation du stationnement.

➤ Mise en œuvre effective du Grenelle de l'Environnement

Conformément aux recommandations du Grenelle de l'Environnement (groupes de travail thématiques et conclusion générale), le stationnement a vocation à devenir **un service public local**, plus souple, plus adapté aux spécificités des agglomérations et plus ouvert à des solutions technologiques ou des gestions innovantes, le tout placé à la disposition du maire (ou du Président de la communauté), gestionnaire du domaine public local.

Il est nécessaire pour être efficace d'avoir une vision globale des différents paramètres qui concourent au bon fonctionnement de la Cité. Il apparaît comme indispensable et on ne peut plus cohérent, dès lors qu'il a été demandé aux élus dans le cadre de la décentralisation de gérer les transports collectifs, de gérer également le stationnement. Celui-ci est un paramètre tout aussi majeur et complémentaire de la mobilité urbaine.

La maîtrise coordonnée de ces deux données fondamentales a conduit à d'excellents résultats, comme on l'a constaté avec les exemples étrangers, nettement supérieurs au système français actuel.

Ce dispositif facultatif et expérimental que nous proposons se mettrait en place avec l'accord des collectivités volontaires et elles seules, les autres conservant le bénéfice du régime actuel.

Enfin, les recettes dégagées par ce nouveau dispositif seraient, au vu des difficultés budgétaires actuelles, très utiles pour **financer les indispensables investissements** liés à la mobilité.

⁷ Nicolas Sarkozy, dans une lettre du 19 avril 2007, adressée au président du GART de l'époque, Michel Destot, indiquait souhaiter « donner aux maires –ou aux présidents d'agglomérations- qui le demandent, l'instrument d'une politique volontariste des déplacements urbains : les pleines compétences sur le stationnement, ce qui suppose de dépenaliser les infractions de stationnement sur voirie. (...) Je souhaite que cette décentralisation se fasse à la carte pour que chaque collectivité soit libre de choisir : soit une nouvelle procédure décentralisée, soit la procédure administrée par l'État. »

IV - Un dispositif législatif adapté

Nous proposons donc aujourd'hui un dispositif législatif abouti, dont la faisabilité juridique nous paraît solide (cf annexe 2).

Cette faisabilité est aussi concrète, avec la faculté, pour les collectivités locales, grâce à un système différencié et proposé d'ailleurs par Nicolas SARKOZY, de prendre soit la compétence de toute la chaîne de l'occupation de la voirie, soit de rester dans le système actuel.

Bien que la décentralisation doive s'appliquer sur l'ensemble du territoire national, nous avons examiné la possibilité de mettre donc en place un système différencié.

➤ Le système différencié

Dans le cadre des travaux du groupe de travail, les services de la Chancellerie ont, par une note remise aux participants et jointe en annexe 3 du présent rapport, permis deux avancées majeures :

- reconnaissance de la constitutionnalité et de la légalité d'un système différencié
- légalité d'un système dépenalisé, avec tarification différenciée selon les communes et les territoires.

La Chancellerie a seulement émis une demande, pour éviter la remise en cause de la hiérarchie des peines en matière d'infractions routières, celle de limiter le tarif maximum possible à moins de 35€, montant de l'amende pénale majorée.

➤ Existe-t-il des conséquences financières négatives pour l'État ou pour les collectivités ?

La réponse est ici triplement négative, comme les représentants du MINEFI l'ont admis :

- S'agissant d'un service public local, le système dépenalisé sera soumis à la TVA, ce qui signifie que 20% des recettes seront immédiatement encaissées par l'État pour son compte ;
- Le système dépenalisé repose pour l'essentiel sur le caractère dissuasif du montant des amendes, ce qui entraînera un beaucoup plus grand nombre d'automobilistes à acquitter le stationnement payant, ce qui sera positif pour les collectivités locales (selon les Inspecteurs Généraux à Paris, le taux de paiement spontané des redevances payées aux horodateurs est inférieur à 10 % !);
- Dans un système gagnant-gagnant, les crédits à péréquer dans le cadre du « fonds amendes » du Comité des finances locales seront au moins égaux à ce qu'ils sont aujourd'hui, voire supérieurs.

➤ **La dépenalisation est-elle incompatible avec le traitement automatisé des PV, et avec la centralisation du traitement par l'État ?**

La dépenalisation ne concerne que les actuelles amendes pour stationnement autorisé mais non acquitté. Tout ce qui concerne le stationnement interdit, et les autres infractions routières (excès de vitesse, feux rouges...) reste du seul ressort de la justice (ministère public). L'impact de la réforme est donc relativement limité.

Par ailleurs, et dans l'attente d'une note du ministère de l'Intérieur, nous n'avons cependant pas trouvé, dans le cadre du groupe de travail avec les fonctionnaires de ce ministère, d'incompatibilités entre l'innovation introduite récemment par le PV électronique et la dépenalisation du stationnement.

En particulier :

- Le PVE est une technique électronique qui suppose une consultation du fichier des immatriculations, qui est sensible. Mais rien n'interdit que les communautés et grandes villes principalement intéressées par la dépenalisation aient accès, dans des conditions strictement définies, à ce fichier (agents assermentés), comme elles l'ont à un autre fichier tout aussi sensible, celui du Ministère de l'Éducation nationale...
- A défaut, et dans tous les cas, le traitement des titres de recettes (qui ne seraient plus des amendes) pourrait être réalisé, pour le compte des collectivités, par les services de l'État, comme ces derniers calculent et recouvrent, contre rétribution, les impôts directs locaux. Ainsi les services de l'État (Rennes...) contribueraient à la réforme, et pourraient y compris assurer les consultations du fichier central des immatriculations, les agents des collectivités locales utilisant le même matériel que les agents de l'État pour la transmission des plaques d'immatriculation...

Il est aujourd'hui acquis que le traitement automatisé des infractions au stationnement (PV électroniques) est un succès, puisque l'on passe de moins de 40% à plus de 50% d'amendes dressées effectivement acquittées. C'est positif, mais cela n'a rien à voir, si ce n'est à la marge, avec le fait que seules 20% des infractions au stationnement payant soient sanctionnées.

Au total, selon nous, la décentralisation du stationnement pourrait, sans difficulté particulière, aller de pair avec une généralisation par l'État comme par les collectivités territoriales, du PV électronique.

V - Propositions concrètes

1. Consultation du Comité des Finances Locales, sur le projet de dépenalisation et de décentralisation dont les caractéristiques principales seraient les suivantes :
 - a. Transformation de l'amende forfaitaire en contribution forfaitaire dépenalisée et décentralisée au stationnement. Le montant pourrait être modulé par les agglomérations entre 8 et 35 € (environ 8 fois le taux horaire).
 - b. Possibilité pour les communes de déléguer la gestion du stationnement de surface aux EPCI titulaires de la compétence transport. Les agents gestionnaires n'ont plus besoin d'être assermentés puisque la contribution est dépenalisée.
 - c. Institution d'un monopole de traitement de la contribution forfaitaire décentralisée au stationnement par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions. L'Agence récupérerait le produit de cette contribution et le redistribuerait aux collectivités territoriales après prélèvement d'un pourcentage couvrant les frais de recouvrement.
 - d. Éventualité d'une phase expérimentale sur une ou deux régions puis extension à l'ensemble du territoire national.
2. Adoption du projet par amendement parlementaire ou par un projet de loi gouvernemental.

VI - Conclusion

Tous les experts, au plus haut niveau, s'accordent à dire que le système actuel n'est plus viable. Les politiques l'ont également dit, écrit et l'ont réclamé. L'actuel Président de la République s'est lui-même engagé par écrit à le transformer radicalement.

Le système actuel comporte, comme nous l'avons vu, de très nombreuses insuffisances et notamment son caractère peu dissuasif en raison du trop faible écart entre le coût du stationnement et le montant de l'amende. Cette distorsion engendre de véritables effets pervers : faible rotation des véhicules stationnés, occupation de la voirie qui ne favorise pas le report modal, manque à gagner considérable pour l'État et les collectivités locales, en raison du très faible taux de recouvrement des amendes, etc... Sans compter que de nouvelles recettes pourraient aider à financer les investissements indispensables liés à la mobilité.

L'obsolescence du système est telle que la décision récente d'augmenter les amendes pour stationnement impayé de 11 à 17 euros, au vu des exemples étrangers, apparaît insuffisamment incitative pour les grandes agglomérations mais excessive pour des villes de tailles moyennes ou petites. De même, l'arrivée du PV électronique ne peut changer en profondeur un fonctionnement notoirement archaïque.

Il faut incontestablement une autre vision pour une autre politique qui corresponde réellement à une véritable politique de dépenalisation et décentralisation du stationnement.

Il nous apparaît donc urgent que la France mette sa législation en la matière au niveau de celle des autres grands États Européens qui ont fait du stationnement dépenalisé et décentralisé un maillon fort et efficace de leur politique de mobilité durable urbaine.

Le dispositif proposé dans le présent rapport est abouti et sa faisabilité juridique nous paraît assurée.

Par ailleurs, il renforce et optimise le rôle de toutes les parties prenantes. Nous sommes donc en face d'une mesure juridiquement possible et fonctionnellement nécessaire, voire indispensable dans les agglomérations d'autant plus que les collectivités locales attendent pour la plupart cet outil juridique qui leur permettra de gérer beaucoup plus efficacement et durablement la mobilité dans leur ville.

ANNEXES

Annexe 1 : Les flux financiers du stationnement payant dans le régime pénal actuel	18
Annexe 2 : le dispositif législatif disponible	20
Annexe 3 : Faisabilité juridique de la dépenalisation et décentralisation du stationnement « à la carte »	23
Annexe 4 : Bilan de la dépenalisation du stationnement à Londres	27
Annexe 5 : Liste des participants au groupe de travail	32

Annexe 1 : Les flux financiers du stationnement payant dans le régime pénal actuel

Les recettes du stationnement sont aujourd'hui constituées de trois masses distinctes :

- 1/ Les recettes payées à l'horodateur et celles qui résultent de la vente d'abonnements** sont perçues par la collectivité qui dispose de la compétence relative au stationnement sur voirie, en général la commune. Aucune estimation de ces recettes ne semble avoir été tentée jusqu'à présent.

Une approche réaliste permet d'estimer à **un million le nombre de places de stationnement payant sur voirie** existant en France. Ces places sont tarifées à des montants extrêmement variables qui peuvent aller de 0,50€ la demi-journée dans certaines petites villes à 3,60€ l'heure dans le centre de Paris. Des forfaits ou des abonnements sont parfois consentis à certaines catégories d'automobilistes. Il en résulte une tarification complexe. On peut néanmoins considérer que **la moyenne de tarification s'élève à environ 1,20 € de l'heure, tous tarifs et toutes villes confondus**.

Par ailleurs, les projections généralement admises pour les prévisions de recettes de voirie portent sur **une heure et demie de stationnement payée par place et par jour**, le tout pour **225 jours de stationnement payant par an**.

L'estimation ainsi fondée permet d'évaluer à environ **405 M€** la recette annuelle directe du stationnement payant sur voirie en France, collectée par les collectivités locales.

- 2/ Les recettes des amendes forfaitaires payées spontanément par les contrevenants, avant majoration, (ex PV à 11 €),** sont encaissées par l'État qui en assure le recouvrement. *Elles sont indistinctement fondues dans la masse des autres amendes de police qui comprend notamment toutes les autres recettes des amendes de stationnement et une partie des recettes issues des amendes liées aux radars et radars automatiques.*

La masse ainsi constituée des amendes de police payées spontanément est répartie sous le contrôle du Comité des Finances Locales (CFL), après prélèvement de l'État pour frais de gestion (fonctionnement du centre de Rennes).

*Le CFL a ainsi disposé en 2008 d'une enveloppe de **772 millions d'euros dont 219 millions ont été attribués à diverses dotations** (financement d'actions de prévention de la délinquance, abondement de la dotation globale de fonctionnement des communes, abondement d'un fonds de compensation des exonérations,...) et **553 millions ont été répartis entre les communes de plus de 10 000 habitants (57%), les communes de moins de 10 000 habitants (11 %), la région Ile-de-France (11%) et le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (21 %).***

Au sein de ces amendes de police, seules les amendes de stationnement sont concernées par la dépenalisation et, dans un premier temps au moins, seules les amendes relatives au stationnement payant seraient visées.

Suivant une statistique communiquée par la DGCL en 2007, *sur les 24 millions de procès-verbaux dressés au titre des infractions au code de la route, 60 % concerneraient les contraventions de stationnement.* On peut donc estimer à **14,4 millions le nombre des infractions de stationnement qui sont annuellement sanctionnées**.

Parmi ces 14,4 millions de procès-verbaux sont regroupés, à la fois ceux qui concernent le stationnement payant (ex 11 €), mais aussi ceux qui concernent le stationnement gênant (35 €), le stationnement dangereux (60 €) et le stationnement sur emplacements réservés aux personnes à mobilité réduite (135 €).

Il n'existe pas de statistiques fiables sur la répartition des PV émis entre ces quatre catégories. Une enquête faite par l'AMGVF sur une base réduite conduit à estimer que **64 %** des PV de stationnement concernent le stationnement payant.

Ce seraient donc au total **9,216 millions de PV à 11/17 €** qui seraient émis chaque année.

Le rapport d'audit de la mission de modernisation de l'État notait en 2005 que **45 % seulement des amendes de police étaient recouvrées spontanément**. La recette globale effective des amendes forfaitaires à 11/17 € ne concerne donc que $9,216 \text{ millions} \times 45 \% = 4\,147\,200$ PV pour un montant encaissé de 45,62 M€.

Cette estimation des recettes issues du paiement spontané des amendes de stationnement payant est corroborée par le rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant qui avait été établi en 2005 par une mission conduite par Madame BOLLIET, inspectrice générale des finances. Ce rapport concluait à **une recette évaluée entre 40 et 53 M€**.

Quelle que soit la méthode de calcul retenue, on constate donc que le produit des amendes à 11/17€ n'entre que pour moins de 10 % dans la masse des produits d'amendes répartie par l'État au profit des collectivités locales.

- 3/** Les recettes des amendes forfaitaires majorées (33€) sont recouvrées par l'État qui en conserve le produit. Suivant le rapport d'audit de la mission de modernisation de l'État qui a déjà été cité, seules 34% des amendes forfaitaires majorées seraient effectivement recouvrées. Le rapport Bolliet, plus généreux, estime ce taux de recouvrement entre 35 et 40%.

Le produit des amendes forfaitaires majorées est ainsi estimé suivant les sources entre 56 et 67 M€.

Annexe 2 : le dispositif législatif disponible (qui n'intègre pas à ce stade la dimension communautaire)

AMENDEMENT N°1 :

I. Dans le titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, après l'article L. 2224-35, il est inséré un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V : Service public du stationnement

Article L. 2225

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale organisent le service public du stationnement.

L'exploitation de ce service peut être confiée à un tiers.

II. Dans le chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, la section 12 est ainsi rédigée :

« Section 12 : Stationnement payant

Article L. 2333-87

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, visés à l'article L. 2225, peuvent établir une redevance en contrepartie du service public du stationnement.

Article L. 2333-87-1

La redevance est payée par l'utilisateur au plus tard à l'issue du stationnement. Si le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule n'est pas l'utilisateur, il lui transmet la demande de paiement et en informe la personne en charge du recouvrement.

La redevance est recouvrée par la collectivité qui organise le service public du stationnement ou par la personne qu'elle a chargée de l'exploitation du service.

Article L. 2333-87-2

Le défaut de paiement de la redevance donne lieu à l'application de sanctions pécuniaires à l'utilisateur ou au titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule qui ne remplit pas les prescriptions de l'article L. 2333-87-1.

L'État est compétent pour appliquer ces sanctions, déterminer leurs montants respectifs et fixer les délais au-delà desquels elles sont encourues. Les collectivités qui organisent le service public du stationnement peuvent exercer, si elles le souhaitent, ces compétences en lieu et place de l'État.

Article L. 2333-87-3

L'autorité compétente pour appliquer la sanction à l'utilisateur peut accorder, par voie de transaction, une atténuation de son montant. En contrepartie l'utilisateur acquitte immédiatement la sanction ainsi atténuée et la redevance de stationnement augmentée des intérêts de retard et des frais de recouvrement.

Article L. 2333-87-4

Les recours contre les sommes dues au titre du stationnement payant n'ont pas d'effet suspensif.

III. Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots suivants :
« **2°** Le produit de la redevance de stationnement ainsi que le produit des sanctions pécuniaires appliquées

dans le cadre du service public du stationnement à l'usager ou au titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ».

2° Dans le chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, l'article L. 2334-24 est complété par un quatrième alinéa ainsi rédigé : « Le comité des finances locales est également compétent pour répartir le produit des sanctions pécuniaires visées à l'article L. 2333-87-2, dans le cas où elles ont été appliquées par l'État. Le produit de ces sanctions est prélevé sur les recettes de l'État après déduction de frais de gestion correspondant aux coûts qu'il a exposés. »

3° Le 3° du II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots suivants : « organisation du service public du stationnement ».

4° Au b) du 2° du I de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales, ainsi qu'au 12° du I de l'article L. 5215-20-1 du même code, les mots « parcs de stationnement » sont remplacés par « organisation du service public du stationnement ».

5° Au 1° du II de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, les mots « création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire » sont remplacés par « organisation du service public du stationnement ».

IV. Le code de la route est ainsi modifié :

1° À l'article L. 130-4 sont insérés avant le dernier alinéa les mots suivants : « 13° Les agents des exploitants du service public du stationnement, agréés par le procureur de la République, pour les seules contraventions aux règles de l'arrêt et du stationnement ».

2° Au premier alinéa de l'article L. 322-1 du Code de la route les mots « ou lorsqu'une sanction pécuniaire pour défaut de paiement de la redevance de stationnement a été appliquée » sont ajoutés après les mots « lorsqu'une amende forfaitaire majorée a été émise ». Au troisième alinéa du même article, les mots « ou de la sanction pécuniaire pour défaut de paiement de la redevance de stationnement » sont ajoutés après les mots « paiement de l'amende forfaitaire majorée ».

3° Le I de l'article L. 330-2 est complété par les mots suivants : « 14° Aux agents des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui organisent le service public du stationnement, dès lors que ces informations ont pour seul but d'identifier les personnes qui doivent la redevance de stationnement au titre de l'article L. 2333-87-1 du code général des collectivités territoriales ».

V. Les pertes de recettes pour l'État sont compensées, à due concurrence, par la création de taxes additionnelles aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

EXPOSE SOMMAIRE DE L'AMENDEMENT N°1

Le présent amendement propose de consacrer l'existence d'un service public local du stationnement dont les collectivités peuvent subordonner l'utilisation au paiement d'une redevance.

La création de ce service public permet de dépenaliser le stationnement payant sur voirie en substituant à l'amende pénale une sanction administrative pécuniaire pour défaut de paiement de la redevance.

L'autorité compétente pour appliquer la sanction est en principe l'État. Cette compétence peut être décentralisée au choix des collectivités territoriales.

L'institution d'un service public du stationnement dépenalisé et décentralisé a pour objet de remédier aux dysfonctionnements du système actuel et de rattacher la réglementation du stationnement à la politique de transport, ce qui contribuera à réduire les atteintes à l'environnement provoquées par les déplacements urbains.

AMENDEMENT N°2

Dans l'article L. 2213-3-1 au code général des collectivités territoriales, après les mots : « ou soumis à paiement » sont ajoutés les mots : « dans le cadre du service public du stationnement ».

EXPOSE SOMMAIRE DE L'AMENDEMENT N°2

L'article L. 2213-3-1 au code général des collectivités territoriales, créé par la loi dite Grenelle 2, est ainsi rédigé : « Art. L. 2213-3-1. – Lorsqu'une commune est membre d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de déplacements urbains ou d'une communauté de communes compétente en matière de voirie dont le territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, le stationnement des véhicules à moteur est soit interdit, soit réservé à des catégories particulières de véhicules, ou limité dans le temps, ou soumis à paiement, sur les voies publiques supportant la circulation de véhicules assurant un service de transport public urbain et sur les trottoirs adjacents à ces voies lorsque ces mesures sont nécessaires pour faciliter la circulation de ces véhicules ou l'accès des usagers au service. »

Cet article impose à l'autorité compétente de choisir entre différentes mesures réglementant le stationnement des automobiles sur les voies utilisées par les transports publics urbains. Parmi ces mesures figure l'institution du stationnement payant.

La création d'un service public du stationnement par l'amendement n°1 invite à préciser que l'institution d'un stationnement payant sur ces voies relève de la compétence d'organisation du service et non d'un pouvoir de police. Pour cette raison le présent amendement propose de modifier la rédaction de l'article suscité de la manière suivante : « le stationnement des véhicules à moteur est [...] soumis à paiement dans le cadre du service public du stationnement ».

**Annexe 3 : Faisabilité juridique de la dépenalisation et décentralisation du stationnement
« à la carte »**

Question : est-il possible de prévoir que, dans les communes qui le souhaitent, le fait de s'arrêter ou de stationner de manière contraire à une disposition réglementaire sera passible d'une simple sanction administrative alors que dans les autres communes ce comportement continuera à constituer une contravention de première classe ?

Ce mécanisme était développé dans un amendement déposé (n°591), puis retiré, lors des débats du Grenelle 2 devant l'Assemblée Nationale : cet amendement permettrait aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, sur la base du volontariat, d'opter pour la mise en place d'un service public du stationnement.

Les communes et les EPCI ayant opté pour ce dispositif devaient établir le tarif de la redevance dû par les usagers en contrepartie du service public du stationnement. Le tarif pouvait être modulé en fonction de la zone, de la durée du stationnement, des catégories d'usagers et des véhicules.

Le paiement tardif de la redevance devait induire le versement d'intérêts de retard et, le cas échéant, de frais de recouvrement.

L'absence ou l'insuffisance de paiement au-delà d'un certain délai donnait lieu à l'application automatique d'une sanction pécuniaire dont les grandes lignes étaient fixées par l'amendement.

Attention : la présente note ne constitue pas une analyse de l'amendement évoqué, celui-ci a simplement été utilisé dans le cadre de la réflexion sur une « dépenalisation à la carte ».

I – Le droit en vigueur relatif aux pouvoirs de la commune en matière de stationnement payant

En vertu de l'article L. 2213-2, 2° du code général des collectivités territoriales, le maire peut réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux.

- *s'agissant de la détermination des zones soumises au stationnement payant*

Le maire est chargé, dans l'exercice de son pouvoir de police de la circulation, et donc du stationnement, de concrétiser l'institution du stationnement payant, notamment en application de l'article L. 2213-6 du même code qui lui donne pouvoir pour, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique.

La décision d'établir un stationnement payant relève de la compétence de l'autorité investie du pouvoir de police. La décision de faire payer aux usagers le stationnement provisoire sur la voirie doit être prise par délibération du conseil municipal ou délibération de l'établissement public de coopération intercommunale ; cette délibération doit fixer le taux de la redevance qui sera payée. Il appartient ensuite au maire de prendre un arrêté de police soumettant à paiement d'une taxe le stationnement dans certains lieux et/ou à certaines heures (Avis CE, 23 avril 1963).

- *s'agissant des modalités de la répression*

L'article R. 417-6 du code de la route réprime par l'amende prévue pour les contraventions de la première classe « tout arrêt ou stationnement gratuit ou payant contraire à une disposition réglementaire autre que celles prévues au présent chapitre [Chapitre VII du Titre I du Livre IV du code de la route].

II – L'éventuelle rupture d'égalité devant la loi au regard de la Constitution

A. Le principe d'égalité en matière pénale

Le fait de permettre une « dépenalisation à la carte » en matière de stationnement payant peut être regardé comme une rupture d'égalité devant la loi pénale.

Le principe d'égalité devant la loi est un principe de portée générale posé par l'article 6 de la DDHC du 26 août 1789 qui prévoit que « la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

En matière pénale, ce principe constitutionnel a fait l'objet d'applications particulières.

Le Conseil Constitutionnel a ainsi jugé que ce principe ne s'oppose pas à :

- une différenciation entre agissements délictueux de nature différente mais que « pour des infractions identiques, la loi pénale ne saurait, dans l'édiction des crimes ou des délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, instituer au profit de quiconque une exonération de responsabilité à caractère absolu, sans par la même porter atteinte au principe d'égalité » (DC n°80-125 du 19 décembre 1980) ;
- à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (DC n°2006-540 du 27 juillet 2006).

La « dépenalisation à la carte » du stationnement payant ne constitue pas une différenciation entre agissements délictueux puisque le comportement incriminé sera toujours le même, quel que soit le lieu dans lequel il sera commis.

Il serait possible en revanche de considérer que le législateur a entendu régler par-là de façon différente des situations différentes (communes dans lequel il existe ou non des difficultés de stationnement) et prendre en compte des raisons d'intérêt général (une politique de déplacement urbain plus adapté). Ces arguments sont toutefois fortement discutables dans la mesure où chaque commune serait libre de « dépenaliser » ou non le stationnement payant sur son territoire : deux communes confrontées à la même problématique de stationnement pourraient faire un choix distinct. De plus, en permettant un choix entre la voie pénale et la voie administrative, la loi permettrait une exonération de responsabilité absolue en matière pénale dans les communes ayant fait le choix de la dépenalisation⁸.

Toutefois, la question se pose de savoir si le principe d'égalité doit être interprété de manière similaire en matière contraventionnelle ?

B. L'application du principe d'égalité en matière contraventionnelle

Il est évident que le fait d'ériger un comportement en délit, et a fortiori en crime, sur certaines parties seulement du territoire de la République serait inconstitutionnel.

Cependant, la question semble a priori différente en matière contraventionnelle, et spécifiquement lorsque la seule sanction encourue est pécuniaire. En effet, tant l'autorité administrative que l'autorité judiciaire peuvent prononcer des sanctions pécuniaires, ce qui n'est pas le cas des mesures attentatoires aux libertés.

⁸ Dans sa décision de 2006, le Conseil constitutionnel a censuré le fait qu'un même comportement constitue à la fois une contravention et un délit

Ainsi, eu égard au dispositif envisagé par l'amendement précité, l'absence de règlement du stationnement serait sanctionnée soit par une sanction financière qui serait soit une sanction pénale soit une sanction administrative selon l'option retenue par la commune ou par l'EPCI.

Il paraît difficile de considérer qu'il y aurait rupture d'égalité devant la loi du seul fait de la différence de nature juridique des sanctions prévues, qui plus est lorsque les mêmes principes régissent ces deux types de sanctions. En effet, le Conseil constitutionnel a rappelé l'application aux sanctions administratives des principes d'inspiration pénale qui visent à encadrer l'activité du législateur et des autorités administratives. Il a ainsi précisé « que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer les droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle » (DC n°2006-535 du 30 mars 2006 ; voir aussi DC n°92-307 du 25 février 1992).

Dès lors, quelle que soit la commune, que la répression soit pénale ou administrative, celle-ci sera soumise aux mêmes principes. Le principe d'égalité est, dans cette mesure, préservé.

À cet égard, on peut noter qu'en matière contraventionnelle il peut exister, de manière indirecte, des applications différenciées de la loi pénale selon les communes en application de l'article R. 610-5 qui prévoit que « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 1^{ère} classe ».

III – Inconvénients liés à la mise en place d'une dépenalisation du stationnement payant à la carte

- Disparité des procédures : une procédure administrative plus lourde

Au niveau de la procédure préalable au prononcé d'une sanction administrative, il existe une différence notable avec la procédure pénale qui ne doit pas être éludée. Tandis qu'en matière pénale il existe des domaines dans lesquels le prononcé d'une amende peut être automatique (infractions au code de la route), en matière administrative un tel dispositif ne peut pas être mis en place au regard du principe général des droits de la défense (consacré par la jurisprudence administrative depuis la décision CE, Sect., 5 mai 1944, *Dame Vve Trompier-Gravier*), sauf si la loi en dispose autrement. Ce principe doit se traduire par la mise en œuvre d'une procédure contradictoire préalable au prononcé définitif d'une sanction.

L'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration a précisé les modalités de cette procédure : la personne intéressée doit avoir été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales, l'autorité administrative n'étant pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives. Ces modalités peuvent être précisées par décret en Conseil d'État.

Dès lors, il pourrait être envisagé le dispositif suivant : prévoir un délai d'un mois entre la communication du procès-verbal à la personne intéressée et l'intervention éventuelle de la sanction, permettant à la personne visée d'avoir accès au dossier et de présenter ses observations écrites sur le projet de sanction administrative dont il faut lui avoir fait part. Un tel délai d'un mois est jugé suffisant par la jurisprudence (voir CE, 19 janvier 1990, *Soc. Française des revues et éditions de la Fortune*).

- Disparité des montants des amendes pénales et administratives

Comme il a précédemment été dit le non-paiement du stationnement payant est actuellement sanctionné par une amende pénale forfaitaire.

S'agissant des amendes administratives, le montant fixé par le texte (législatif ou réglementaire) créant la sanction fixe un montant maximum qui peut être ensuite modulé en fonction des observations faites par la personne visée sur le projet de sanction. Le troisième alinéa du futur article L. 2333-87-2 du CGCT prévoit ainsi que l'autorité compétente pour appliquer la sanction détermine le montant qui ne peut excéder celui des amendes prévues par les contraventions de police.

Dès lors, dans les communes ayant opté pour le dispositif des sanctions administratives, l'amende définitive pourra être d'un montant différent de celui de l'amende pénale. Cette différence de montant n'induit néanmoins pas, par elle-même, l'existence d'une rupture d'égalité devant la loi.

- Un contentieux réparti entre deux ordres de juridictions

L'ordre de juridiction actuellement compétent en matière d'infractions au code de la route est l'ordre judiciaire, et en particulier le juge pénal.

Or, dans les communes ayant opté pour la mise en place d'un service public du stationnement, le prononcé d'une amende administrative serait susceptible de recours devant le juge administratif. Ce nouveau contentieux devant les juridictions administratives aurait une incidence, d'ailleurs progressive, sur l'organisation et le fonctionnement de celles-ci, au demeurant inverses à l'incidence sur les juridictions pénales. Il conviendrait que l'Etat en tienne donc compte en ce qui concerne les moyens administratifs et humains.

Mais cette réflexion ne vaut que dans l'état actuel de l'organisation judiciaire. En cas de dépénalisation, il nous semble que la loi, dans le souci d'une bonne administration de la justice, unifie le contentieux du stationnement payant dans le chef de l'ordre judiciaire, dès lors que celui-ci a toujours été compétent pour en connaître et le demeurerait s'agissant des communes n'ayant pas opté pour un dispositif de sanction administrative.

Sous réserve de l'avis du Conseil d'État, qu'il conviendra impérativement de solliciter dans l'éventualité d'une telle réforme, une dépénalisation « à la carte » paraît juridiquement possible à condition cependant :

- que les mêmes garanties entourent la sanction administrative et la sanction pénale ;
- qu'il n'y ait pas de disproportion, voire même une similitude, entre la sanction administrative et la sanction pénale ;
- qu'il n'y ait pas de cumul possible entre la sanction pénale et la sanction administrative.

Annexe 4 : Bilan de la dépenalisation du stationnement à Londres



Bilan de la dépenalisation du stationnement au Royaume-Uni

Nick Lester

European Parking Association, Président
 Directeur Services for London Councils

Nigel Williams

European Parking Association, Comité Politique et Stratégie
 Expert en matière de stationnement



Avantages de la dépenalisation

1. Utilisation plus efficace et équitable de la voirie
2. Baisse des encombrements, de la pollution et des accidents
3. Gestion efficace des livraisons commerciales
4. Amélioration des services d'autobus
5. Des millions de conducteurs britanniques ne sont plus considérés comme des criminels



Points clés du système britannique

1. Couvre des zones de stationnement interdit ainsi que les places payantes et réglementées
2. Le règlement de l'amende incombe au seul "propriétaire" du véhicule
3. Chaîne ininterrompue depuis la pose du PV jusqu'au règlement ou l'annulation de la pénalité
4. Pénalités dissuasives équivalent à au moins 20 fois le tarif horaire
5. Deux niveaux de recours:
 - Au niveau local auprès de la collectivité ayant verbalisé
 - Au niveau national, grâce à un système accessible, indépendant et dédié au domaine du stationnement et infractions routières dépenalisées

3



Points clés (suite)

6. Une loi cadre a fixé le cadre général ; des dispositifs locaux le précisent
 - Une condition : la dépenalisation doit au moins être neutre pour les finances publiques locales et nationales
7. Le choix de la dépenalisation appartient aux collectivités
 - Sur les 434 collectivités au Royaume-Uni, à ce jour 300 ont adopté ce système d'abord mis en œuvre dans les grandes villes

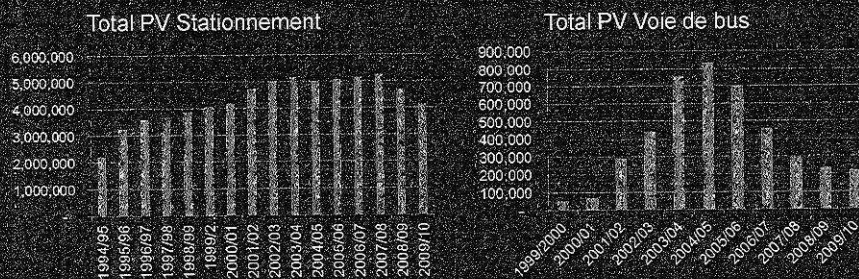
4

Constats pour Londres

1. Préalablement à la dépénalisation, les services de police londoniens édictaient 1,9 millions de PV
2. Après la réforme, le nombre de PV est passé à 5,8 millions; ce nombre baisse maintenant
3. 20 % des PV sont annulés ou déclassés (explications fournies par le conducteur satisfaisantes ou impossibilité à retrouver le conducteur)
4. 1% des PV édités fait l'objet d'un appel (50% avec succès pour la personne verbalisée)

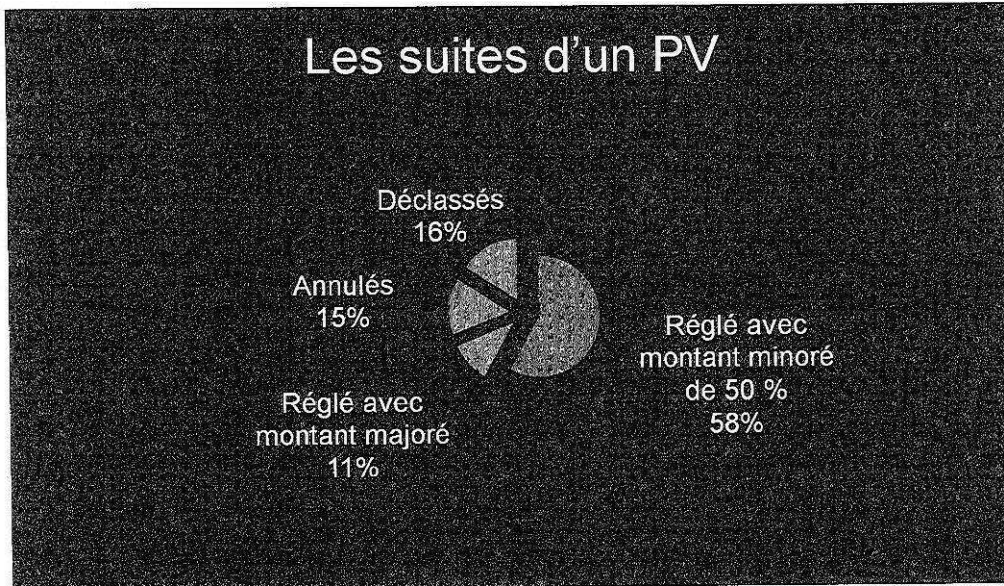
5

Evolution du nombre de pénalités émises à Londres





Les suites d'un PV



Résultats à Londres

1. Amélioration significative du respect des règles (de l'ordre de 95 %)
2. Amélioration significative de l'efficacité des services d'autobus
3. Optimisation de l'usage des places en voirie et diminution du temps de recherche d'une place
4. 75 % des londoniens considèrent que le contrôle du stationnement demeure trop clément
5. *Montant net du produit: 1801€ -*



Enseignements

1. Le stationnement est un sujet complexe
2. Les détails de la mise en œuvre du système sont très importants : processus complet y compris VAO, contrat pour prestataire de service, etc.
3. L'accroissement de la répression et du volume des PV engendre plus de mécontentement
4. Le personnel en contact avec le public doit être bien formé
5. Un excès de zèle nuit à l'efficacité globale du système
6. Une transparence parfaite est nécessaire concernant l'utilisation des recettes des infractions affectées au transport public notamment

Annexe 5 : Liste actualisée des participants au groupe de travail
--

1.Elus

Louis NEGRE, Sénateur, Président du groupe de travail
 Gilles CARREZ, Député
 Philippe DURON, Député
 Roland RIES, Sénateur

2.Ministère de l'écologie

Ingrid MARESCHAL, directrice adjointe de cabinet
 Loïc CHARBONNIER, adjoint au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer
 Julien MATABON, adjoint au sous-directeur des services ferroviaires et des déplacements urbains à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
 Annette GOGNEAU, chef du bureau des politiques de déplacements à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

3.Ministère de la justice

Edouard CREPEY, directeur adjoint de cabinet
 Maryvonne CAILLEBOTTE, directrice des affaires criminelles et des grâces
 Jean-Amédée LATHOUD, directeur des affaires pénales

4.Ministère de l'intérieur

Laurent MARCADIER, directeur adjoint de cabinet
 Yvan CORDIER, adjoint au sous-directeur des compétences et institutions locales à la direction générale des collectivités locales
 David PHILOT, sous-directeur des finances locales et des acteurs économiques à la direction générale des collectivités locales
 David COCHU, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'Etat à la direction générale des collectivités locales
 Fabrice DINGREVILLE, chef du bureau de la sécurité et de la réglementation routière à la direction de la modernisation et de l'action territoriale
 Fabrice JAUFFRED, chargé de mission au bureau de la sécurité et de la réglementation routière à la direction de la modernisation et de l'action territoriale

5.Ministère du budget

Vincent DIVRY, conseiller technique collectivités locales et aménagement du territoire au cabinet

6.Intervenants extérieurs

Olivier DELEU, Délégué général de TDIE
 Guy LE BRAS, Directeur Général du GART
 Charles-Eric LEMAIGNEN, membre du GART