

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES SERVICES JUDICIAIRES**

N° IGSJ 32-13

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° IGA 13-061/13-066/01

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES**

N° IGF 2013-M-065-01

**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

N° CGEDD 009-110-01

RAPPORT
DE LA MISSION D'ÉVALUATION
DES CONSÉQUENCES DE LA DÉPÉNALISATION DU STATIONNEMENT

– JUILLET 2013 –

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

INSPECTION GÉNÉRALE
DES SERVICES JUDICIAIRES

N° IGSJ 32-13

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N° IGA 13-061/13-066/01

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES

N° IGF 2013-M-065-01

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

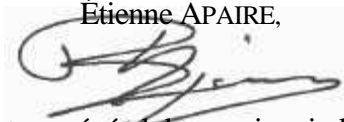
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° CGEDD 009-110-01

RAPPORT
DE LA MISSION D'ÉVALUATION
DES CONSÉQUENCES DE LA DÉPÉNALISATION DU STATIONNEMENT

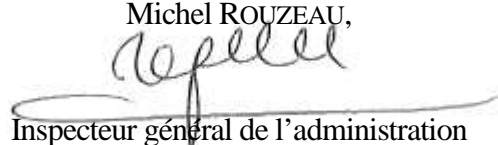
établi par

Étienne APAIRE,



Inspecteur général des services judiciaires

Michel ROUZEAU,



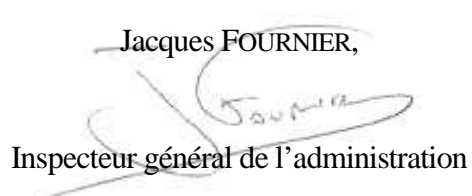
Inspecteur général de l'administration

Yann BOARETTO,



Inspecteur général des finances

Jacques FOURNIER,



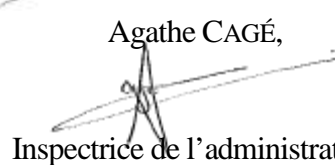
Inspecteur général de l'administration

François-Régis ORIZET,



Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Agathe CAGÉ,



Inspectrice de l'administration

– JUILLET 2013 –

SYNTHÈSE

Par lettre en date du 5 juin 2013, le Premier ministre a demandé à l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), à l'inspection générale de l'administration (IGA), à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de conduire une mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement.

La mission a été confiée à M. Etienne APAIRE pour l'IGSJ, M. Michel ROUZEAU, M. Jacques FOURNIER et Mme Agathe CAGÉ pour l'IGA, M. Yann BOARETTO pour l'IGF, et M. François-Régis ORIZET pour le CGEDD.

Elle fait suite au dépôt et au vote par le Sénat, à l'occasion des débats parlementaires sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, d'amendements instituant la dépenalisation des amendes de stationnement.

La mission était chargée d'évaluer les incidences à la fois juridiques, organisationnelles, financières et techniques de cette dernière, et de définir les conditions permettant de structurer un dispositif simple, répartissant les rôles de manière efficace et aussi normalisée que possible, entre les services et opérateurs de l'État et ceux des collectivités locales.

1. Les incidences juridiques, organisationnelles, financières et techniques de la dépenalisation du stationnement payant

Actuellement, seul le maire peut, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, décider de réglementer ou de rendre payant le stationnement. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de transports urbains peuvent établir une redevance de stationnement. Le non-respect des règles de stationnement expose à des sanctions qui revêtent un caractère pénal, prenant la forme de contraventions dont le montant est fixé à l'échelle nationale.

La dépenalisation du stationnement payant conduit à substituer à l'amende pénale une redevance d'occupation du domaine public versée à la collectivité locale par l'utilisateur qui ne s'est pas acquitté de la somme due au titre du stationnement payant. Elle transforme le relevé de l'infraction (verbalisation) en constat de non-paiement de la redevance de stationnement. L'absence de paiement au réel donne lieu à l'établissement d'un reçu de facturation précisant le montant forfaitaire à payer, apposé sur le véhicule ou transmis par voie électronique par l'agent en charge de la constatation.

Les difficultés juridiques soulevées par la dépenalisation du stationnement payant sont, selon la mission, les suivantes :

- elles sont tout d'abord relatives au statut des agents en charge de la constatation, à leurs prérogatives et à la force probante de leurs constats ;
- les cas de délégation de la constatation du non-paiement et de l'émission d'un avis de paiement feront courir des risques spécifiques qui devront être combattus soit en faisant procéder à ces opérations par des agents publics, soit par l'instauration de garanties concernant l'agent du délégataire et les modes de preuve mis à sa disposition ;
- la notion de « forfait de post-stationnement » utilisée dans le texte législatif adopté par le Sénat pour désigner le montant forfaitaire à payer en cas de non-paiement spontané n'évite pas le risque de requalification de la redevance majorée en sanction administrative.

S’agissant des difficultés techniques et organisationnelles, la dépenalisation du stationnement payant :

- aura un impact sur l’organisation comptable, en faisant notamment courir un risque de perte de productivité au niveau du recouvrement des sommes dues ;
- nécessitera une adaptation du système de verbalisation électronique dont sont équipées les communes ayant d’ores-et-déjà opté pour cette solution ;
- pose la question de l’articulation des compétences entre les communes et les EPCI selon les compétences transférées à celui-ci (transports urbaines et voirie notamment).

La réforme pourrait enfin avoir **des conséquences budgétaires** potentiellement lourdes pour l’État et les collectivités territoriales :

- les équilibres internes du compte d’affectation spéciale (CAS) « amendes » seront nécessairement déstabilisés, tant entre l’État et les collectivités territoriales qu’au sein des différentes strates de collectivités ; le STIF et la Région en Île-de-France seront affectés ;
- des transferts de charges sont à prévoir au sein de l’État et entre l’État et les collectivités territoriales ;
- la dépenalisation est potentiellement génératrice de coûts supplémentaires, pour l’État comme pour les collectivités territoriales.

2. Le dispositif législatif global proposé par la mission

Au regard de cette évaluation et après examen des autres scénarios envisageables (maintien d’un système pénal avec augmentation du montant ou modulation géographique de l’amende forfaitaire d’une part, solutions mixant procédures administratives et pénales d’autre part), **la mission propose l’adoption d’un dispositif législatif global, reposant sur les dispositions suivantes :**

- **qualifier** la nouvelle redevance de stationnement **de redevance d’occupation domaniale** et non pas de redevance pour service rendu ;
- **exploiter au maximum le levier de l’intercommunalité** en attachant, dans les articles du **code général des collectivités territoriales (CGCT)** définissant les compétences des communautés urbaines et d’agglomération, et demain des métropoles, la compétence « organisation du stationnement payant » à la compétence « organisation des transports urbains » ;
- **remplacer la notion de « forfait de post-stationnement » par celle de « paiement différé »** afin de limiter les risques de requalification de la redevance pour non-paiement en sanction administrative. N’ayant pas le caractère d’une sanction, cette redevance de paiement différé pourrait se voir appliquer un montant maximum pouvant aller jusqu’à l’équivalent d’une journée de stationnement ;
- **consolider et étendre les compétences et les prérogatives des agents de constatation**, en incluant le constat de non-paiement de la redevance de stationnement dans les missions des policiers municipaux, des agents de surveillance de la voies publique (ASVP) et des agent de surveillance de Paris (ASP), en adaptant les modalités d’accès au système d’immatriculation des véhicules (SIV), et en prévoyant l’assermentation obligatoire des agents de constatation qui ne seraient pas des policiers municipaux, des ASVP ou des ASP, ainsi que l’obligation pour les délégués de service public d’utiliser un système de notification du non-paiement intégrant une fonctionnalité de prise de vue horodatée et localisée du véhicule ;

- **transposer à l'ensemble de la nouvelle chaîne de constatation et de recouvrement l'actuel dispositif du procès-verbal électronique** pour les communes et les EPCI ayant adopté un dispositif de constatation électronique, ce qui suppose d'une part de modifier en conséquence l'organisation et le financement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) et, d'autre part, de prévoir une centralisation comptable de la collecte et de la redistribution ;
- **unifier et centraliser le contentieux applicable :**
 - par la mise en place d'une procédure de recours adaptée, notamment en confiant à une partie des agents des services actuellement affectés auprès des officiers du ministère public (OMP) pour le traitement des amendes pénales le soin de contrôler la régularité des contestations susceptibles d'être portées devant la formation contentieuse ;
 - par l'attribution du contentieux à une juridiction administrative unique : la mission propose la mise en place d'un tribunal administratif du stationnement à Rennes, disposant d'une procédure adaptée à la nature du contentieux, afin d'éviter toutes procédures dilatoires susceptibles de l'engorger ;
- **restructurer le CAS « amendes »** afin de préserver la part de l'État, des communes de moins de 10 000 habitants, du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et de la région Île-de-France, et instaurer une « éco-contribution » sur les redevances de stationnement dont le produit serait affecté aux politiques de mobilité durable et de sécurité routière.

3. La nécessité d'inscrire la mise en place de la dépenalisation du stationnement payant dans une chronologie réaliste

La mission souligne l'importance d'inscrire la mise en place du projet dans une chronologie réaliste. Le dispositif législatif, réglementaire et technique complexe que suppose la mise en œuvre des solutions qu'elle propose pour réussir la dépenalisation du stationnement payant implique des délais substantiels.

Sur le plan législatif, le sujet ne peut être traité par la seule modification de l'article L2333-87 du CGCT. Plusieurs codes sont concernés par le mécanisme proposé. **En toute rigueur, la dépenalisation du stationnement payant mériterait selon la mission un projet de loi autonome, ou à tout le moins un titre complet dans le projet de loi qui a servi de vecteur à la disposition déjà votée.**

Les sujets réglementaires – modification du décret relatif aux polices municipales, aspects réglementaires du transfert de contentieux à la justice administrative, évolution des missions des agents actuellement affectés auprès des OMP, etc. – ne pourront de même être traités dans le cadre d'un seul décret en Conseil d'État.

La mise en œuvre technique du dispositif supposera également des délais importants, qu'il s'agisse de la conception et de la mise en place de l'environnement informatique centralisé de la perception de la redevance majorée, de l'acquisition et du test des assistants numériques personnels dotés de leurs nouvelles fonctionnalités photographiques de constatation, ou encore de l'ajustement du réseau comptable.

Un délai de 24 mois avant l'entrée en vigueur de la loi apparaît indispensable à la mission au regard des difficultés que comporte la réforme.

Elle recommande également, pour assurer plus fortement la réussite de la réforme, la mise en place d'une équipe projet, animée par un directeur de projet clairement identifié.

Pour conclure, la mission tient à rappeler que les propositions qu'elle a élaborées et qu'elle expose dans ce document recèlent beaucoup d'aléas et reposent sur des bases souvent fragiles.

La mission rappelle que ses travaux ont été menés de manière dérogatoire à la méthodologie habituelle des inspections.

Respectant strictement sa lettre de mission, elle n'a pas étudié précisément d'autres modèles d'organisation qui aurait pu permettre d'améliorer le dispositif actuel et ne peut donc affirmer que la dépenalisation des amendes de stationnement est le modèle d'organisation le plus rationnel, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales.

Souvent fautes de données suffisamment précises, elle n'a pu fonder ses constats que sur les déclarations des administrations concernées et non sur ses constatations.

Elle n'a pu évidemment anticiper les décisions futures des juridictions administratives concernant les choix qu'elle a formulés.

Par ailleurs les analyses et propositions de la mission n'ont pu, faute de temps, faire l'objet d'aucun échange contradictoire avec les administrations concernées et les représentants d'associations d'élus et les juridictions administratives,.

De ce fait, les conclusions de la mission reposent sur des hypothèses qui demanderont à être vérifiées dans l'avenir.

À cet égard, la mission attire l'attention sur le fait qu'ayant sollicité, en application de la lettre de mission, le vice président du Conseil d'État, afin de recueillir ses propositions sur les dispositions à prévoir, celui-ci a fortement contesté les analyses et propositions qui ont été exposées oralement à grand traits auprès du chef de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives.

Convaincue d'avoir répondu de son mieux aux questions posée par la lettre de mission dans les conditions imposées, la mission est consciente que le système qu'elle propose ne doit être pris que pour ce qu'il est : une ébauche à consolider.



SOMMAIRE

Synthèse

Introduction	1
PREMIÈRE PARTIE : LA DÉPENALISATION DES AMENDES DE STATIONNEMENT SOULÈVE DES DIFFICULTÉS DE TOUS ORDRES	3
1.– LE RÉGIME PÉNAL ACTUEL DU STATIONNEMENT PAYANT S’INSCRIT DANS LE DOUBLE CADRE DU POUVOIR DE POLICE MUNICIPALE DU MAIRE ET D’UN RÉGIME RÉPRESSIF PLUS LARGE	3
1.1.– Les règles relatives à l’institution du stationnement payant	3
1.2.– Le cadre légal et réglementaire du contrôle et de la verbalisation.....	3
1.2.1. <i>La sanction du non-respect du stationnement payant</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>La constatation de l’infraction</i>	<i>4</i>
1.2.2.1. <i>La procédure de l’amende forfaitaire.....</i>	<i>4</i>
1.2.2.2. <i>Les personnels habilités à constater des infractions au stationnement.....</i>	<i>4</i>
1.3.– Le non-paiement de l’amende forfaitaire	5
1.3.1. <i>Le non-paiement de l’amende entraîne le prononcé d’une amende forfaitaire majorée.....</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>La contestation de l’amende forfaitaire et de l’amende forfaitaire majorée.....</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>Les moyens déployés par les juridictions judiciaires pour juger le contentieux du stationnement</i>	<i>6</i>
2.– LES DIFFICULTÉS JURIDIQUES SOULEVÉES PAR LA DÉPENALISATION DES AMENDES DE STATIONNEMENT	7
2.1.– Les conséquences de la nature de la redevance substituée à l’amende pénale doivent être prises en compte	7
2.1.1. <i>La redevance pour service rendu.....</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>La redevance d’occupation du domaine public</i>	<i>7</i>
2.2.– La nature et la force probante du constat de non-paiement de la redevance, les prérogatives de l’agent chargé de la constatation, et la différenciation éventuelle de ces prérogatives en fonction du statut de cet agent doivent être également précisés	8
2.2.1. <i>La question de la nature du constat.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>La force probante du constat : statut de l’agent, nature du constat et validité de la preuve.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>Les modalités d’accès au système d’immatriculation des véhicules</i>	<i>9</i>
2.3.– La notion de forfait de post-stationnement n’évite pas le risque de requalification jurisprudentielle de cette redevance majorée en sanction administrative, du fait de sa nature ou de son montant	10
2.3.1. <i>Selon l’inspection des juridictions administratives, le texte voté institue une sanction... ..</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>...et doit en conséquence en respecter le régime</i>	<i>12</i>
2.4.– Le mécanisme de contestation n’est pas encore précisé	13
2.4.1. <i>Aucun ordre de juridiction n’est expressément attributaire de la compétence contentieuse dans cette matière.....</i>	<i>13</i>
2.4.1.1. <i>La compétence des juridictions judiciaires</i>	<i>14</i>
2.4.1.2. <i>La compétence des juridictions administratives.....</i>	<i>14</i>
2.4.2. <i>La massification éventuelle de la contestation doit être prise en compte</i>	<i>16</i>
2.5.– La problématique des modalités d’exercice de la libre administration des collectivités et des limites éventuelles qui pourraient lui être apportées doit être traité	17
2.5.1. <i>Les éventuelles contraintes apportées au choix des modalités techniques</i>	<i>17</i>
2.5.2. <i>La nature de la prise en charge par les communes de la compétence stationnement.....</i>	<i>17</i>
2.5.3. <i>L’organisation d’une éventuelle obligation de compensation financière</i>	<i>19</i>
2.6.– L’éventuelle DSP soulève plusieurs questions.....	19

3.– LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES ET ORGANISATIONNELLES	21
3.1.– L’impact de la réforme sur l’organisation comptable.....	21
3.1.1. <i>Le processus en vigueur pour les amendes (toutes catégories confondues).....</i>	<i>21</i>
3.1.2. <i>Le cadre juridique du recouvrement des produits locaux des collectivités territoriales.....</i>	<i>22</i>
3.1.3. <i>L’impact sur le recouvrement de la transformation en redevance</i>	<i>23</i>
3.1.3.1. <i>Une perte de productivité induisant des « déséconomies » d’échelle.....</i>	<i>23</i>
3.1.3.2. <i>L’amointrissement des pouvoirs de recouvrement du comptable public.....</i>	<i>25</i>
3.1.3.3. <i>La nécessité de créer des régies de recettes locales.....</i>	<i>27</i>
3.2.– L’automatisation des procédures de constatation et de recouvrement	27
3.3.– L’articulation des modalités de mise en œuvre entre la commune et l’EPCI selon les compétences transférées à celui-ci	29
3.3.1. <i>Le cas général</i>	<i>29</i>
3.3.2. <i>Le cas de la région Île-de-France.....</i>	<i>30</i>
4.– LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES POTENTIELLEMENT LOURDES DE LA RÉFORME POUR L’ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RESTENT À ÉVALUER ET À TRAITER.....	31
4.1.– Les évaluations de transferts de ressources actuelles sont contestables, autant sur le plan statique (point de départ) que dynamique (évolution)	31
4.1.1. <i>Le choix des données de base impacte sensiblement le calcul des effets de la dépenalisation</i>	<i>31</i>
4.1.2. <i>Les taux exceptionnels de croissance actuelle rendent aveugle sur la cinétique de court et moyen terme</i>	<i>32</i>
4.2.– Les équilibres internes du “CAS amendes” seront nécessairement DÉSTABILISÉS.....	33
4.2.1. <i>La déstabilisation des équilibres entre l’État et les collectivités territoriales</i>	<i>33</i>
4.2.2. <i>La déstabilisation des équilibres entre les strates de collectivités territoriales.....</i>	<i>34</i>
4.2.3. <i>La déstabilisation des équilibres entre les acteurs des politiques de transport au sein de la région Île-de-France (STIF et région Île-de-France).....</i>	<i>34</i>
4.3.– Des transferts potentiels de charges sont à prévoir au sein de l’État et entre l’État et les collectivités territoriales.	34
4.3.1. <i>Au sein de l’État :</i>	<i>34</i>
4.3.2. <i>Entre l’État et les collectivités : la perspective d’une refacturation des coûts de recouvrement par la DGFIP.....</i>	<i>35</i>
4.3.3. <i>Au sein des collectivités.....</i>	<i>36</i>
4.4.– Le système est potentiellement générateur de coûts supplémentaires	37
4.4.1. <i>Pour l’État, le poste majeur de surcoût concerne le recouvrement par la DGFIP.</i>	<i>37</i>
4.4.2. <i>Pour les collectivités territoriales</i>	<i>37</i>
4.5.– L’assujettissement à la TVA du stationnement payant dans le nouveau système n’est pas envisageable.....	38
4.5.1. <i>Les règles en vigueur dans le cadre actuel.....</i>	<i>38</i>
4.5.2. <i>La dépenalisation ne mettra pas fin au caractère public du stationnement sur la voie publique.....</i>	<i>39</i>



SECONDE PARTIE : L’EXAMEN DES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS ENVISAGEABLES CONDUIT LA MISSION À PRIVILÉGIER UN DISPOSITIF LÉGISLATIF GLOBAL	41
1.– LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS DU MAINTIEN D’UN SYSTÈME PÉNAL	41
1.1.– L’hypothèse d’une nouvelle augmentation de l’amende forfaitaire.....	41
1.2.– Le risque constitutionnel d’une modulation géographique de l’amende forfaitaire	41
2.– LES SOLUTIONS MIXANT PROCÉDURES ADMINISTRATIVE ET PÉNALE	42
2.1.– Deux précédents : les voyages sans titre de transport sur les réseaux ferrés et les péages autoroutiers.....	42
2.1.1. <i>Les voyages sans titre de transport sur les réseaux ferrés.....</i>	<i>42</i>
2.1.1.1. <i>Rappel du principe général</i>	<i>42</i>
2.1.1.2. <i>À partir de la verbalisation, un processus diachronique</i>	<i>43</i>
2.1.2. <i>Les péages autoroutiers</i>	<i>44</i>
2.2.– Les raisons de l’inadaptation au stationnement payant.....	46
2.2.1. <i>Le cas des voyages sans titre de transport sur les réseaux ferrés.....</i>	<i>46</i>
2.2.2. <i>Le cas des péages autoroutiers</i>	<i>47</i>

3.– LA MISSION RECOMMANDE LE DISPOSITIF GLOBAL SUIVANT	48
3.1.– Les critères ayant guidé la réflexion de la mission	48
3.2.– Inscrire dans le texte le choix de la redevance d’occupation domaniale	48
3.3.– Exploiter au maximum le levier de l’intercommunalité	48
3.4.– Remplacer la notion de forfait de post-stationnement par celle de redevance de paiement différé.....	49
3.5.– Consolider et étendre les compétences et les prérogatives des agents de constatation	50
3.5.1. <i>Étendre les compétences des policiers municipaux et des ASVP.....</i>	<i>50</i>
3.5.2. <i>Adapter les modalités d’accès au SIV.....</i>	<i>50</i>
3.5.3. <i>Prévoir la force probante d’un constat effectué par des délégataires de service public.....</i>	<i>51</i>
3.6.– Transposer à l’ensemble de la nouvelle chaîne de constatation et de recouvrement le dispositif du procès-verbal électronique.....	51
3.6.1. <i>Modifier en conséquence l’organisation et le financement de l’ANTAI</i>	<i>51</i>
3.6.2. <i>Prévoir une centralisation comptable de la collecte et de la redistribution</i>	<i>53</i>
3.7.– Unifier et centraliser le contentieux applicable, et si possible le simplifier.....	54
3.7.1. <i>Mettre en place une procédure de recours adaptée</i>	<i>54</i>
3.7.2. <i>Attribuer le contentieux à une juridiction administrative unique.....</i>	<i>56</i>
3.7.3. <i>Mettre en place une procédure administrative adaptée.....</i>	<i>57</i>
3.8.– Restructurer le CAS amendes	58
3.8.1. <i>Préserver la part de l’État, des communes de moins de 10 000 habitants, du STIF et de la région Île-de-France</i>	<i>58</i>
3.8.1.1. <i>Préserver la part de l’État</i>	<i>58</i>
3.8.1.2. <i>Préserver la part des communes et EPCI de moins de 10.000 habitants, du STIF et de la Région Île-de-France</i>	<i>59</i>
3.8.2. <i>Préciser les modalités d’affectation de la redevance aux politiques de mobilité durable : l’« éco-contribution » de stationnement.....</i>	<i>60</i>
3.9.– Inscrire la mise en place du projet dans une chronologie réaliste.....	60



LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 –...Lettre de mission.....	A1
Annexe 2 –...Liste des personnes rencontrées	A3
Annexe 3 –...L’ANTAI : statuts, missions, ressources et performances.....	A5
Annexe 4 –...Bases légales et réglementaires encadrant les compétences des agents de surveillance des voies publiques (ASVP).....	A8
Annexe 5 –...Précisions sur le régime pénal actuel du stationnement payant	A10
Annexe 6 –...Évolution de la part du stationnement payant dans le PVé	A15



INTRODUCTION

1. Le cadre de la mission

Actuellement, seul le maire peut dans l'exercice d'un pouvoir- de police, décider de réglementer ou de rendre payant le stationnement sur la partie agglomérée du territoire de sa commune. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de transports urbains peut établir une redevance de stationnement.

Le non-respect des règles de stationnement expose à des sanctions qui revêtent aujourd'hui un caractère pénal, prenant la forme de contraventions dont le montant est fixé à l'échelle nationale. Par suite, l'uniformité du montant de la sanction, défini sur le plan national, ne tient pas compte du niveau de rareté des places, des contraintes et spécificités locales et encore moins de la demande, variable selon les villes.

L'inadaptation du cadre du droit pénal en matière d'infraction au stationnement autorisé a conduit des élus locaux à revendiquer de longue date une réforme : en dernier lieu, à l'occasion des débats parlementaires sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, des amendements en faveur de la dépenalisation des amendes de stationnement ont été déposés et votés par le Sénat (séance du 5 juin 2013).

Pour en évaluer pleinement les incidences à la fois juridiques, organisationnelles, financières et techniques, le Premier ministre a souhaité qu'une mission, constituée de membres des inspections générales des Services judiciaires, de l'Administration, des Finances, et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, en étudie les possibilités et modalités de mise en œuvre.

■ **Le mandat de la mission portait sur les quatre sujets suivants [1] :**

- les modalités d'organisation d'émissions des titres de recettes et de leur recouvrement et l'impact en termes de réorganisation des services de l'État actuellement compétents, en examinant la possibilité ou non de capitaliser sur les processus de traitement automatisés en vigueur ;
- les modalités de traitement des flux de contestation devant les juridictions ;
- l'impact sur le compte d'affectation spéciale par lequel transite aujourd'hui le produit des amendes de police et sur la répartition de ce produit entre l'État et les autres bénéficiaires ; notamment les modalités de compensation de la perte de recettes pour l'État et certaines catégories de collectivités territoriales (comme le STIF, la région Île-de-France et les communes de moins de 10 000 habitants) ;
- l'évaluation préliminaire du coût de la réforme (notamment du point de vue des collectivités territoriales).

En conclusion, il était demandé à la mission de « définir les conditions permettant de structurer un dispositif simple, répartissant les rôles de manière efficace et aussi normalisée que possible, entre les services et opérateurs de l'État et ceux des collectivités locales ».

[1] Cf. annexe 1 : lettre de mission.

2. Un cadre de travail contraint par un délai très limité

Le délai disponible de trois semaines dont a disposé la mission pour rendre son rapport était contraint par le calendrier de discussion parlementaire du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

En regard, les difficultés à analyser étaient de multiples natures : juridiques, techniques (notamment les systèmes informatisés de traitement), organisationnelles, financières, statutaires.

▪ En conséquence, la démarche a été par nécessité cantonnée :

- à l'utilisation de l'information disponible, sans engager des travaux juridiques ni des analyses quantitatives approfondies;
- à la rencontre du vice-président du Conseil d'État, du chef de l'inspection des juridictions administratives et des seuls services administratifs concernés au sein des 5 ministères concernés au premier chef (Budget, Intérieur, Fonction publique et collectivités territoriales, Justice, Transports), sans procédure de débat contradictoire.

Dans ces conditions, la mission n'a pas pu rencontrer de représentants des associations de collectivités territoriales (GART, AMF, etc.), ce qui a été acté par le cabinet du Premier ministre.

Enfin, la mission tient à souligner le caractère sommaire des données quantitatives disponibles, qui n'a pu être compensé par tes travaux complémentaires.

▪ La mission s'est donc attachée à :

- exposer les difficultés à surmonter ;
- proposer un scénario de réforme, tout en rappelant les scénarios alternatifs, et s'en appuyant sur quelques exemples.

▪ Corrélativement, le rapport est structuré en deux parties :

- les difficultés à surmonter ;
- la démarche proposée.



PREMIÈRE PARTIE : LA DÉPENALISATION DES AMENDES DE STATIONNEMENT SOULÈVE DES DIFFICULTÉS DE TOUS ORDRES

1.- LE RÉGIME PÉNAL ACTUEL DU STATIONNEMENT PAYANT S'INSCRIT DANS LE DOUBLE CADRE DU POUVOIR DE POLICE MUNICIPALE DU MAIRE ET D'UN RÉGIME RÉPRESSIF PLUS LARGE

1.1.- LES RÈGLES RELATIVES À L'INSTITUTION DU STATIONNEMENT PAYANT

Le maire d'une commune est, en vertu de son pouvoir de police, seul compétent, pour réglementer ou rendre payant le stationnement sur le territoire de sa commune.

Aux termes de l'article L 2213-1 modifié du code général des collectivités territoriales (CGCT), *« le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation »*.

Selon l'article L 2213-6 du même code, *« le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique et autres lieux publics, sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce »*.

La fixation des tarifs du stationnement payant relève du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte compétent en matière de transports urbains en application de l'article L 2333-87 du CGCT. Le « *tarif dûment établi* » de l'article L 2213-6 du CGCT est une recette non fiscale de la section de fonctionnement du budget de la commune.

L'article L 2122-22 2° du CGCT dispose néanmoins que le maire peut être chargé par délégation du conseil municipal de fixer, dans les limites déterminées par ce conseil, les tarifs des droits de stationnement sur les voies.

Pour inciter au développement de l'intercommunalité, la loi a par ailleurs placé la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire parmi les compétences obligatoires ou optionnelles de certains EPCI à fiscalité propre (communautés d'agglomération, communautés urbaines).

1.2.- LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE DU CONTRÔLE ET DE LA VERBALISATION

1.2.1. La sanction du non-respect du stationnement payant

Le défaut ou l'insuffisance de paiement de la redevance de stationnement constitue actuellement une infraction pénale (article R 417-6 du code de la route) passible de la peine d'amende encourue pour les contraventions de la 1^{ère} classe, soit 38 € au maximum (art 131-13 1° du code pénal). Il s'agit d'une **infraction objective**, caractérisée sans qu'il soit nécessaire d'établir l'existence d'une faute du contrevenant (art. 121-3 du code pénal).

L'article L 121-2 du code de la route fait peser une présomption de responsabilité sur le titulaire du certificat d'immatriculation, ne pouvant être renversée qu'en cas de force majeure ou si le titulaire de la carte grise peut fournir des renseignements permettant d'identifier l'auteur véritable.

La preuve du défaut ou de l'insuffisance de paiement de la redevance résulte du procès-verbal (PV) qui, en application des dispositions de l'article 537 du code de procédure pénale (CPP), fait foi jusqu'à preuve du contraire, laquelle ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins.

Le délai de prescription de l'action publique est d'un an et celui de la peine de trois ans.

1.2.2. La constatation de l'infraction

1.2.2.1. La procédure de l'amende forfaitaire

Pour assurer le traitement du contentieux de masse constitué par la répression des contraventions des quatre premières classes, notamment en matière de circulation routière, le législateur a institué **une procédure simplifiée** dite de l'amende forfaitaire.

Dans une première phase, la sanction pénale (amende de 17 €), est prononcée simultanément à la constatation de l'infraction par un agent verbalisateur assermenté par l'autorité judiciaire.

En cas de défaut ou d'insuffisance de paiement de la redevance de stationnement, l'agent verbalisateur, soit dresse un PV manuscrit, soit utilise la procédure du PV électronique (PVé). Il laisse l'avis de contravention sur le pare-brise du véhicule en infraction [2].

Le paiement spontané de l'amende éteint l'action publique.

1.2.2.2. Les personnels habilités à constater des infractions au stationnement

La loi confère force probante aux constatations d'infractions effectuées par certaines personnes, du fait de leur statut, ce qui vise à réduire les contestations dilatoires ultérieures [3].

Les personnels de la police et de la gendarmerie nationale exerçant, en application des articles 16 et 20 du CPP, les pouvoirs attachés à la qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire, peuvent constater les infractions à la réglementation sur le stationnement payant, mais cette compétence est devenue très résiduelle.

Peuvent également constater ces infractions les agents énumérés par l'article L 130-4 du code de la route dans la mesure où ils y sont habilités par les dispositions réglementaires d'application, à savoir les agents titulaires ou contractuels de l'État et les agents des communes, titulaires ou non, chargés de la surveillance de la voie publique et agréés par le procureur de la République.

[2] Pour relever les contraventions soumises à la procédure de l'amende forfaitaire, les agents verbalisateurs sont tenus d'utiliser soit des formulaires dont les modèles sont fixés par arrêté du Garde des Sceaux, soit le dispositif du PV électronique. Ils peuvent soit délivrer immédiatement l'avis de contravention et la carte de paiement, soit enregistrer les données qui donneront lieu à un envoi de ce document au domicile du titulaire de la carte grise du véhicule.

[3] Cf. article 431 du CPP : « Dans les cas où les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire ou les fonctionnaires et agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire ont reçu d'une disposition spéciale de la loi le pouvoir de constater des délits par des procès-verbaux ou des rapports, la preuve contraire ne peut être rapportée que par écrit ou par témoins ».

En province, les maires disposent soit de policiers municipaux soit d'agents communaux sans cadre d'emploi spécifique. À Paris, c'est le préfet de police qui est compétent pour contrôler l'application de la réglementation en matière de stationnement. Il dispose pour ce faire d'un corps d'agents de statut municipal, les agents de surveillance de Paris (ASP), placés sous son autorité et rémunérés par la ville (*cf annexe 5*).

Divers régimes prévoient par ailleurs la possibilité, pour des agents qui ne sont pas fonctionnaires et qui ne sont pas employés par une personne publique, d'effectuer le constat d'infractions prévues par le code pénal (*cf. annexe 5*). **Il n'a en revanche été trouvé par la mission aucun cas de délégation à des sociétés privées du pouvoir de constater des impayés de redevances sur la seule foi des constats de leurs agents** et sans preuve matérielle comparable, par exemple, au relevé d'un compteur.

1.3.– LE NON-PAIEMENT DE L'AMENDE FORFAITAIRE

1.3.1. Le non-paiement de l'amende entraîne le prononcé d'une amende forfaitaire majorée

En cas de non-paiement et d'absence de contestation dans un délai de 45 jours suivant l'établissement du procès-verbal, l'officier du ministère public (OMP) délivre un titre exécutoire appliquant au contrevenant une amende forfaitaire majorée (AFM) dont le montant est fixé par voie réglementaire à 33 €.

1.3.2. La contestation de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée

La contestation de l'amende forfaitaire se fait auprès de l'OMP au moyen du formulaire adressé en accompagnement de l'avis de contravention. Elle n'est recevable qu'à la condition d'être adressée à cet OMP par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule concerné dans un délai de 45 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de contravention, et par lettre recommandée avec accusé de réception.

Le requérant doit consigner une somme d'un montant égal à celui de l'amende forfaitaire. Le rejet de la contestation entraîne le prononcé d'une AFM.

L'AFM peut faire l'objet d'une réclamation motivée, par lettre recommandée avec accusé de réception, auprès de l'OMP près du tribunal de police, à l'adresse figurant sur l'avis d'amende, dans les 30 jours suivant l'envoi de l'avis.

En réponse à une requête en exonération ou à une réclamation motivée, l'OMP peut soit classer l'affaire sans suite, soit rejeter la requête et poursuivre le contrevenant devant le juge de proximité compétent territorialement, qui pourra soit prononcer la relaxe du contrevenant, soit le condamner à une amende dont le montant ne pourra pas dépasser le plafond des amendes de 1^{ère} classe (38 €). .

La procédure se poursuit le plus souvent en recourant à la procédure rapide de l'ordonnance pénale. C'est donc l'OMP qui propose au juge de prononcer une sanction. Ce dernier valide ce choix **par écrit, sans toutefois entendre le contrevenant**. Si ce dernier n'est pas d'accord avec la décision prise, il forme opposition à l'ordonnance pénale et un procès peut intervenir en audience publique devant le juge de proximité.

Le jugement n'est pas susceptible d'appel mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

Il résulte des chiffres communiqués par la chancellerie que près de 19 000 dossiers ont été jugés en 2012 par le juge de proximité, en très grande majorité par l'intermédiaire d'une ordonnance pénale. Le nombre des oppositions formées contre ces ordonnances n'a pas été communiqué à la mission par la direction des services judiciaires.

Tableau n° 1 : Décisions des juges de proximité enregistrées dans l'application MINOS

/ Stationnement payant ou à durée réglementée / Contravention de 1ère classe / amende forfaitaire 17 € / ART.R.417-6 Code de la route. ART.L.2213-2 2°, ART.L.2213-6 C.G.C.T.

	QUALIFICATION SIMPLIFIÉE	2008		2009		2010		2011		2012	
		Culpabilité	Relaxe	Culpabilité	Relaxe	Culpabilité	Relaxe	Culpabilité	Relaxe	Culpabilité	Relaxe
STATIONNEMENT IRRÉGULIER EN ZONE DE STATIONNEMENT PAYANT	DÉPASSEMENT DE LA DURÉE INDIQUÉE	420	31	370	43	299	31	533	67	988	155
	ABSENCE D'HORODATEUR VALABLE	6 072	331	5 873	463	5 405	377	4 434	339	6 270	349
	NON ACQUITTEMENT DE LA REDEVANCE	5 078	209	4 038	243	3 984	321	5 254	567	9 322	1 076
	TICKET HORODATEUR MAL PLACÉ	62	7	35	10	52	6	68	18	75	13
Total		12 210		11 075		10 475		11 280		18 248	

Source : Ministère de la justice

Dans les cas où la contravention est classée sans suite par l'OMP ou que le juge prononce la relaxe, le requérant est averti par courrier de la décision. Sur présentation de ce document à sa trésorerie, il obtient le remboursement de la somme qu'il a consignée [4].

1.3.3. Les moyens déployés par les juridictions judiciaires pour juger le contentieux du stationnement

S'agissant d'une contravention de première classe, la charge de travail pour les juridictions concernées peut être estimée, selon la direction des services judiciaires du ministère de la justice entre 2 et 4 ETP de magistrat et entre 4 et 11 ETP de fonctionnaire :

Plus précisément, sur la base de 10 000 dossiers et 700 oppositions (7%) l'évaluation [5] est égale :

- selon un traitement en ordonnance pénale intégrant le traitement des oppositions à 1,19 ETP de magistrat et 2,52 ETP de fonctionnaire ;
- selon un traitement en audience publique intégrant le traitement des oppositions à 2,18 ETP de magistrat et 6,23 ETP de fonctionnaire sur la base de 55 minutes par dossier

Toutefois, les dernières informations provenant de la DACG font état d'une augmentation de ce contentieux, en 2012, avec un total de 19 000 affaires. La charge de travail pour les juridictions sur la base de 20 000 dossiers et 1 400 oppositions (7%) serait alors [5] :

- selon un traitement en ordonnance pénale intégrant le traitement des oppositions à 2,4 ETP de magistrat et 5,06 ETP de fonctionnaire
- selon un traitement en audience publique intégrant le traitement des oppositions à 4,38 ETP de magistrat et 12,48 ETP de fonctionnaire sur la base de 55 minutes par dossier

Cette évaluation correspondrait à l'économie réalisée par les juridictions judiciaires en cas de dépenalisation des infractions au stationnement payant, si toutefois elles n'en conservaient pas le contentieux, ce qui est l'hypothèse retenue par la mission.

[4] Pour plus de précisions sur le filtrage du contentieux par l'OMP, cf. annexe 5.

[5] estimation « Outilgref » 2012

2.– LES DIFFICULTÉS JURIDIQUES SOULEVÉES PAR LA DÉPENALISATION DES AMENDES DE STATIONNEMENT

La dépenalisation du stationnement payant conduit à substituer à l'amende pénale une redevance versée à la collectivité locale par l'usager qui ne s'est pas acquitté de la somme due au titre du stationnement payant. Dans le texte voté par le Sénat, cette redevance est qualifiée de « forfait de post-stationnement ».

S'il appartient à l'autorité locale d'instituer la redevance ainsi perçue par la collectivité locale, c'est bien au Parlement qu'il revient d'en déterminer le régime juridique [6].

La nature de cette redevance, les modalités de sa gestion, de sa constatation, de sa contestation, doivent ainsi être précisément déterminées par le texte législatif susceptible de l'instituer, l'ensemble de ces points constituant autant de difficultés juridiques à résoudre pour réussir la réforme de la dépenalisation du stationnement payant.

2.1.– LES CONSÉQUENCES DE LA NATURE DE LA REDEVANCE SUBSTITUÉE À L'AMENDE PÉNALE DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE

Il convient tout d'établir clairement la nature de la redevance qui se substituera, dans le cadre de la dépenalisation, à l'amende pénale. Cette redevance pourra être qualifiée soit de redevance pour service rendu, soit de redevance d'occupation du domaine public.

2.1.1. La redevance pour service rendu

La redevance pour service rendu est la participation financière réclamée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public. Elle trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage (*CE, ass., 21 nov. 1958, Syndicat national des transporteurs aériens*).

La notion de redevance pour service rendu implique une proportionnalité entre le montant de cette redevance et la valeur du service ainsi procuré. Il convient dès lors de calculer celle-ci à l'euro près, en tenant compte des coûts réels, par exemple, de l'aménagement de la voie publique par la personne publique qui délivre le service.

Par ailleurs, la qualification juridique du service public que rémunère la redevance a des conséquences sur l'attribution de la compétence contentieuse.

Actuellement, le stationnement payant en surface sur le domaine public – au sens de la création de parcs extérieurs fermés de stationnement – constitue un service public administratif, alors que le stationnement payant hors voirie (représenté par les parcs souterrains de stationnement) constitue un service public industriel et commercial (SPIC) (*Tribunal des conflits, 17 novembre 1975, Sieur Gamba*). S'agissant d'un SPIC, le contentieux du recouvrement des sommes impayées relève des règles du droit privé et de la compétence des juridictions judiciaires.

2.1.2. La redevance d'occupation du domaine public

La redevance d'occupation du domaine public est la conséquence du principe posé par l'article L 2125-1 du CGCT qui dispose que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L 1 donne lieu au paiement d'une redevance », sauf dans

[6] Conseil d'État, section du rapport et des études, « Redevances pur service rendu et redevances d'occupation du domaine public », rapport publié à La Documentation Française, octobre 2002.

trois cas, limitativement énumérés, pour lesquels le fait d'accorder la gratuité de l'occupation du domaine est d'ailleurs facultatif.

Le montant de la redevance d'occupation doit alors être fixé selon des critères qui mettent en jeu non plus la valeur du service rendu, mais les avantages de toute nature procurés à l'occupant du domaine public. Cette règle développée par la jurisprudence ouvre la voie à des modulations tarifaires qui peuvent s'appuyer légalement, dans le respect du principe d'égalité, sur les caractéristiques de l'occupation temporaire ainsi réalisée par l'usager (par exemple, la durée d'occupation, la situation de la parcelle occupée, la surface occupée).

L'interprétation donnée par le juge administratif à l'actuelle redevance de stationnement l'assimile plus évidemment à une redevance d'occupation du domaine public qu'à une redevance pour service rendu.

En effet, la jurisprudence a établi que le maire peut légalement soumettre au paiement de redevances le stationnement de véhicules le long des voies publiques (*CE, 30 juillet 1997, commune de Dunkerque*), lorsque ce stationnement « excède l'usage normal de ces voies » et en raison notamment des exigences de la circulation, sous réserve que cela n'ait pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'accès aux immeubles riverains et à leur desserte.

2.2.– LA NATURE ET LA FORCE PROBANTE DU CONSTAT DE NON-PAIEMENT DE LA REDEVANCE, LES PRÉROGATIVES DE L'AGENT CHARGÉ DE LA CONSTATATION, ET LA DIFFÉRENCIATION ÉVENTUELLE DE CES PRÉROGATIVES EN FONCTION DU STATUT DE CET AGENT DOIVENT ÊTRE ÉGALEMENT PRÉCISÉS

2.2.1. La question de la nature du constat

Le stationnement payant relève à ce jour d'un pouvoir de police spéciale du maire insusceptible d'être délégué (*cf. supra §1.1.*). À ce titre, le constat des infractions au stationnement ne peut pas être délégué à une société privée et ne peut être exercé que par des agents placés sous l'autorité du maire [7].

La dépenalisation des amendes de stationnement transforme le relevé de l'infraction (verbalisation) en constat de non-paiement de la redevance de stationnement.

L'absence de paiement au réel devrait donc donner lieu à l'établissement d'un reçu de facturation précisant le montant forfaitaire à payer, apposé sur le véhicule ou transmis par voie électronique par l'agent en charge de la constatation.

2.2.2. La force probante du constat : statut de l'agent, nature du constat et validité de la preuve

La force probante du constat est liée à deux éléments : le statut de l'agent effectuant le constat et la nature de la preuve.

Le texte de l'amendement au projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles adopté par le Sénat prévoit que « *le montant du forfait de post-stationnement dû par l'usager, déduction faite le cas échéant du montant de la redevance de stationnement spontanément réglée, est notifié à l'usager par un avis de paiement apposé sur son véhicule par un agent de la commune, du groupement de communes, de l'établissement public de coopération intercommunale, du syndicat mixte ou tiers contractant désigné pour l'exercice de cette mission* ».

[7] CE 1er avril 1994 commune de Menton.

Concrètement, l'agent effectuant le constat de non-paiement de la redevance de stationnement pourrait être, sous certaines conditions, soit un policier municipal, soit un agent de surveillance de la voie publique (ASVP), soit un agent de surveillance de Paris (ASP), soit un salarié d'un délégataire privé, ce qui soulève les difficultés suivantes :

- les missions des policiers municipaux énumérées par l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure [8] [9] ne prévoient pas dans leur rédaction actuelle la possibilité d'établir le constat de non-paiement d'une redevance municipale de quelque nature que ce soit ;
- il en va de même pour les bases légales et réglementaires encadrant les compétences des ASVP ou des ASP (cf. annexe 4);
- la possibilité de déléguer le constat de non-paiement de la redevance de stationnement à un salarié d'un délégataire privé se heurte au fait que ces agents ne disposent d'aucune prérogative de puissance publique. Dès lors, se pose la question de la force probante du constat qu'ils effectuent.

Le texte de l'amendement au projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles adopté par le Sénat prévoit que « *les informations portées sur l'avis de paiement du forfait de post-stationnement sont réputées exactes jusqu'à preuve du contraire* ».

La force probante du constat sera renforcée – et les risques de contentieux par là-même éventuellement réduits –, si :

- d'une part, les agents de constatation qui ne sont pas des policiers municipaux sont assermentés : c'est le cas des ASVP et des ASP, et l'assermentation des salariés des délégataires pourra être prévue ;
- d'autre part, le système de notification du non-paiement repose sur une prise de vue horodatée et localisée du véhicule, ce qui suppose que le constat se fasse par terminaux informatiques du type PDA intégrant une fonctionnalité photographique : si le renouvellement des terminaux des communes déjà équipées (sur les données relatives aux communes ayant adopté la verbalisation électronique, cf. 3.2.) ne pourra se faire que progressivement, un effort particulier pourrait être fait pour que l'ensemble des nouveaux appareils, et en premier lieu ceux utilisés par des délégataires, soient équipés d'une fonctionnalité de prise de vue horodatée et localisée. La mission a relevé que ce type d'appareil est utilisé dans plusieurs pays afin de réduire le contentieux portant sur la réalité du non-paiement de la redevance. [10].

2.2.3. Les modalités d'accès au système d'immatriculation des véhicules

Se pose enfin la question, s'agissant des prérogatives des agents chargés de la constatation, des modalités d'accès au système d'immatriculation des véhicules (SIV).

Actuellement, les informations du SIV sont communiquées à leur demande à un certain nombre d'autorités et personnes publiques ou privées limitativement énumérées par l'article L 330-2 du

[8] « Les missions des agents de police municipale et l'organisation des services de police municipale sont régies par les dispositions du titre Ier du livre V du code de la sécurité intérieure » (article L. 2212-5 du CGCT).

[9] Cf. annexe 5.

[10] Au Royaume-Uni, l'établissement de la preuve se fait par prise de photographie. En Allemagne, le recours à la preuve par la photographie n'est pratiqué que par certaines communes. En Belgique, soit les constats sont effectués par un policier, consignés dans un procès-verbal et font foi jusqu'à preuve du contraire, et il est dans ce cas inutile que l'infraction soit prouvée au moyen d'une photo ou d'images de caméras automatiques ; soit les constats sont effectués par un agent communal ou un concessionnaire privé et sont soumis au régime général de la preuve, ce qui conduit beaucoup d'agents communaux et de concessionnaires privé à avoir recours aux photographies pour l'établissement de leur constat.

code de la route, selon le cas sans conditions ou pour des finalités précises et exclusives d'autres objectifs, et notamment « *aux autorités judiciaires* », « *aux officiers ou agents de police judiciaire* », « *aux militaires de la gendarmerie ou aux fonctionnaires de la police nationale habilités à effectuer des contrôles routiers* », « *aux agents de police judiciaire-adjoints et aux gardes champêtres aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions [au code de la route]* » ainsi « *qu'aux fonctionnaires habilités à constater des infractions [à ce même code], aux seules fins d'identifier les auteurs de ces infractions* ».

C'est à partir de ces dispositions, récemment étendues aux agents de constatation des péages autoroutiers, que s'enclenchent les mécanismes actuels de notification des amendes par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) (*cf. infra*, § 3.2.).

La dépenalisation nécessitera d'ajuster les modalités législatives d'accès au SIV pour tenir compte de la création de la redevance majorée.

2.3.– LA NOTION DE FORFAIT DE POST-STATIONNEMENT N'ÉVITE PAS LE RISQUE DE REQUALIFICATION JURISPRUDENTIELLE DE CETTE REDEVANCE MAJORÉE EN SANCTION ADMINISTRATIVE, DU FAIT DE SA NATURE OU DE SON MONTANT

La jurisprudence administrative qualifie d'indemnité la somme que la commune est fondée à percevoir en émettant un titre exécutoire à l'encontre d'une personne ayant occupé son domaine public sans autorisation. L'indemnité mise en recouvrement correspond aux revenus que la commune aurait pu percevoir de l'occupant régulier du domaine (*CE, 16 mai 2011, commune de Moulins*).

Le texte de l'amendement adopté par le Sénat crée la notion de « forfait de post-stationnement », applicable en cas « *d'absence ou d'insuffisance de paiement spontané de la redevance* », et dont le tarif « *ne peut excéder le montant maximal de la redevance de stationnement due pour une journée ou une durée plus courte selon les dispositions du barème en vigueur dans la zone considérée* ».

La notion de « forfait de post-stationnement » est porteuse de deux difficultés juridiques :

- le vocable même de « forfait » évoque une déconnection entre la somme mise en recouvrement et le tarif horaire de stationnement pratiqué sur la voie publique considérée, ce qui peut concourir à sa requalification en sanction administrative ;
- le fait que le forfait puisse être représentatif d'une journée de stationnement apparaît dépasser significativement les durées normales pratiquées par les usagers, par exemple à l'occasion de déplacements en centre-ville pour y faire des courses : ce maximum – qui correspond dans la pratique la plus courante à une dizaine d'heures de stationnement – renforce donc également le risque de requalification en sanction administrative.

2.3.1. Selon l'inspection des juridictions administratives, le texte voté institue une sanction...

Selon le texte voté, la redevance comporterait deux tarifs entre lesquels l'intéressé aurait le choix :

- un tarif au réel en cas de paiement avant la prestation ;
- un tarif au forfait, égal au maximum à la journée entière, en cas de paiement après la prestation.

Dès lors, la perception de la redevance forfaitaire n'emporterait aucune appréciation sur le comportement de l'usager mais serait fondée sur des éléments objectifs tenant à l'existence ou non du paiement au « réel ».

Selon l'analyse de l'IJA, les comparaisons évoquées ne sont ni pertinentes ni transposables.

- **Le parallèle avec la perte d'un ticket de parking (paiement forfaitaire pour la journée) ou de péage autoroutier (paiement pour le trajet le plus long) n'est pas transposable.**

Dans le cas de la perte du ticket, en effet l'intéressé ne se soustrait pas à son obligation de paiement : il se présente au paiement mais ne peut pas en fournir les éléments de calcul. Celui-ci est alors effectué forfaitairement. Le dispositif proposé repose sur le cas très différent où l'intéressé est parti sans payer ou en effectuant un paiement insuffisant.

- **Le parallèle fait avec le cas de l'inexécution d'une obligation contractuelle n'est pas pertinent**

La jurisprudence admet certes que l'exécution d'une obligation qui a été librement contractée ne saurait être regardée comme ayant une finalité répressive [11].

Mais l'utilisateur de la voie publique n'ayant souscrit aucun contrat, contrairement aux espèces précitées du Conseil d'État, le paiement d'une post redevance ne constitue pas la mise en œuvre d'un engagement librement assumé.

- **La redevance forfaitaire à payer en cas d'absence de paiement ou de paiement insuffisant instituée par l'article 36 bis nouveau constitue une sanction administrative**

Le paiement d'une redevance forfaitaire pour retard à payer une redevance est une sanction [12]

Dans son rapport relatif aux pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions du 8 décembre 1994, le Conseil d'État retenait deux critères d'identification de la sanction :

- une décision unilatérale prise par une autorité administrative agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique ;
- le prononcé d'une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements.

Si le premier critère est à l'évidence rempli, il peut être considéré que le deuxième l'est aussi dès lors que le prélèvement est cause est applicable «*en cas d'absence ou d'insuffisance de paiement spontané de la redevance*» : il y a donc bien sanction d'une faute. Le forfait a bien un rôle à la fois préventif (inciter les automobilistes à payer spontanément) et répressif (sanctionner l'absence de paiement par une amende plus élevée que le tarif du paiement spontané), même s'il n'est, compte tenu de son montant, correctement calibré que pour les stationnements de courte durée (inférieurs à une journée).

Le Conseil constitutionnel impose également le respect des principes de nécessité et de légalité des peines, ainsi que des droits de la défense aux «*sanctions ayant le caractère d'une punition*», fussent-elles prononcées par des autorités administratives (déc. n° 89-260 DC du 28 juillet 1989). Le Conseil constitutionnel distingue les sanctions punitives d'autres types de mesures (ex. mesures de sûreté) par le fait que ces dernières ne sont pas liées à l'appréciation de la culpabilité mais dans un souci de police ou pour prévenir une récidive ressentie comme probable (déc. n° 2008-562 DC du 25 février 2008).

[11] 6 juin 2007, Compagnie Générale de Garantie, no 237390, Rec, T.p. 650 4 mai 2012 CE État public national des produits de l'agriculture et de la mer no 349045 et CJUE 7 décembre 1970, Einfuhrund Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel / Köster, C-25/70.

[12] Cf. pour des pénalités fiscales : CE 17 février 1992 Époux Vermeersch, pour la majoration de 10% prévue à l'article R. 341-35 du code du travail et sanctionnant le retard du versement de la contribution spéciale due à l'OMI – CE Section 15 mars 2002, OMI / et pour la redevance forfaitaire due pour le retard à payer la redevance d'assainissement – CE 9 juillet 2003 Ferrand tables.

Cette grille de lecture rejoint celle de la CEDH, qui caractérise la « matière pénale » par « *le caractère général de la norme sanctionnée et le but à la fois préventif et répressif de la sanction* » (CEDH. 21 février 1984, Östürk).

2.3.2. ...et doit en conséquence en respecter le régime

En effet, **les sanctions administratives se voient appliquer les mêmes règles de fond que les sanctions pénales, à savoir essentiellement les principes de nécessité, de proportionnalité et de personnalité.**

Elles se voient par ailleurs appliquer de manière rigoureuse des règles de procédure en partie spécifiques, telles que le respect des droits de la défense, la motivation des décisions de sanction et la procédure contradictoire ^[13].

■ **La motivation ne devrait pas poser de difficultés en l'espèce : constat objectif du défaut de paiement ou de son insuffisance**

Le respect des droits de la défense sera une obligation extrêmement lourde pour les collectivités

Soit s'appliquent les dispositions du premier alinéa de l'article 24 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000, soit la loi prévoit une procédure contradictoire spécifique préalable à la sanction, ainsi que le prévoit le 3° de ce texte.

Il est alors impératif que la procédure soit précisée, éventuellement par décret en Conseil d'État, afin que les autorités locales sachent comment respecter leurs obligations. Elles doivent être conscientes d'ores et déjà de leur lourdeur.

Cette garantie peut être assurée par plusieurs moyens :

- en l'espèce, le recours à une mise en demeure préalable d'avoir à payer paraît peu approprié (régime du retard de paiement de la redevance d'assainissement jugée dans l'affaire Ferrand précitée)
- le minimum incompressible serait alors, comme le prévoient de nombreux textes de prévoir que « *l'intéressé soit mis en mesure de présenter ses explications ou observations* » (procédure retenue, par exemple par le projet de loi Hamon qui prévoit un procès verbal de constat, une information par écrit de la sanction envisagée et la possibilité de présenter des observations écrites ou orales dans le délai d'un mois).

Les collectivités ne pourront donc émettre immédiatement un titre, mais devront informer l'automobiliste qu'elles s'apprêtent à prononcer la sanction en lui laissant un délai pour présenter ses observations (qui peut être bref mais ne saurait être insignifiant), puis émettre le titre de perception si les observations émises ne sont pas pertinentes.

Il faut souligner que **le recours administratif préalable qui figure actuellement dans le projet ne se substitue pas à la procédure de respect des droits de la défense** puisque ces droits imposent que l'intéressé soit à même de s'exprimer *avant* le prononcé de la sanction.

[13] La décision de retrait du permis à points constitue un exemple de sanction administrative particulière, soumise par le code de la route à des règles législatives et réglementaires spécifiques de procédure. L'article R. 223-3 de ce code détaille les obligations d'information qui s'imposent à l'égard de l'auteur d'une infraction, titulaire du permis à points, aux différentes étapes de la décision et de sa mise en œuvre : notification de la sanction encourue, information sur le droit d'accès au traitement automatisé, notification du retrait de points, notification de la reconstitution de points, notification du nombre nul de points.

Autrement dit et au final, les collectivités auront à gérer :

- la procédure contradictoire préalable à la sanction ;
- le recours administratif préalable ;
- le contentieux.

■ **Le droit au juge**

Ce nouveau régime donnera lieu à un contentieux vraisemblablement beaucoup plus abondant que le précédent, avec des avocats spécialisés qui, voyant se réduire leur chiffre d'affaires tiré de la contestation des retraits de points de permis de conduire, se reporteront sur ce contentieux en contestant notamment le contenu de l'information donnée aux usagers et par exception d'illégalité, toutes les délibérations des collectivités locales.

L'organisation du régime contentieux est donc impérative mais devra respecter le droit au juge, entendu toujours plus largement par la CEDH.

Ce droit doit être effectif : on sait que la procédure de contestation des contraventions routières française a récemment été condamnée [14].

En définitive, une requalification de la redevance « post stationnement » en sanction administrative est possible et, selon l'analyse de l'inspection des tribunaux administratifs, pratiquement assurée.

Par voie de conséquence, une telle requalification est susceptible d'alourdir sensiblement, par la mise en œuvre des garanties qu'elle implique, le recouvrement du forfait en cas de contestation.

Elle aurait également pour effet de transférer les sommes perçues dans le budget général de l'état et exclurait tout retour direct vers les collectivités territoriales [15].

2.4.– LE MÉCANISME DE CONTESTATION N'EST PAS ENCORE PRÉCISÉ

2.4.1. Aucun ordre de juridiction n'est expressément attributaire de la compétence contentieuse dans cette matière

La question de l'ordre de juridiction compétent pour connaître du contentieux né du non-paiement ou de la contestation des redevances de stationnement ou des forfaits de post-stationnement doit être réglée dans le respect de deux principes : l'efficacité et le respect de nos grands principes d'organisation en matière juridique.

Il est ainsi nécessaire :

- en premier lieu, de préserver les droits des concitoyens à un procès équitable en cas de contestation ;
- corrélativement, d'instaurer un dispositif juridique susceptible de prendre en compte le nombre très important de procédures en jeu tout en évitant de provoquer un nombre excessif de contentieux ;
- et par conséquent de profiter, pour atteindre ces objectifs, des acquis des nouvelles technologies et des procédures simplifiées qui ont pu montrer leur efficacité au cours de ces dernières années.

En tout état de cause, il conviendra que la loi précise quel ordre de juridiction est en charge du contentieux, afin d'éviter tout contentieux ultérieur sur ce point.

[14] CEDH 8 mars 2012 – Celice c France n° 1466109, ainsi que la procédure de consignation préalable.

[15] La suite du rapport fait l'hypothèse que ce risque ne se matérialise pas

2.4.1.1. La compétence des juridictions judiciaires

■ Le juge pénal

Le juge judiciaire a à connaître aujourd'hui du contentieux du stationnement payant uniquement en raison du caractère répressif de l'action pénale mise en œuvre à l'égard d'une occupation estimée anormale du domaine public.

La dépenalisation du stationnement payant conduit à écarter le recours au juge pénal :

- pour des raisons juridiques : absence d'infraction à sanctionner et difficulté de rattacher à un bloc de compétences pénales un contentieux d'une autre nature ;
- pour des raisons de lisibilité : le comportement de l'automobiliste n'étant plus considéré comme fautif, la compétence du juge pénal apparaîtrait comme artificielle.

■ Le juge civil

Le recours au juge civil, juge d'instance :

- conduirait à l'application des règles civiles : les parties au procès ne peuvent utiliser de prérogatives exorbitantes du droit et doivent prouver les faits propres à fonder leurs prétentions selon les règles habituelles du droit civil et de la procédure civile [16] ;
- permettrait difficilement de recourir au service de l'officier du ministère public (OMP) du tribunal de police pour filtrer les contestations.

Il convient par ailleurs de rappeler :

- qu'il apparaît difficile de subordonner l'accès au juge civil à l'exercice d'un recours préalable ;
- que la procédure civile ne permet pas de traiter des contentieux de masse.

2.4.1.2. La compétence des juridictions administratives

La décision de créer un stationnement payant et la perception d'une redevance forfaitaire d'occupation du domaine public étant des actes pris par des autorités administratives dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, elles apparaissent tant à la mission qu'à plusieurs des administrations consultées comme devant relever de la compétence de la juridiction administrative.

Il résulte notamment des considérants du Conseil constitutionnel dans sa décision n°86-224 DC que celui-ci a dégagé un principe fondamental reconnu par les lois de la République en vertu duquel il reconnaît un domaine de compétence réservé au juge administratif : « *à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* » ; toutefois, « *lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé* ».

[16] Le mode de constatation de la présence du véhicule et du non-paiement de la redevance de stationnement par le conducteur de celui-ci ne pourrait ainsi pas reposer sur la seule affirmation d'une autre partie (la commune ou son délégataire) mais devrait nécessairement reposer sur un dispositif indépendant de constatation (*1^{ère} civil, 7 mars 2000, pourvoi n° 98-12.397, Bull. 2000, I, n°81*) ou sur le constat d'un huissier.

Cette décision consacre un « noyau dur » de compétences pour le juge administratif, qui ne contient pas tous les cas dans lesquels le juge administratif est compétent, en application de la loi ou de la jurisprudence administrative.

Or si cette jurisprudence n'a jamais été appliquée au cas des redevances, **on peut néanmoins considérer que l'acte par lequel est exigé le paiement de la redevance qui n'a pas été initialement acquittée est une décision prise dans l'exercice de prérogatives de puissance publique**, dont la réformation est classiquement du ressort du juge administratif.

En outre, les limites à la compétence réservée du juge administratif évoquées par le Conseil constitutionnel ne s'appliquent pas en l'espèce :

- il ne saurait être question ici de matières « *réservées par nature à l'autorité judiciaire* » (liberté individuelle, propriété immobilière) ;
- l'intérêt d'une bonne administration de la justice, qui conduirait à **créer un bloc de compétences au profit du juge judiciaire, ne semble pouvoir être invoqué** ; de fait, si le juge judiciaire a aujourd'hui à connaître du contentieux des contraventions de stationnement, c'est par le biais de l'action pénale, qui lui fait connaître également des contraventions de voirie routières ; si le contentieux est dépenalisé, la compétence du juge pénal ne se justifiant plus, le contentieux ne pourrait être transféré au sein de l'ordre judiciaire qu'au juge civil, qui, lui, n'a pas de compétence particulière en matière de stationnement sur la voie publique ; la théorie des blocs de compétence ne pourrait donc s'appliquer, comme elle a pu l'être en 2011 en matière de soins sans consentement.

À cet égard, on peut relever que si l'intérêt d'une bonne administration de la justice a pu justifier qu'un contentieux de l'annulation des actes du Conseil de la concurrence, relevant normalement du juge administratif, soit confié au juge judiciaire, cette dérogation pouvait être justifiée par la matière en cause (droit de la concurrence) qui relève naturellement du juge judiciaire. Une telle dérogation ne pourrait être invoquée ici.

Cette analyse est contestée par l'inspection des juridictions administratives qui indique que le législateur peut parfaitement considérer dans le souci d'une bonne administration de la justice, qu'un ordre de juridiction sera plus à même de traiter d'un type de contentieux qu'un autre notamment parce qu'il dispose des moyens nécessaires pour le faire.

Elle évoque l'encombrement des juridictions administratives, leurs délais de traitement et plus généralement les difficultés que celles-ci ont rencontrées pour absorber différents contentieux importants comme notamment les contestations des retraits de points du permis de conduire, pour réclamer que le contentieux du stationnement soit de la compétence des juridictions judiciaires.

Le vice-président du Conseil d'État a soutenu fortement cette position devant la mission.

Le rattachement du contentieux d'un stationnement sur la voie publique dépenalisé à la compétence administrative apparaît pourtant à la mission, naturel et conforme à la volonté du législateur même si la faisabilité de celui-ci doit être appréciée.

Ce rattachement suppose toutefois :

- la mise en place d'un mécanisme de substitution du rôle de filtrage du contentieux actuellement joué par l'OMP ;
- la prise en compte de la massification éventuelle de la contestation.

2.4.2. La massification éventuelle de la contestation doit être prise en compte

En 2012, malgré l'absence de données chiffrées centralisées et consolidées, on peut raisonnablement estimer à un peu plus de 12 millions le nombre de PV relevés pour des infractions liées aux règles du stationnement payant (les ASP de la préfecture de police en établissant à eux seuls plus de 4 millions).

Dans le système actuel, comme le montre le tableau suivant, un peu plus de 4 millions de PV sont transmis aux 256 OMP ^[17].

Tableau n° 2 : Activité des OMP liée au contentieux du stationnement payant

Nombre de PV relevés	environ 12 millions
Infractions soumises aux OMP	environ 4 millions ^[18]
<i>dont contestations d'infractions ou d'AFM</i>	580 000 ^[19]
Classement après étude	environ 330 000
Infractions soumises au juge par voie d'ordonnance pénale	environ 33 000
Infractions donnant lieu à une citation directe devant la juridiction de proximité	environ 32 000

Source : Mission à partir des données fournies par la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et la préfecture de police (PP)

On voit ainsi qu'une grande part du travail des OMP consiste dans le traitement automatique des amendes impayées en amendes forfaitaires majorées (plus de 3,5 millions). Cependant, on remarque également qu'ils utilisent largement leur pouvoir de classement (57% des réclamations reçoivent une réponse positive). Enfin, il faut noter que les infractions soumises à ordonnance pénale ou donnant lieu à une citation directe sont rassemblées dans des dossiers uniques pour les contrevenants concernés (qui sont généralement auteurs de plusieurs infractions). Les dossiers sont ensuite transmis aux juges qui pourront éventuellement prononcer des décisions de relaxe (*cf. supra, tableau n° 1, § 1.3.2*).

La dépenalisation des amendes de stationnement pourrait faire craindre une massification de la contestation du paiement des forfaits de post-stationnement. On peut toutefois noter que :

- la mise en place d'un dispositif de verbalisation électronique se traduit dans les faits par une baisse extrêmement forte du taux de contestation : selon les informations transmises par l'ANTAI, le taux de contestation des amendes pour non-paiement du stationnement constaté par procès-verbal électronique (PVé) est actuellement de 3% ;
- si un montant du forfait de post-stationnement supérieur au montant actuel de l'amende est susceptible d'entraîner une augmentation du taux de contestation, un phénomène jouant en sens inverse devrait également s'exercer, celui d'une incitation plus forte au paiement spontané du stationnement ;
- cependant, en raison du changement de nature du dispositif, la mission n'écarte pas l'émergence de nouveaux types de contentieux, plus complexe (*cf. infra, § 4.3.1*).

[17] 234 sont rattachés à la direction centrale de la sécurité publique, 21 à la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne à la préfecture de police (1 pour Paris, 20 pour les 3 départements de la petite couronne) et 1 rattaché au CMT de Rennes.

[18] Les dossiers infractions au stationnement payant représentent pour les OMP de la DCSP 33% du total des dossiers traités et pour l'OMP de la préfecture de police 55% de l'ensemble des dossiers.

[19] Extraction faite par la société ATOS, à partir du logiciel WinOMP, du nombre de requêtes en exonération saisies ou reçues et du nombre d'annulation d'amendes forfaitaires majorées.

2.5.– LA PROBLÉMATIQUE DES MODALITÉS D’EXERCICE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS ET DES LIMITES ÉVENTUELLES QUI POURRAIENT LUI ÊTRE APPORTÉES DOIT ÊTRE TRAITÉE

2.5.1. Les éventuelles contraintes apportées au choix des modalités techniques

Seule la généralisation de la verbalisation électronique permettra de limiter les transferts de charges vers l’État induits par la dépenalisation des amendes de stationnement (notamment l’éclatement du recouvrement forcé sur 2 000 postes comptables au lieu de 100) [20].

Or il est très incertain de pouvoir obliger les collectivités territoriales à adopter la verbalisation électronique – c’est-à-dire les contraindre relativement aux modalités techniques de mise en œuvre de la dépenalisation des amendes de stationnement – car il est peu probable qu’une telle contrainte entre dans le cadre des seules obligations que le Conseil constitutionnel admet que la loi puisse mettre à la charge des collectivités territoriales sans pour autant porter atteinte à l’article 72 de la Constitution, à savoir les obligations « *[répondant] à des exigences constitutionnelles ou [concourant] à des fins d’intérêt général* » [21].

Des dispositifs fortement incitatifs peuvent toutefois être envisagés, notamment sous la forme d’une prolongation des incitations financières à s’équiper en assistant numérique personnel (PDA – *personal digital assistant*) existantes aujourd’hui [22]. On peut toutefois s’interroger également sur la possibilité de refacturer aux collectivités concernées le coût résultant pour l’État du choix d’une procédure non automatisée.

2.5.2. La nature de la prise en charge par les communes de la compétence stationnement

Mis en œuvre depuis 1983, le principe selon lequel les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s’accompagner de l’attribution de ressources équivalentes à celles précédemment consacrées par l’État à l’exercice des compétences transférées a été érigé en principe constitutionnel à l’occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (article 72-2 de la Constitution) [23].

Se pose donc la question de la qualification juridique de la « compétence » confiée aux communes ou aux groupements par la dépenalisation des amendes de stationnement. Le caractère compensable ou non des charges qui découlent de cet exercice dépend en effet de la nature de la prise en charge par les communes de cette compétence.

[20] Estimation de la Direction générale des finances publiques pour la mission.

[21] Cf. par exemple le considérant 12 de la décision n°2000-436 DC du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain) : « *Considérant que, si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c’est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d’intérêt général, qu’elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu’elles n’entravent pas leur libre administration et qu’elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* ».

[22] Les collectivités territoriales bénéficient d’une aide financière de 50% du prix d’acquisition des terminaux de verbalisation jusqu’au 31 décembre 2013 (avec un plafond de 500 €).

[23] L’obligation de compensation des transferts de compétences est une obligation de compensation au « coût historique », quelle que soit l’évolution des dépenses effectives après le transfert (décision n°2011-142/145 QPC du Conseil constitutionnel du 30 juin 2011), et seules les charges réellement supportées avant le transfert de compétences sont incluses dans l’évaluation du droit à compensation (*Conseil d’État, 10 janvier 1994, Association nationale des élus régionaux*).

Cinq cas peuvent être distingués, présentés dans le tableau ci-dessous : transfert de compétences, création de compétences, extension de compétences, aménagement (ou approfondissement) de compétences, mesure de portée générale.

Tableau n°3 : Principes de compensation financière au regard de la qualification juridique de la prise en charge

	Définition	Droit à compensation ou accompagnement financier
Création de compétences	Octroi d'une compétence nouvelle présentant un caractère obligatoire, dépourvue de tout lien avec une compétence déjà exercée par un niveau de collectivités territoriales, et non précédemment exercée par l'État ou un autre niveau de collectivités.	Oui, si accroissement de charges
Transfert de compétences	L'exercice d'une compétence préalablement exercée par l'État est confié à un niveau de collectivités.	
Extension de compétences	Accroissement obligatoire du périmètre de la compétence (soit par l'attribution de missions nouvelles au sein des compétences exercées en ce qu'elles remettent en cause la nature ou l'objet même de cette compétence, soit par l'élargissement à un nouveau public ou à de nouveaux bénéficiaires).	
Aménagement (ou approfondissement) de compétences	Loi qui affecte une compétence transférée sans en modifier le périmètre et sans en transformer ni la finalité ni la nature.	Non, même si accroissement de charges
Mesure de portée générale	Charges nouvelles résultant de mesures réglementaires de portée générale qui n'affectent pas exclusivement des compétences exercées par un niveau spécifique de collectivités territoriales.	

Source : Mission à partir des analyses fournies par la Direction générale des collectivités locales

La dépenalisation du stationnement payant devrait engendrer pour les collectivités (communes ou EPCI autorités organisatrices des transports) **les charges suivantes** [24] :

- des charges très limitées, liées à la fixation du montant du forfait de post-stationnement par délibération du conseil municipal ou communautaire ;
- **des charges liées au traitement des éventuels recours préalables puis des contentieux** de contestation du paiement du forfait de post-stationnement. A cet égard, la création ou non d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) auprès du maire est de nature à modifier ces charges de manière importante.

Toutefois, les collectivités exerçant jusqu'à présent la compétence « réglementation de la circulation et du stationnement », la dépenalisation des amendes de stationnement payant n'a pas pour objet de leur transférer une nouvelle responsabilité en cette matière, mais a pour effet de changer la nature de ce qui est aujourd'hui une sanction pénale résultant de l'absence de paiement des redevances de stationnement.

[24] Les communes exerçant déjà dans le système actuel au nom de l'État les charges liées à la verbalisation et au couvrement, le fait qu'elles aient vocation à exercer ces mêmes fonctions en leur nom propre en cas de dépenalisation du stationnement payant n'engendre *a priori* aucune charge supplémentaire et, *a fortiori*, aucune charge compensable.

Par conséquent, la **dépenalisation des amendes de stationnement ne peut être considérée comme un transfert de compétences susceptible de donner lieu à compensation intégrale**. Il s'agit en réalité d'une modification des conditions d'exercice de la compétence « réglementation de la circulation et du stationnement ».

Or la **qualification d'extension de compétences de cette modification ne semble pas non plus pouvoir être retenue** : si la mise en œuvre du « forfait de post-stationnement » est rattachable au pouvoir de police de stationnement [25] et modifie la nature et l'objet de cette compétence, on peut en effet s'interroger sur le caractère obligatoire de cette attribution.

La **qualification d'aménagement de compétences de la dépenalisation du stationnement payant semble par conséquent être la plus juste**. Or cette qualification n'ouvre pas droit à compensation ou accompagnement financier.

Il faut de plus noter qu'en l'absence d'étude d'impact chiffrée, il n'est pas possible de se prononcer sur la couverture éventuelle des charges nouvelles pour les collectivités par l'affectation à leur profit du produit des « forfaits de post-stationnement » perçus sur leur territoire.

2.5.3. L'organisation d'une éventuelle obligation de compensation financière

Dans l'hypothèse où toutefois les charges nouvelles pour les collectivités découlant de la dépenalisation du stationnement payant feraient l'objet d'une compensation financière par l'État, les modalités d'organisation de cette dernière devraient être organisées et intégrer notamment le niveau des ressources nouvelles dont les collectivités disposeront au titre de l'affectation des « forfaits de post-stationnement ».

2.6.– L'ÉVENTUELLE DSP SOULÈVE PLUSIEURS QUESTIONS

Certaines des missions ou activités des collectivités locales sont déléguables. D'autres ne le sont pas :

- soit parce qu'il s'agit de tâches accomplies au nom et pour le compte de l'État (état civil, élections,...) ;
- soit parce qu'elles relèvent de l'exercice même d'une prérogative de puissance publique, induisant l'exercice d'un pouvoir de police ou l'édiction de mesures réglementaires ;
- soit enfin parce que la dévolution de compétence leur est imposée par la Constitution ou par la loi.

Le juge effectue toutefois une distinction entre :

- les tâches matérielles de la police administrative qui peuvent être déléguées : par exemple la gestion de la fourrière municipale (*CE, 24 mai 1968, Chambrun*) ;
- les prérogatives du pouvoir de police, que le maire ne peut pas déléguer (*CE, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary*).

Le Conseil d'État a par ailleurs jugé qu'une commune peut déléguer l'exploitation du stationnement payant souterrain ou en surface, mais non la constatation des infractions (*CE, 1^{er} avril 1994, commune de Menton*).

[25] Elle n'intervient en effet que si la commune a décidé de mettre en place des stationnements payants en vertu des dispositions de l'article L 2213-6 du CGCT.

Il est donc illégal de confier à une personne morale de droit privé l'ensemble des missions issues de l'institution du stationnement payant sur la voie publique, en particulier la constatation de l'amende pénale actuelle en cas d'infraction aux règles du stationnement payant. En revanche l'installation et l'exploitation de parcmètres, par exemple, peuvent être confiées à une personne morale de droit privé, divers dispositifs contractuels (marché public, concession ou délégation de service public) restant envisageables entre la collectivité et son cocontractant en fonction de la nature des prestations confiées et des modalités de l'intéressement de ce dernier aux résultats de l'exploitation.

La substitution future à l'amende pénale d'une redevance majorée en cas de non-paiement, *a fortiori* si elle devait mériter une requalification en sanction administrative, devra être tout d'abord analysée sur le plan des compétences de constatation et d'émission d'un avis de paiement par l'agent du délégataire.

La collectivité s'expose en effet à un double risque juridique :

- **en amont, l'irrégularité du champ de la délégation**, si elle devait recouvrir la constatation du non-paiement par l'agent du délégataire ;
- **en aval, l'échec du recouvrement de la redevance majorée**, par défaut de force probante du constat effectué par cet agent.

Ces risques devront être soigneusement pesés dans les cas, fréquents, où la collectivité envisagerait de déléguer à un seul bénéficiaire, dans un même contrat, la gestion du stationnement payant sur voirie et celle du stationnement payant hors voirie, dans le but, pour le concessionnaire d'amortir les coûts résultant de la création de parcs de stationnement hors voirie par la gestion du stationnement sur voirie. Une telle globalisation ne semble a priori pas légale.

Les risques inhérents à la délégation de la constatation du non-paiement et de l'émission d'un avis de paiement doivent donc être combattus, soit en faisant procéder à ces opérations par des agents publics, soit par l'instauration de garanties concernant l'agent du délégataire et les modes de preuve mis à sa disposition.

La question du recouvrement amiable dans le champ des attributions du délégataire est d'une autre nature. Des précédents existent, en matière de redevances pour services rendus :

- l'article L2333-76 du CGCT dispose que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, qui peut être instituée par délibération de l'organe délibérant de la commune, de l'EPCI à fiscalité propre ou du syndicat mixte exerçant cette compétence, « *est recouvrée par cette collectivité, cet établissement ou, par délégation de l'assemblée délibérante, par le concessionnaire du service* » ;
- l'article R2224-19-7 du CGCT dispose que « *le recouvrement, à l'exclusion des procédures contentieuses, des redevances pour consommation d'eau et des redevances d'assainissement collectif et non collectif peut être confié à un même organisme qui en fait apparaître le détail sur une même facture* ».

Malgré ces précédents, le risque juridique d'une délégation du recouvrement amiable demeure.

En revanche le recouvrement contentieux de la redevance doit incontestablement, selon la mission, être exclu du champ de la délégation.

3.– LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES ET ORGANISATIONNELLES

3.1.– L’IMPACT DE LA RÉFORME SUR L’ORGANISATION COMPTABLE

Il convient de rappeler que le cadre juridique du recouvrement des produits locaux (notamment l’article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales) repose sur un partenariat entre :

- **l’exécutif local ou son délégataire qui est seul compétent :**
 - pour constater les droits, liquider les recettes et émettre les ordres à recouvrer (article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique) ;
 - pour émettre et rendre exécutoire les ordres de recouvrer, appelés titres de recettes, en qualité d’ordonnateur (articles R. 2342-4, R. 3342-8-1 et R. 4341-4 du Code général des collectivités territoriales) ainsi que pour les annuler (remise gracieuse) ;
 - pour mettre en place des régisseurs de recettes pouvant traiter les encaissements de proximité ne nécessitant pas l’émission préalable d’un titre de recettes. Ces régisseurs sont placés sous le double contrôle de l’ordonnateur et du comptable (articles R. 1617-1 à 18 du Code général des collectivités territoriales) ;
 - pour autoriser les poursuites du comptable en l’absence de paiement spontané (article R. 1617-24 du Code général des collectivités territoriales) ;
 - pour préparer les admissions en non-valeur des créances irrécouvrables par l’assemblée délibérante.
- **et le comptable public, appartenant au réseau de la DGFIP, qui est seul chargé :**
 - de la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs (article 18 (4°) du décret n° 2012-1246 déjà cité, et article D.1617-23 du Code général des collectivités territoriales) ;
 - de l’encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l’exécution des ordres de recouvrer (article 18 (6°) du décret n° 2012-1246 déjà cité) et pour accorder éventuellement des délais de paiement au débiteur ayant des difficultés financières ;
 - pour relancer tous les débiteurs en retard de paiement et pour engager contre eux des mesures d’exécution forcée si nécessaire et après autorisation de l’ordonnateur (article L.1617-5 du Code général des collectivités territoriales) ;
 - pour demander l’admission en non-valeur des créances dont il a constaté le caractère irrécouvrable (article R. 1617-24 du Code général des collectivités territoriales).

3.1.1. Le processus en vigueur pour les amendes (toutes catégories confondues)

La DGFIP a en charge :

- d’une part, l’encaissement des amendes forfaitaires, par différents moyens techniques largement automatisés (carte bancaire par internet, timbre fiscal ou chèque traités en centres d’encaissement, etc.) ;
- d’autre part, le recouvrement des AFM, opéré par un comptable public spécialisé dans chaque département, doté d’une application informatique spécifique (AMD).

Avec le déploiement du procès-verbal électronique au sein des services verbalisateurs, le processus est en voie d'automatisation complète, accroissant sensiblement l'efficacité du recouvrement [26] par les moyens suivants :

- envoi automatique d'un avis au propriétaire du véhicule pour l'inviter à payer l'amende ;
- utilisation privilégiée des moyens automatisés de paiement, notamment le télépaiement via le site internet (www.amendes.gouv.fr) ;

Le contrevenant dispose de cinq moyens de paiement, selon les cas, le service verbalisateur et la catégorie d'amende : le numéraire, le timbre amende papier, le timbre amende électronique, le chèque et le paiement électronique (internet ou téléphone).

3.1.2. Le cadre juridique du recouvrement des produits locaux des collectivités territoriales

Le processus est encadré par l'article L. 1617-5 du Code général des collectivités territoriales.

En l'absence de contestation, le titre de recettes individuel ou collectif émis par la collectivité territoriale ou l'établissement public local permet l'exécution forcée d'office contre le débiteur.

Toutefois, l'introduction devant une juridiction de l'instance ayant pour objet de contester le bien-fondé d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local suspend la force exécutoire du titre. De même, l'introduction de l'instance ayant pour objet de contester la régularité formelle d'un acte de poursuite suspend l'effet de cet acte

L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance ou devant le juge de l'exécution la régularité formelle de l'acte de poursuite se prescrit dans le délai de deux mois suivant la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite

En regard, l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes, délai interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription.

Une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple. Lorsque le redevable n'a pas effectué le versement qui lui était demandé à la date limite de paiement, le comptable public compétent lui adresse une mise en demeure de payer avant la notification du premier acte d'exécution forcée devant donner lieu à des frais.

La mise en demeure de payer interrompt la prescription de l'action en recouvrement

[26] Le taux de paiement le plus souvent cité, d'environ 35 % à 40 %, ne reflète qu'une partie du paiement des amendes. Il ne retrace en effet que les seuls résultats de l'activité contentieuse du recouvrement des AFM, c'est-à-dire le dernier stade du processus de gestion des amendes, après l'intervention de l'OMP, et ignore le stade antérieur, celui du paiement spontané des amendes forfaitaires, minorées ou non. La DGFIP estime, selon un indicateur mesurant l'activité globale du recouvrement des amendes (amendes forfaitaires et AFM), le taux de paiement des amendes et condamnations pécuniaires à 75,8% en 2007 toutes phases confondues. Si l'on prend en compte seulement les amendes qui sont à payer, c'est-à-dire les amendes émises déduction faite des amendes annulées, le taux de paiement global pour les amendes émises par la préfecture de police de Paris, la gendarmerie nationale et les CRS est d'environ 75% et d'environ 90% pour le contrôle-radar, conduisant à un taux global de paiement en nombre de 80% en 2007. (Cf. « La gestion du produit des amendes de circulation routière », in Rapport annuel de la Cour des comptes de 2010).

Lorsque la mise en demeure de payer n'a pas été suivie de paiement, le comptable public compétent peut, à l'expiration d'un délai de trente jours suivant sa notification, engager des poursuites devant donner lieu à des frais mis à la charge du redevable dans les conditions fixées à l'article 1912 du code général des impôts.

3.1.3. L'impact sur le recouvrement de la transformation en redevance

3.1.3.1. Une perte de productivité induisant des « déséconomies » d'échelle

Par essence, le fait de dépenaliser et de décentraliser les recettes constatées en cas de non-paiement spontané des droits au comptant en fonction de la durée prévue du stationnement remet en cause la chaîne industrialisée de recouvrement des amendes, et peut donc induire une perte de productivité pour la DGFIP en raison de la déconcentration du processus et de l'hétérogénéité des modes de traitement :

- du fait de la déconcentration, le recouvrement des recettes ne serait plus concentré sur un seul poste comptable par département mais sur tous les postes comptables tenant les comptes des organismes locaux désormais émetteurs de ces créances, ce qui conduirait à l'accroissement de la charge du recouvrement des amendes pour les agents de la DGFIP ;
- le processus de facturation/recouvrement des droits ne serait plus homogène au niveau national mais fonction des choix de chaque organisme public local créancier tant au plan des processus [27] que des modalités [28] ou des systèmes et des normes d'échanges d'information.

Le tableau présenté page suivante propose une présentation synthétique des sources potentielles de « déséconomies » d'échelle et de pertes de productivité.

Le rapport de la mission IGF/IGA/IGSJ consacré à la modernisation du paiement des amendes de décembre 2005 [29] estimait à environ 15 € par amende forfaitaire le coût de traitement automatisé, en regard d'un coût global du processus non automatisé allant de la verbalisation à l'encaissement évalué à 45 € par amende, soit un gain de 40% reposant sur le seul traitement automatisé des tâches administratives.

Très récemment, les travaux de l'inspection générale des finances effectués dans le cadre de l'analyse de « la gestion des produits divers de l'état » [30] ont évalué **les frais directs de gestion** (les seuls frais de personnels) à **62,4 € par titre, prise en charge et recouvrement compris**.

[27] Dématérialisation ou pas des titres de recettes adressés au comptable public pour recouvrement, offre de paiement sur internet (avec TIP) faite ou pas aux débiteurs, gestion plus ou moins rigoureuse des contestations et des demandes de remise gracieuse émises par les débiteurs, ainsi que des admissions en non-valeur des créances irrécouvrables, etc.

[28] Sauf à imposer par la loi un modèle unique, la forme de l'avis des sommes à payer adressé au débiteur serait hétérogène, tout comme sa rapidité d'émission (causes supplémentaires d'incompréhension et de contestation des débiteurs). Ceci se traduirait donc par des charges supplémentaires pour la DGFIP et donc pour le budget de l'État alors même que ce dernier ne serait plus destinataire des recettes.

[29] Rapport sur la modernisation du paiement des amendes, établi dans le cadre des audits de modernisation par MM. Brassens et Barilari (IGF), M. Delbos (IGSJ), et M. Le Gallou (IGA). Les estimations étaient elles-mêmes assises sur les données de 2004. Le rapport estimait alors à 19 millions le nombre d'amendes (hors radars), dont 12,5 millions au titre du stationnement. En 2012, les seuls avis de contravention de stationnement sont dénombrés à 4,7 millions. En 2010, la Cour des comptes, dans son rapport cité *supra*, a estimé que ces estimations lui paraissaient encore pertinentes et pouvaient être retenues, aucune nouvelle étude n'étant venue depuis lors les infirmer ou les compléter.

[30] Plus précisément, cette valeur correspond à une **évaluation uniforme pour l'ensemble des produits des seuls frais directs de gestion**, sur la base d'une hypothèse de quatre actes de poursuite par titre avant le recouvrement ou l'admission en non-valeur, indépendamment du taux de recouvrement. Il est probable qu'ils s'établissent à un niveau supérieur lorsque le recouvrement est difficile, et par suite nécessite plus de 4 actions, ce qui est généralement le cas pour des recouvrements de petites sommes.

Tableau n° 4 : Les principales sources potentielles de « déséconomies » d'échelle et de pertes de productivité

Dispositif actuel d'encaissement des amendes par la DGFIP	Dispositif cible d'encaissement des « post-stationnement » par la DGFIP
Système d'information normalisé et maîtrisé de bout en bout par l'État (PVé > CNT > DGFIP > avis de paiement adressé au débiteur)	Systèmes d'information hétérogènes propres à chaque organisme public local et son délégataire (coût et délai d'adaptation du système d'information de l'État)
Système dématérialisé de bout en bout avec le PVé , de la constatation des droits (verbalisation) jusqu'à l'encaissement.	Ruptures possibles de cette chaîne dématérialisée selon les choix de gestion spécifiques à chaque organisme public local (absence d'obligation de dématérialisation : article D 1617-23 du code général des collectivités territoriales)
Palette de moyens de paiement automatisés limitant les coûts d'encaissement et simplifiant les démarches des débiteurs (internet,...)	Possibilité de chaque organisme public local de ne pas offrir de moyens de paiement autres que le chèque (non traitable en centre d'encaissement) et le numéraire.
Concentration des tâches de constatation des droits (verbalisation) sur des personnels spécialisés et assermentés.	Risque de dispersion des tâches de constatation des droits sur des personnels pas forcément spécialisés de milliers d'organismes publics locaux (problématique de la qualité de facturation et de la force probante des constats de l'irrégularité du stationnement, et donc de la multiplication des sources de contestation des débiteurs).
Concentration des tâches de recouvrement des amendes sur des services spécialisés (une trésorerie par département, en général) et dotés d'une application informatique dédiée à cette tâche comportant des procédures spécifiques (AMD).	Dispersion des tâches de recouvrement des « forfaits de post-stationnement » dans chaque trésorerie tenant les comptes des organismes locaux (plus de 2000 à travers le territoire national) et dotée d'une application informatique généraliste (Hélios : dépenses, recettes et tenue des comptes) à modifier probablement.
Enchaînement optimal du recouvrement forcé à la suite du recouvrement amiable , sans rupture de la chaîne informatique	Possibilité de chaque organisme public local de ne pas octroyer à son comptable public une autorisation permanente et générale de poursuites (article R 1617-24 du code général des collectivités territoriales)
Point d'entrée unique pour le débiteur lors du recouvrement du fait de la compétence des trésoreries-amende pour traiter ses demandes de remise gracieuse.	Multiplication des interlocuteurs des débiteurs de « post-stationnement » , le comptable public étant compétent en matière de recouvrement et l'ordonnateur (exécutif local) en matière de remise gracieuse.
Maîtrise par l'État du rapport coûts/avantages de la politique des poursuites et d'admission en non-valeur (annulation des créances irrécouvrables)	Tentation des organismes publics locaux de reporter sur l'État la charge financière des créances irrécouvrables (refus d'admission en non-valeur,...)

Source : DGFIP CLIA

Le second principal coût technique est celui des frais d'affranchissement qui représentent 17,5 € (pour un recouvrement nécessitant en moyenne 4 actes), soit **un coût total moyen de procédure manuelle de recouvrement d'au moins 80 € par titre.**

En regard, on relève qu'en 2012, selon son rapport d'activité, les coûts de l'ANTAI pour le PVé se sont élevés à 26,0 M€ (dont 6,8 d'investissement et 19,2 M€ de fonctionnement, salaires inclus) pour 10,8 millions de messages d'infractions (MIF) dont 0,5 contestés, soit 10,3 millions d'ACO de PVé réglés en première instance.

Si l'on fait l'hypothèse, majorante pour le calcul des coûts, que les investissements de l'ANTAI sont récurrents pour assurer son développement (ou, ce qui a le même effet, d'un amortissement annuel des investissements) et que les PVé contestés donnent lieu à un traitement de recouvrement

analogue au traitement manuel classique, on peut considérer que **le coût moyen de recouvrement propre à l'ANTAI pour un PVé s'établit à 26/ 10,3 = 2,52 € de traitement par ACO.**

En d'autres termes, **le coût moyen du recouvrement automatisé ne représente que 3,1 % du coût moyen du recouvrement manuel** (soit une division par 31,6).

3.1.3.2. L'amointrissement des pouvoirs de recouvrement du comptable public

Dans l'hypothèse d'une dépenalisation des amendes de stationnement, l'amointrissement des pouvoirs de recouvrement du comptable public pourrait être triple :

- actuellement, en cas de recouvrement forcé de l'amende, le comptable public peut faire opposition au transfert du certificat d'immatriculation quatre mois après envoi de l'extrait du titre exécutoire de l'AFM (article R 322-16 du code de la route), ce qui ne serait plus le cas dans l'hypothèse de la dépenalisation, dans la mesure où cette opposition administrative n'est permise que pour les amendes et pénalités (*cf. infra*, §3.1.3.2) ;
- dans le cadre de la procédure de recouvrement des produits locaux, fixée par l'article L 1617-5 du CGCT, la relance par huissier puis l'opposition à tiers détenteur adaptée au cas du stationnement automobile ne trouverait plus guère à s'exercer ;
- compte tenu du coût de la gestion administrative des recettes, il apparaît contre-productif d'émettre des titres de recettes dont le montant est inférieur au "point mort" financier (montant auquel ce coût administratif équivaut au montant du titre) ;

C'est pour cette raison que « les créances non fiscales des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que celles des établissements publics de santé, à l'exception des droits au comptant, ne sont mises en recouvrement que lorsqu'elles atteignent un seuil fixé par décret » (article L. 1611-5 du Code général des collectivités territoriales).

Ce seuil est fixé à 5 euros par l'article D.1611-1 du même Code.

Mais l'article 114 du **décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012** relatif à la gestion budgétaire et comptable publique stipule que : « *l'ordonnateur peut ne pas émettre les ordres de recouvrer correspondant aux créances dont le montant initial, en principal, est inférieur à un minimum fixé par décret* ». L'article 112 du même décret précise que cette disposition s'applique aux titres de perceptions mentionnés à l'article L.252A du livre des procédures fiscale, lequel cite explicitement les « *titres de perception ou de recettes que [...], les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir* ».

Ce seuil est actuellement de 30 €^[31], ce qui signifie que **la majorité des « forfaits de post-stationnement » ne pourraient être mis en recouvrement**, sauf à dépasser le montant de 30 € : il faut rappeler qu'une amende simple de stationnement est de 17 € ce qui induit une AFM de 33 € et une somme exigible de 50 €.

- **Les procédures d'avis à tiers détenteur** (ATD, articles L 262 et 263 du livre des procédures fiscales^[32]) **ou d'opposition administrative** (article L128 de la loi de finances rectificative 2004- du 30 décembre 2004, modifiée^[33]) **ne sont pas exerçables.**

[31] Art. 1 du décret n°97-775 du 31 juillet 1997 modifié par le décret 2012-1247 du 7 novembre 2012 (version consolidée au 11 novembre 2012).

[32] L'avis à tiers détenteur permet au comptable public, sur simple demande, d'obliger un tiers à verser entre ses mains les fonds dont il est détenteur ou débiteur à l'égard du redevable, à concurrence des sommes dues par celui-ci. Le principal avantage de la procédure est qu'elle peut être notifiée par la voie postale, et n'entraîne pas la liquidation de frais de poursuite à la charge du débiteur.

En effet, le droit pour la puissance publique d'user de la contrainte pour exécuter ses décisions à l'encontre des administrés réticents est strictement encadré par la loi et la jurisprudence du juge administratif ^[34] :

- en application de l'article 7 de la loi n° 72-650 du 11 juillet 1972, seules les amendes et condamnations pécuniaires prononcées pour une contravention de police entrent dans le champ d'application de l'opposition administrative ;
- l'article L262 du LPF précise que la procédure de l'avis à tiers détenteur ne porte que sur les créances bénéficiant du privilège du Trésor et s'applique pour le recouvrement des impôts et taxes.

Si l'ATD peut trouver à s'appliquer à des taxes communales, telles que les taxes d'équipement ou d'urbanisme (article 1924 du CGI), en revanche, « *les créances étrangères à l'impôt, bien que recouvrées par les comptables de l'impôt ne peuvent bénéficier de cette procédure : créances communales, redevances domaniales, amendes de police, contraventions SNCF ou RATP, consultations hospitalières, dommages et intérêts prononcés par les juridictions de l'ordre judiciaire...* ».

En conséquence, sauf à ce que la loi le permette expressément, les « forfaits de post-stationnement » ne pourraient donc pas être recouverts par les services du comptable public par une procédure d'avis (a fortiori d'opposition) à tiers détenteur, pas plus que les redevances d'eau et d'assainissement recouvrées par le comptable public, les factures des services publics hospitaliers, ou encore les redevances d'ordures ménagères dites « incitatives ».

En tout état de cause, si la loi autorisait expressément le recours à l'ATD pour les redevances de stationnement, les règles sociales amènent les comptables publics à ne pas effectuer d'action en recouvrement par ATD en dessous de 30 € pour un ATD employeur (cf. supra) et de 130 € pour un ATD bancaire ^[35].

L'ATD ne peut porter que sur les créances bénéficiant du privilège du Trésor et incluent les pénalités et frais afférents. En principe, les contraventions de polices ne peuvent faire l'objet d'un ATD, mais bénéficient de la procédure d'opposition administrative mode de recouvrement spécifique des comptables du Trésor pour les amendes pénales et condamnations pécuniaires, qui a le même effet d'attribution immédiate des sommes appréhendées, mais à la différence, de l'ATD, porte sur toutes les sommes détenues par un tiers, et pas seulement sur un compte courant.

L'ATD ne peut appréhender que des deniers mais peut être utilisé aussi bien pour saisir des créances que pour saisir des rémunérations (ou des pensions), mais ne peut être effectué sur un compte titre, sur des sommes placées dans un coffre-fort ou encore des sommes figurant sur un compte bancaire ou postal indivis ou joint ou sur un compte à l'étranger.

Lorsque la banque reçoit un ATD, elle doit indiquer au comptable public si le solde permet le paiement total ou partiel de l'ATD. La banque procède alors au blocage du compte pendant un délai de 15 jours, temps nécessaire pour calculer le solde effectivement disponible sur le compte. L'ATD concerne tous les comptes ouverts dans cet établissement. La procédure fait courir un délai de deux mois. Passé ce délai, le tiers détenteur doit s'acquitter des sommes appréhendées, sans pouvoir exiger la production d'un certificat de non-opposition.

[33] à 4 reprises (décembre 2006, 2007 et juin 2012) et dernièrement par l'ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011.

[34] L'exécution forcée ne peut avoir lieu, sans recours préalable au juge, que dans trois hypothèses (non cumulatives) :

- si un texte le permet expressément ;
- s'il n'existe aucune voie de droit (sanction pénale, sanction administrative) prévue par la loi, pour obtenir raison de la résistance de l'administré ;
- en cas d'urgence, de circonstances exceptionnelles ou de nécessité absolue.

[35] En principe, le seuil de notification d'un ATD est également de 30 €. Cette dernière règle tient à ce que, depuis janvier 2007, le montant des frais bancaires afférents à une opposition administrative perçus par les banques, ne peut pas dépasser 10 % du montant dû au Trésor Public. Par assimilation, ce principe a été étendu aux ATD. Ce seuil part d'un coût minimum des frais bancaires de 13 €.

Il en résulte que, **sauf à tenir un compte cumulatif des redevances non payées par un même redevable, le recouvrement forcé des redevances de stationnement ne laisse guère présager d'une efficacité rapide, ni d'un solde positif entre les frais engagés et les sommes recouvrées.**

3.1.3.3. La nécessité de créer des régies de recettes locales

Si la loi autorise les agents de constatation à opérer des encaissements au comptant auprès des propriétaires des véhicules, il faudra constituer des régies de recettes locales ou pour le moins étendre les missions de celles existantes, avec prise en charge des frais de ces régies par chaque organisme local.

Des agents d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local peuvent être nommés régisseurs de recettes pour opérer certains encaissements pour le compte du comptable public [36].

L'encaissement par un régisseur offre plusieurs avantages, par rapport à l'encaissement par le comptable public au moyen de l'émission d'un titre de recettes :

- seul un régisseur peut encaisser des “droits au comptant” (comme n'importe quel commerçant) ;
- le régisseur encaisse les droits à payer par les usagers contre remise immédiate (en l'occurrence) de tickets ou formules assimilées, soit contre une prestation de service à l'usager. Autrement dit, ce dernier est obligé de payer préalablement pour obtenir ce bien ou cette prestation (taux de recouvrement de 100 %). Au contraire, dans le cas de l'émission d'un titre de recettes, l'usager a déjà bénéficié du bien ou du service concerné avant d'être invité à payer (risque de défaut de recouvrement).

Ces régisseurs sont placés sous le double contrôle de l'ordonnateur et du comptable (articles R. 1617-1 à 18 du Code général des collectivités territoriales), ce qui entraînera pour le comptable public l'organisation régulière de contrôle des registres du régisseur et, par sondage, de la régularité des inscriptions : le sondage doit pouvoir donner « une certitude raisonnable » sur la régularité de la tenue de compte du régisseur, et par suite porter sur un pourcentage significatif d'écritures : pour une commune disposant d'un parc important de places de stationnement, le seul travail de contrôle du régisseur va rapidement devenir disproportionné.

3.2.– L'AUTOMATISATION DES PROCÉDURES DE CONSTATATION ET DE RECOUVREMENT

La verbalisation électronique permet de réaliser par voie dématérialisée l'ensemble des opérations de verbalisation, de l'enregistrement des contraventions au recouvrement des amendes, en passant par la notification de la verbalisation.

Comme le montre l'illustration suivante, l'agent en charge de la constatation saisit sur son assistant numérique personnel les données nécessaires à l'édition de l'avis et les télétransmet à l'opérateur assurant la mutualisation pour envoi de l'avis (l'ANTAI aujourd'hui pour les contraventions).

Le système de traitement automatisé des infractions mis en place par l'ANTAI couvre donc quatre domaines principaux du processus de verbalisation : l'action de verbaliser [37], le paiement (mais l'ANTAI n'encaisse pas), la gestion du non-paiement et des contestations et le recouvrement.

[36] Articles R 1617-1 à 18 du Code général des collectivités territoriales). Les règles d'institution et de fonctionnement de telles régies sont détaillées par l'instruction de la DGFIP n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local.

[37] Les conditions dans lesquelles la contestation d'une infraction peut être réalisée à l'aide d'un appareil électronique sécurité et l'avis de contravention adressé au domicile du redevable sont précisées par un arrêté du 2 juin 2009 relatif à la procédure de l'amende forfaitaire, la gestion du non paiement et des contestations et le recouvrements

Illustration n°1 : Le processus de verbalisation par procès-verbal électronique



Les collectivités territoriales sont libres d'adhérer ou non à la verbalisation électronique. Au 1^{er} mai 2013, 912 communes étaient enregistrées au centre national de traitement (CNT) de Rennes et 722 avaient commencé à verbaliser (cf. *tableau n°5*). L'ANTAI met gracieusement à disposition des communes son logiciel PVé avec son application de gestion centrale (AGC) et les cartes à puce et assure le traitement des messages d'infractions (MIF). Les collectivités territoriales doivent de leur côté acquérir les matériels nécessaires (terminaux, installation, maintenance, assistance technique) et former les agents.

Tableau n° 5 : Développement de la verbalisation électronique

	Nombre de communes (hors Paris) (au 1er mai 2013)	
	Enregistrées au CNT	Ayant commencé à verbaliser
Nombre total de communes	912	722
Communes de moins de 10 000 hab.	611	469
Communes de 10 000 à 50 000 hab.	248	209
Communes de 50 000 à 100 000 hab.	31	26
Communes de plus de 100 000 hab	22	18

Source : Note d'information de l'ANTAI - Activité du CNT au 1er mai 2013

En 2012, près de 5 millions de messages d'infraction (MIF) au stationnement payant (sur environ 10,8 millions de messages d'infractions de stationnement au total) ont été envoyés par les collectivités territoriales dans le cadre du système de traitement automatisé des infractions mis en place par l'ANTAI.

La dépenalisation du stationnement payant nécessitera une adaptation substantielle du système PVé dont sont actuellement équipées les communes qui en disposent :

- modification de l'interface de saisie sur les appareils numériques portables ;
- adaptation d'un dispositif de photographie adapté pour identification du véhicule et de la place (de tels appareils existent [38]) ;

[38] Aux Pays-Bas des terminaux numériques individuels en principe utilisés par les agents verbalisateurs employés par la municipalité, permettent une saisie des éléments de l'infraction constatée. La ville d'Amsterdam a introduit, en 2004, des appareils, conçus et livrés par une société spécialisée, pouvant

- vérifier instantanément si l'autorisation de stationnement d'un véhicule est valable (vignette attestant du paiement d'une taxe ad hoc apposée sur le pare-brise) ;
- scanner la plaque d'immatriculation ;
- enregistrer le lieu de l'infraction et prendre des photographies du véhicule en infraction.

- modification du format de message (pour intégrer la photographie et les éléments spécifiques) : cette évolution sera lourde car le message digital devra migrer vers un format de type html pour envoyer des images ;
- adaptation substantielle du logiciel de traitement (intégrant la différenciation de la tarification selon les communes) et de la chaîne de traitement de l'information (stockage probant de messages html) ;
- et bien évidemment, modification de la chaîne de recouvrement.

Aucune étude de dimensionnement n'est actuellement élaborée. Il n'est donc pas possible d'évaluer le temps nécessaire et le coût de mise en place d'un tel dispositif, mais **la référence à la mise en place de l'ANTAI laisse présager un délai technique de plus de deux ans au regard des différentes étapes de préparation et de passation des marchés de maîtrise d'œuvre et industriels ainsi que des tests à prévoir** ^[39], **et un coût bien supérieur à celui estimé par l'ANTAI d'une simple extension du logiciel existant (1,8 M€) – qui pourrait atteindre, voire dépasser la dizaine de M€ –**

3.3.– L'ARTICULATION DES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ENTRE LA COMMUNE ET L'EPCI, SELON LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES À CELUI-CI

3.3.1. Le cas général

Le texte adopté par le Sénat prévoit que l'établissement de la redevance de stationnement visée par l'article L2333-87 du CGCT, éventuellement majorée sous la forme du forfait de post-stationnement, relève indifféremment du « *conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte compétents pour l'organisation des transports urbains, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts* ».

Le texte prévoit par ailleurs que le produit issu des redevances de post-stationnement finance les opérations « *destinées à améliorer les transports en commun et respectueux de l'environnement et de la circulation* », opérations qui relèvent de plus en plus de l'action intercommunale.

Par ailleurs, les réformes de décentralisation déjà intervenues ou en cours de discussion favorisent le développement de l'intercommunalité par des dispositifs incitatifs ou contraignants en matière d'exercice des compétences.

Ainsi, la communauté d'agglomération compte, au nombre de ses compétences obligatoires, la compétence d'organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Elle peut également, au titre des compétences optionnelles, se doter, entre autres, de la compétence de création ou d'aménagement et d'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, ainsi que de la compétence de création ou d'aménagement et de gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

[39] L'ANTAI a mis 3 ans pour s'équiper de manière industrielle. À supposer que l'ANTAI se voie confier cette maîtrise d'ouvrage pour bénéficier de son expérience, le système "redevances" devra être un système séparé au sein de cette agence afin de garantir l'étanchéité entre le flux relatif au budget de l'État et celui des recettes non fiscales des communes, et de satisfaire par ailleurs aux exigences de la CNIL.

Même si c'est l'ANTAI qui est assistant au maître d'ouvrage, il faut au moins 3 mois pour définir le cahier des charges de la maîtrise d'œuvre, au moins 6 mois pour les spécifications techniques, au moins 6 mois pour conclure le marché de maîtrise d'œuvre et d'équipement sur la base de ces spécifications, entre 6 et 12 mois pour le développement et la réalisation, suivis enfin d'au moins 3 mois de test : au total plus de 2 ans, en supposant que tout se déroule sans contretemps dans la négociation entre le maître d'ouvrage et les communes.

L'organisation des transports urbains est au nombre des compétences obligatoires de la communauté urbaine. La création ou l'aménagement et l'entretien de voirie, les parcs de stationnement, sont des compétences optionnelles de cet EPCI.

Quant à la communauté de communes, elle compte actuellement dans ses compétences optionnelles la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire.

Tableau n°6 : Les compétences des différentes catégories d'EPCI

	Transport	Voirie	Parcs de stationnement
Communauté urbaine	Compétence obligatoire	Compétence obligatoire	Compétence obligatoire
Communauté d'agglomération		Compétence optionnelle	Compétence optionnelle
Communauté de communes	–		–

Source : Mission à partir du CGCT

Or aucun lien contraignant n'est établi dans le texte voté par le Sénat entre le niveau d'établissement de la redevance de stationnement et l'exercice des compétences de l'EPCI à fiscalité propre en matière de transports urbains ou de voirie, qu'elles soient obligatoires ou optionnelles. Pourtant, le texte sauvegarde les droits de la collectivité dont relève le domaine public concerné, en requérant son avis, réputé favorable dans le délai d'un mois, quant à l'établissement de la redevance.

3.3.2. Le cas de la région Île-de-France

En Île-de-France, l'autorité organisatrice des transports est le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), établissement public administratif disposant de l'ensemble des compétences de transport qui, hors Île-de-France, sont réparties entre les régions, notamment en charge du transport ferroviaire, les départements, notamment pour le transport scolaire, et les communautés dotées de la compétence de transport urbain. Le conseil du STIF est présidé de droit par le président du Conseil régional d'Île-de-France, collectivité qui désigne le plus grand nombre de membres de ce conseil (15), les départements en désignant 12 (dont 5 pour Paris), les présidents des EPCI franciliens, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris Île-de-France et le comité des partenaires du transport public en désignant également un chacun.

Le STIF est responsable de l'équilibre financier global du fonctionnement du transport en Île-de-France. Les ressources permettant d'assurer cet équilibre proviennent principalement des employeurs (*versement de transport, 38% environ*), des voyageurs (*38,5% environ, y compris la part remboursée par les entreprises à leurs salariés*) et des collectivités publiques (*20,6% environ, un peu moins du tiers de cette part étant apportée au titre de politiques spécifiques de l'État, de la Région ou des départements - comme le transport scolaire ou l'action sociale par exemple -, et les deux autres tiers au titre de contributions statutaires à l'équilibre du système des collectivités siégeant au conseil du STIF*). Cette dernière part de « contribution statutaire » se répartit entre la région (51%), Paris (30%) et les autres départements (29%).

Les investissements autres que de maintien du patrimoine (lesquels sont principalement autofinancés par les entreprises, les amortissements et autres charges financières correspondants étant intégralement pris en compte comme charges du fonctionnement), c'est-à-dire ceux nécessaires à l'extension et à la modernisation du réseau ou à l'acquisition de nouveaux matériels roulants, sont financés selon des modalités contractuelles diverses – *via notamment les contrats de projet État-Région pour l'infrastructure*- associant les entreprises, l'État, la Région, le STIF (*qui dispose de « ressources propres comme le produit des amendes ainsi que d'une capacité d'emprunt*), ainsi que dans une moindre mesure d'autres collectivités ou organismes.

Cette singularité de l'organisation francilienne induit que, contrairement à ce qui peut être le cas dans la plupart des grandes agglomérations françaises – de façon systématique dans les communautés urbaines – les ressources issues du stationnement payant sur voirie, qu'il s'agisse des actuelles redevances comme du forfait de post-stationnement que se propose d'instituer le nouveau dispositif, ne constituent pas en Île-de-France une ressource de la collectivité en charge de l'organisation du transport urbain ([⁴⁰]).

4.- LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES POTENTIELLEMENT LOURDES DE LA RÉFORME POUR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RESTENT À ÉVALUER ET À TRAITER

4.1.- LES ÉVALUATIONS DE TRANSFERTS DE RESSOURCES ACTUELLES SONT CONTESTABLES, AUTANT SUR LE PLAN STATIQUE (POINT DE DÉPART) QUE DYNAMIQUE (ÉVOLUTION)

4.1.1. Le choix des données de base impacte sensiblement le calcul des effets de la dépenalisation



D'une manière générale, les données disponibles sont hétérogènes et mal adaptées à la quantification des effets de la dépenalisation.

■ Le nombre actuel d'amendes n'est pas précisément recensé

Sur la part du total (environ 12 millions selon la mission) des amendes traitées par PVé, si l'on se réfère aux données de l'année 2012 de la DGFIP, on peut isoler 3,05 millions d'amendes à 17 € (soit 51,8 M€ et 19% de l'ensemble des recettes d'amendes forfaitaires - AF). Concernant les AF « carnets à souches » il n'existe pas de données similaires. Néanmoins, on peut supposer que les amendes relatives au stationnement payant représentent la même proportion dans l'ensemble des amendes « carnets à souches », d'où une estimation de 3,8 millions d'amendes pour 64,2 M€ (19% de 341,4 M€).

Les montants font l'objet d'estimations sensiblement différentes : le tableau suivant compare les estimations de recettes du GART en regard de celles de la direction du budget pour l'année 2012.

Tableau n° 7 : Évaluation des recettes amendes liées au stationnement payant comparaison des estimations du GART et de la direction du budget

Recettes Amendes Forfaitaires (AF)	Estimation GART	Recettes Amendes Forfaitaires (AF)	DB
<i>Nb d'amendes issues du stationnement payant</i>	13.000.000	 Recettes Pvé liées aux amendes à 17€	51.788.670 €
<i>taux de recouvrement au stade AF</i>	45%		<i>Total des recettes amendes carnets à souches</i>
<i>Nombre d'amendes payées au stade AF</i>	5.850.000	<i>part des amendes carnets à souche à 17€ dans le total des amendes carnets à souches recouvrées</i>	19%
<i>Montant unitaire d'une AF</i>	17,00 €	 Recettes amendes carnets à souches à 17€	64.243.159 €
Total recettes AF	99.450.000 €	Total AF (Pvé + AF carnets à souches)	116.031.829 €

[40] Au titre de ses fonctions d'autorité organisatrice du transport départemental et régional (pour autant que la distinction entre transports urbain, départemental et régional ait du sens en Île-de-France), la situation du STIF ne diffère pas de celle des autres départements et régions qui, hors Île-de-France, n'ont pas non plus accès aux ressources issues du stationnement payant sur voirie.

Recettes Amendes Forfaitaires Majorées (AFM)	Estimation GART	Recettes Amendes Forfaitaires Majorées (AFM)	DB
Nombre d'AF transformées en AFM	7.150.000		
taux de recouvrement au stade AFM	35%	AFM Pvé	11.813.763 €
Montant unitaire d'une AFM	33,00 €	AFM Carnets à souches	67.854.162 €
Total recettes AFM	82.582.500 €	Total recettes AFM (Pvé et carnets à souches)	79.667.926 €
Total AF+AFM	182.032.500 €	Total AF+ AFM	195.699.754 €

Répartition Etat/colloc des recettes		Répartition Etat/colloc des recettes	
Etat 47%	85.555.275 €	Etat 47%	91.978.885 €
Collectivités 53%	96.477.225 €	Collectivités 53%	103.720.870 €
Total recettes	182.032.500 €	Total recettes	195.699.754 €

Source : tableau communiqué par la direction du Budget

On relève des différences non négligeables : +16,7 % (16,6 M€) entre la direction du budget et le GART pour les recettes d'AF et -3,53 % (-2,9 M€) pour les recettes d'amendes forfaitaires majorées (AFM), soit un écart de +7,5 % (+13,667 M€) sur le total des recettes.

Il en résulte un impact sensible (7,54 %) tant sur le budget de l'État (-6,45 M€ selon le calcul GART) que des collectivités locales (-7,27 M€), mirrant d'autant l'impact de l'effet de la dépenalisation calculé par le GART (85,5 M€ contre 92 selon la direction du budget).

En comparaison des données de base de la méthode de la direction du budget qui sont constatées à l'euro près, il apparaît que **les données du GART sont en ce qui les concerne sans justification** : il en va ainsi, tant du nombre d'amendes de stationnement, que du taux de recouvrement aux stades des AF et des AFM : à titre illustratif, une augmentation de seulement 3 points de ces deux derniers taux réduirait l'écart avec la direction du budget à moins de 0,008 % (16 K€ sur le total, 8 et 9 K€ pour les budgets respectifs de l'État et des collectivités).

En conséquence, la mission a fondé son analyse sur les données de la direction du budget.

4.1.2. Les taux exceptionnels de croissance actuelle rendent aveugle sur la cinétique de court et moyen terme

Les données communiquées par l'ANTAI à l'issue du 1er quadrimestre 2013 révèlent des taux de croissance très élevés, qui ne peuvent être pris comme référence pour établir des projections de l'évolution sur le moyen terme et les années à venir.

Tableau n° 8 : Taux de croissance déduits des données ANTAI

Taux de croissance	2012 / 2011	Q1.13 / Q1.12	3xQ1.13/2012
MIF État	410,3%	81,7%	35,0%
Collectivités	-50,3%	157,0%	1451,5%
ACO État	412,5%	85,6%	34,2%
Collectivités	151,6%	234,4%	75,2%

Source : ANTAI.

Q = quadrimestre

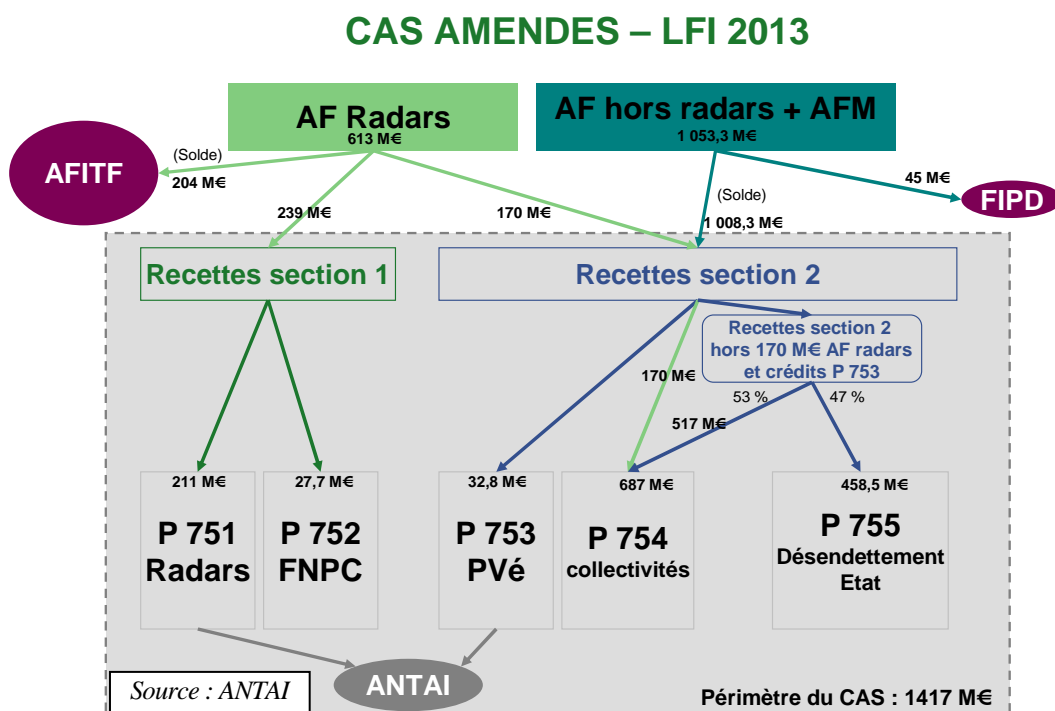
En conséquence, du fait à la fois de la jeunesse du dispositif mis en œuvre pour les amendes de circulation, et de son succès (taux de croissance) **il n'est pas techniquement rationnel de fonder des projections sur les données actuellement disponibles.**

On ne peut que raisonner à partir d'une image statique (l'année 2012), résultant des éléments objectifs disponibles (les encaissements de l'État), **ce qui suggère d'instituer des mécanismes d'ajustement** pour le calcul des compensations ultérieures.

4.2.– LES ÉQUILIBRES INTERNES DU “CAS AMENDES” SERONT NÉCESSAIREMENT DÉSTABILISÉS

Le dispositif du CAS amendes prévoit une répartition des amendes forfaitaires (hors radar) et des amendes forfaitaires majorées entre l’État (47%) et les collectivités (53%) après deux prélèvements au bénéfice du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et du financement du PVé.

Le principe de collecte et de répartition des sommes du CAS amendes est résumé dans le schéma suivant :



La simple reconduction des clefs de partage après dépenalisation du stationnement payant entraînerait une sensible modification des montants alloués respectivement à l’État et aux collectivités, mais aussi entre différentes strates de collectivités et entre collectivités franciliennes.

Les estimations qui suivent sont réalisées sur la base de la loi de finances initiale pour 2013 qui prévoit un montant total d’amendes forfaitaires (hors radar) et d’AFM de 1 053,3 M€ ce qui, après deux prélèvements de 45 M€ pour le FIPD et de 32,8 M€ pour le financement du PVé, conduit à **une « masse partageable nationale » de 975,5 M€, à répartir entre l’État et les collectivités.**

4.2.1. La déstabilisation des équilibres entre l’État et les collectivités territoriales

La répartition de cette « masse partageable nationale » selon la clef mentionnée plus haut conduit à allouer 458,5 M€ à l’État (47 %) et 517 M€ aux collectivités (53 %).

Le montant des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées liées au stationnement payant sur voirie, montant est estimé à 195,5 M€.

Par conséquent, la dépenalisation du stationnement payant sur voirie réduira la « masse partageable » de ce montant, induisant **une perte de recettes de 91,9 M€ pour l’État**(47% de 195,5 M€).

En faisant l’hypothèse que le montant total des futures redevances de post-stationnement équivaldra à celui des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées actuelles, **les collectivités considérées dans leur ensemble, récupéreront sous forme de redevance ce montant de 195,5 M€**

4.2.2. La déstabilisation des équilibres entre les strates de collectivités territoriales

La part du produit des amendes forfaitaires (hors radar) et des AFM allouée aux collectivités est actuellement répartie entre les communes et EPCI de plus de 10 000 habitants et ceux de moins de 10 000 habitants. La part du montant total du produit des amendes – toutes infractions confondues – perçue par ces communes et EPCI de moins de 10 000 habitants est actuellement (en 2011 comme en 2012) de 10% du montant de 103,6 M€ alloué aux collectivités (53 % de 195,5 M€), soit 10,4 M€

Une hypothèse simplificatrice, nécessaire à ce stade, est que seul le premier groupe de communes et EPCI bénéficie substantiellement de redevances de stationnement payant (certains autres, notamment les communes touristiques, en bénéficient à l'évidence également mais pour un montant global a priori modeste et dans un équilibre des recettes et des coûts plus précaire).

Sous cette hypothèse, **les communes et EPCI de moins de 10 000 habitants subiront donc, une perte de recettes en provenance du CAS dont un majorant peut a priori être estimé à 10,4 M€**

4.2.3. La déstabilisation des équilibres entre les acteurs des politiques de transport au sein de la région Île-de-France (STIF et région Île-de-France)

La part de la « masse partageable nationale » allouée globalement à l'Île-de-France est définie suivant le critère général de la proportion du nombre de procès-verbaux, tous types d'infractions confondus, émis sur le territoire francilien.

Les bénéficiaires sont essentiellement le STIF pour 50% et la région Île-de-France pour 25%).

Les baisses respectives des attributions du CAS au STIF et à la région Île-de-France sont respectivement évaluées, à **22 M€** et **11 M€**.

Toutefois, compte-tenu de la spécificité du territoire francilien, il conviendrait de s'assurer que la distribution des procès-verbaux selon les différents types (stationnement payant et autres infractions) ne s'éloigne pas trop de celle constatée hors Île-de-France. Dans l'hypothèse en effet où les amendes de stationnement payant seraient en proportion plus importantes en Île-de-France, les bénéficiaires franciliens du produit des amendes connaîtraient une baisse de leurs ressources en provenance du CAS plus importante qu'indiqué précédemment.

Par ailleurs, la singularité de l'organisation francilienne des transports évoquée plus haut (*cf.* § 3.3.2) induit que, le STIF et la région ne bénéficieraient pas d'une éventuelle croissance future des recettes de stationnement sur voirie, qu'il s'agisse des redevances spontanément acquittées ou des forfaits de post-stationnement dont l'instauration est envisagée.

4.3.– DES TRANSFERTS POTENTIELS DE CHARGES SONT À PRÉVOIR AU SEIN DE L'ÉTAT ET ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

4.3.1. Au sein de l'État :

■ entre les départements ministériels,

Sauf à leur attribuer une fonction équivalente dans le cadre du traitement des redevances non acquittées, la charge des 256 OMP se verrait potentiellement réduite aux amendes « hors stationnement payant », c'est-à-dire une réduction d'environ 1/3 de leur activité.

En sens opposé, les services de la DGFIP devraient faire face à la reprise de l'activité aujourd'hui résiduelle de traitement du recouvrement des amendes de stationnement. La DGFIP estime à environ 700 ETP (essentiellement de cadres C) la charge à reprendre dans l'hypothèse d'une organisation non automatisée et non centralisée.

▪ **entre les ordres de juridiction**

On a vu précédemment (cf. supra, § 1.3.3) que la charge de travail actuelle pour les juridictions concernées peut être estimée, selon la direction des services judiciaires du ministère de la justice entre 2,4 et 4,4 ETP de magistrat et entre 5,3 et 12,5 ETP de fonctionnaire, selon que le traitement se fait en ordonnance pénale ou en audience publique (charge de travail pour les juridictions sur la base de 20 000 dossiers, 18 000 poursuites par ordonnances pénales et 1 400 oppositions (7%)).

Cette évaluation représente l'économie (marginale) potentiellement réalisée en cas de dépenalisation des infractions au stationnement payant.

Dans l'hypothèse d'une attribution du contentieux aux juridictions administratives et sous réserve du maintien d'un filtre analogue au rôle actuel des OMP, il sera nécessaire de renforcer les moyens dont celles-ci disposent pour, d'une part tenir compte de leur capacité actuelle de jugement, et d'autre part, de l'augmentation prévisible d'un contentieux qui pourra se révéler complexe.

La dépenalisation entraînera dans un premier temps, un nouveau contentieux concernant :

- les décisions d'instaurer un stationnement payant ;
- la tarification de celui-ci ;
- la nature de la redevance de post-stationnement ;
- le classement des requêtes par les délégués du tribunal administratif du stationnement ;
- les formes de la constatation du défaut de redevance ;
- le respect de la procédure de jugement (pourvoi en cassation devant le Conseil d'État).

La mission d'inspection des juridictions administratives estime notamment que si l'on retient un nombre de constats ou de procès-verbaux constant (13 millions selon elle) et un taux de conflictualité constant (0,08%) de 10 000 requêtes en première instance, il sera nécessaire de disposer d'un effectif de 35 magistrats (dont 29 en tribunal administratif et 6 en appel) et 47 agents de greffe (dont 40 en tribunal administratif et 7 en appel).

Elle estime que les coûts de fonctionnement de la prise en charge de cette nouvelle compétence représenteraient – si l'on retient la procédure actuelle en vigueur pour les contentieux classiques examinés par les juridictions administratives – un coût de 7,7 M€ (rémunération + frais de justice + fonctionnement hors investissements informatiques et loyers supplémentaires).

La mission ne mésestime pas la nécessité de renforcer les moyens des juridictions administratives mais observe – à l'instar de ce qui a été mis en place pour absorber le contentieux relatif au permis à points – que la mise en place d'un dispositif de filtre et d'une procédure adaptée permettra de réduire ces coûts dans des proportions importantes.

4.3.2. Entre l'État et les collectivités : la perspective d'une refacturation des coûts de recouvrement par la DGFIP

Les frais, qui découlent de l'exercice, par les agents de la DGFIP, des fonctions de comptables publics des collectivités territoriales, de leurs établissements publics (EPL) et des établissements publics de santé (EPS) sont imputés sur le budget de l'État.

Toutefois, dans le cadre de la maîtrise des dépenses de l'État, on peut envisager de demander aux organismes locaux le remboursement de ces coûts et notamment ceux d'affranchissement.

Le principe de gratuité des services publics est parfois invoqué pour contester des mesures imposant aux usagers de rémunérer des services dont ils ont bénéficié de la part des collectivités publiques. Le Conseil d'État n'a toutefois jamais dégagé de principe général de gratuité des services publics administratifs.

Lorsque le juge reconnaît une obligation de gratuité de services publics, celle-ci découle de textes.

Par conséquent, **aucun principe général ne s'oppose à ce que l'État demande aux collectivités, ou aux EPCI, le remboursement des frais qu'il expose pour leur comptabilité**, sans pour autant enfreindre le principe de libre administration, dès lors que la refacturation

- ne concerne qu'une part modérée de ces coûts ;
- et ne crée pas une charge trop lourde pour les petites communes. [41]

En tout état de cause, en vertu de l'article L.161 1-1 du CGCT, **le législateur est seul compétent pour transférer aux collectivités territoriales des dépenses à la charge de l'État.**

Corrélativement, cette disposition semble pouvoir s'appliquer aux dépenses qui sont effectivement à la charge de l'État, que cela découle ou non d'un texte [42].

En revanche, les textes qui mettraient en place l'obligation de remboursement par les collectivités locales ou les EPCI devraient prévoir – ou renvoyer à – des textes réglementaires pour la détermination des modalités de ce remboursement lesquels pourraient établir d'autres modalités de contribution aux charges par les organismes locaux que le remboursement à l'euro près sur justificatifs.

En résumé, **la loi (et seule la loi) peut imposer le remboursement des frais de recouvrement des redevances non acquittées aux collectivités locales ou aux établissements publics de coopération intercommunale.**

En tout état de cause, le montant de la contribution ainsi déterminée ne doit pas dépasser le coût du service comptable pour l'État

4.3.3. Au sein des collectivités

Dans les communes et les EPCI, si les compétences des policiers municipaux et des ASVP n'étaient pas élargies, le recrutement de nouveaux agents de constatation pèsera sur les charges de fonctionnement des collectivités.

Par ailleurs, l'éventuelle charge d'un service de précontentieux peut s'avérer très lourde, a fortiori si un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) est institué par la loi.

[41] La jurisprudence ne comporte que peu de précédents sur cette question. On peut toutefois citer l'arrêt validant les dispositions d'un décret qui avait mis à la charge des communes l'instruction des demandes de pièces d'identité et attribuant une dotation forfaitaire de 3 euros par document d'identité, au motif qu'elles n'avaient pas eu pour effet de dénaturer la libre administration de ces collectivités, étant donné le caractère relativement faible des sommes en jeu.

[42] Ainsi bien qu'aucun texte ne précise que les frais engagés par l'État pour la comptabilité des collectivités territoriales sont à sa charge – en dehors de la rémunération du comptable public de l'État –, ces dépenses, qui sont inscrites chaque année au budget de l'État, doivent être regardées comme des dépenses à la charge de l'État au sens de l'article L. 161 1-1 du CGCT.

4.4.– LE SYSTÈME EST POTENTIELLEMENT GÉNÉRATEUR DE COÛTS SUPPLÉMENTAIRES

4.4.1. Pour l'État, le poste majeur de surcoût concerne le recouvrement par la DGFIP.

Ce surcoût n'est pas précisément déterminable mais selon les hypothèses relatives au degré d'automatisation, pourrait être très élevé.

On a vu précédemment (cf. § 3.1.3.1) que la procédure automatisée de traitement des amendes ramenait le coût unitaire du PV à 2,52 € contre 80 pour la procédure manuelle.

Sur la base (minorante) des données de 2012, avec un volume de 5 millions de messages dont 4,6 donnant lieu à ACO et en faisant l'hypothèse normative de 10% de recouvrement forcé, si la procédure de recouvrement correspondante devait être entièrement reprise par le réseau DGFIP, à l'image des anciennes « TP amendes », le coût pour l'État s'élèverait à 36,8 M€/an dont 22,5 de charges de personnel, correspondant aux 700 EPT précédemment mentionnés [43].

4.4.2. Pour les collectivités territoriales

▪ Les charges directes

Les charges nouvelles des collectivités territoriales qu'induirait pour les collectivités territoriales la dépenalisation des amendes de stationnement tiennent pour l'essentiel à trois postes :

- en fonctionnement, la constitution d'équipes d'agents de constatation et la mise en place de régies de recettes ;
- toujours en fonctionnement, le cas échéant, la gestion de la contestation ;
- en investissement, principalement l'acquisition d'équipements de constatation.

Il est impossible à ce stade d'esquisser une quantification précise de chacun de ces postes, mais on peut faire valoir que :

- concernant les charges de constat des redevances impayées, on peut estimer qu'un agent de constatation entraîné peut opérer une dizaine de constats par heure (5 mn / constat) soit environ 17 600 constats par ETPT et par an : globalement pour 10 millions d'irrégularités il faut envisager 570 ETPT, ce qui au taux actuel d'emploi à cette tâche représenterait de l'ordre de 13 200 agents [44] ; un taux de 10 000 constats par ETPT conduirait à un effectif de 23 160 agents, ce qui correspond à peu près à l'effectif actuel des policiers municipaux et ASVP déjà en poste (23 880) ;
- concernant la mise en place de régies de recettes et la gestion des contestations, le coût dépendra des options retenues par la collectivité locale ;

[43] Référence : PAP 2013 du programme 156 : les coûts moyens des agents du programme sont de 133 960 € pour un agent de catégorie A+, 56 179 € pour un agent de catégorie A, 39 810 € pour un agent de catégorie B et 31 015 € pour un agent de catégorie C.

[44] À titre indicatif, ce nombre représente une moyenne de 14,6 agents par commune de plus de 10 000 habitants.

Cette estimation est très conservatrice, car fait abstraction à la fois des temps d'indisponibilité technique des appareils, de la sous-productivité de familiarisation, et de la densité de mauvais payeurs stationnés. La réalité ne peut être que sensiblement inférieure (10 000 constats par ETPT, voire moins),

À titre indicatif, au 31 décembre 2012 l'ANTAI recensait 3 655 terminaux (précisément : 13 915 terminaux portables (PDA), 8 368 terminaux informatiques embarqués (TIE) et 13 472 postes informatiques de bureau en mode web) pour 4,714 millions de messages d'infraction, soit en moyenne 1 290 messages par poste. **Ce chiffre est toutefois à prendre avec précaution**, car il ne tient pas compte de la cinétique d'équipement. Si l'on relève que 6 382 agents verbalisateurs ont été dotés de 3 758 PDA soit une moyenne de 1,7 agent par PDA et en définitive de 759 messages par agent : on en déduit qu'au taux actuel d'emploi à cette tâche, 17 600 messages (1 etpt) correspondent à 23 agents. Ce taux élevé ne fait que traduire le fait que les agents aujourd'hui affectés à cette tâche de constat ont d'autres fonctions et/ou ne l'exercent que durant une part limitée de leur temps de travail.

- enfin, concernant l'équipement, le coût des PDA de nouvelle génération (permettant l'horodatage et la localisation) n'est pas connu. Selon l'ANTAI, le prix unitaire du matériel actuel va de 1 000 à 2 000 euros.

▪ Les charges refacturées

Dans l'hypothèse où les textes législatifs le prévoiraient, les communes et EPCI en charge du stationnement pourraient se voir imposer une refacturation des charges de l'État.

En tout état de cause, en cas de délégation à un opérateur, une telle refacturation aurait lieu soit directement, soit par réfaction des recettes perçues par le délégataire.

4.5.– L'ASSUJETTISSEMENT À LA TVA DU STATIONNEMENT PAYANT DANS LE NOUVEAU SYSTÈME N'EST PAS ENVISAGEABLE

4.5.1. Les règles en vigueur dans le cadre actuel

▪ La règle communautaire

La directive relative au système commun de la TVA (n° 2006/112/UE) prévoit que les organismes publics ne sont pas considérés comme assujettis à la TVA pour les activités qu'ils accomplissent en tant qu'autorité publique, y compris lorsqu'ils perçoivent des droits ou redevances en contrepartie, pour autant qu'il n'y ait pas de distorsions de concurrence d'une certaine importance.

A cet égard, la CJUE a estimé qu'en matière de stationnement sur la voie publique, « l'activité consistant à autoriser ou limiter le stationnement sur la voie ouverte à la circulation publique ou à sanctionner par une amende le dépassement du temps de stationnement autorisé permet d'établir que l'activité est soumise à un régime de droit public » et que **la collectivité doit donc être regardée comme intervenant en tant qu'autorité publique au sens de la directive TVA** ^{[45],[46]}.

Partant, les recettes correspondantes ne sont pas imposables à la TVA.

On sait que la jurisprudence communautaire est stable.

▪ La doctrine fiscale française

La doctrine fiscale nationale est conforme à l'analyse de la CJUE : l'article 256B du CGI adapte la directive 2006/112/UE relative au système commun de la TVA en précisant que « *les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence* ».

Ce non assujettissement est le cas de tous les ouvrages d'accès payant gérés en régie directe par une personne morale de droit public.

L'exploitation d'un parc de stationnement hors voie publique est en revanche soumise à la TVA puisque sur ce segment il peut y avoir distorsion de concurrence.

[45] CJUE, 14 décembre 2000, Affaire C-446/98 Fazenda Publica.

[46] À l'inverse, la CJUE a également précisé (Affaire C-288/07 Isle of Wight Council, 16 septembre 2008) que l'exploitation d'un parc de stationnement par une collectivité locale, hors voie publique, entraînait son assujettissement à la TVA en raison des distorsions de concurrence qu'elle pouvait potentiellement emporter par rapport à des opérateurs privés.

À cette occasion, la CJUE a d'ailleurs émis des doutes sur le fait que la collectivité exploitante puisse alors être considérée comme intervenant en tant qu'autorité publique.

■ **Les contre-exemples souvent cités ne sont pas recevables**

- l'assujettissement des redevances d'occupation du domaine public aéroportuaires ne constitue pas une exception, dans la mesure où il est explicitement inscrit dans l'annexe à la directive 2006/112/UE des services assujettis ;
- concernant les redevances d'assainissement, celles des communes qui ont des installations importantes y sont assujetties, les autres non ; la différenciation, traduite en taille (plus et moins de 3 000 habitants) est précisée dans le dernier alinéa de l'article 256B du CGI (qui n'est que la transcription de la directive UE) ;
- enfin, les péages n'étaient en France traditionnellement pas soumis à la TVA et du fait de la non-imposition des péages, et les concessionnaires n'étaient pas autorisés à déduire la taxe grevant la construction des ouvrages.

Par un arrêt du 12 septembre 2000, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé non conforme aux articles 2 et 4 de la sixième directive TVA du Conseil du 17 mai 1977 (pour leurs développements aujourd'hui codifiés à l'article 13 de la directive 2006/11UE) l'absence d'imposition à la TVA des péages perçus en contrepartie de l'utilisation d'ouvrages de circulation routière, lorsque ce service n'est pas fourni par un organisme de droit public agissant en qualité d'autorité publique.

Corrélativement, la gestion de l'ouvrage assurée en régie directe par une personne morale de droit public (collectivités locales notamment) était considérée comme une activité située en dehors du champ d'application de la TVA (CGI, art. 256 B) et l'est restée à la suite de cet arrêt depuis lors (exemple du péage du pont de Tancarville).

4.5.2. La dépenalisation ne mettra pas fin au caractère public du stationnement sur la voie publique.

Si la dépenalisation peut effectivement être regardée comme emportant la suppression de certaines prérogatives de puissance publique, la collectivité continuera nécessairement d'exercer son activité dans un cadre juridique particulier et d'intervenir en tant qu'autorité publique.

En conséquence, **la dépenalisation des amendes de stationnement et leur remplacement par une redevance, forfaitaire ou non, ne permet pas d'envisager un assujettissement à la TVA de ces recettes publiques locales.**

Enfin, le fait que la collectivité puisse déléguer le service à une personne privée ne serait pas de nature à modifier cette analyse. Toutefois, et pour autant que la collectivité puisse confier la gestion du service à un délégataire qui percevrait alors la recette en son nom propre, l'article 13 de la directive, qui ne s'applique qu'aux personnes morales de droit public, ne trouverait alors plus à s'appliquer et la prestation du délégataire serait assujettie au taux normal.

Mais il importe de savoir qu'un contrat par lequel le prestataire serait chargé de percevoir le produit des redevances au nom et pour le compte de la collectivité ne serait pas considéré d'un point de vue fiscal comme une délégation.

En revanche, dans une telle hypothèse, la rémunération du prestataire serait grevée d'une TVA dont la collectivité ne pourrait opérer la déduction.



SECONDE PARTIE : L'EXAMEN DES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS ENVISAGEABLES CONDUIT LA MISSION À PRIVILÉGIER UN DISPOSITIF LÉGISLATIF GLOBAL

1.-LES AVANTAGES ET LES INCONVENIENTS DU MAINTIEN D'UN SYSTÈME PÉNAL

Le maintien d'un système pénal a été envisagé par certains départements ministériels dans le cadre de deux scénarios alternatifs :

- une augmentation du montant de l'amende forfaitaire ;
- une modulation géographique de l'amende forfaitaire.

1.1.- L'HYPOTHÈSE D'UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE L'AMENDE FORFAITAIRE

L'hypothèse d'une augmentation du montant de l'amende forfaitaire peut apparaître séduisante au regard du constat selon lequel le caractère actuellement peu dissuasif des amendes de stationnement payant tient avant tout à leur montant relativement faible – montant réévalué le 1^{er} août 2011 de 11 à 17 € – au regard des tarifs pratiqués dans beaucoup de pays européens.

Mais, alors que la rentabilité économique d'une nouvelle augmentation de l'amende forfaitaire est incertaine – même combinée à la généralisation de la verbalisation électronique, cette rentabilité dépendra à la fois de la fréquence des contrôles et de l'évolution de la pratique de paiement spontané des usagers –, les risques que ferait courir le choix de ce scénario ne doivent pas être négligés :

- si la réévaluation du 1^{er} août 2011 a été consensuelle, c'est qu'elle intervenait après plusieurs années de stabilité du montant de l'amende forfaitaire ;
- la perception qu'ont les usagers du niveau de l'amende forfaitaire pour non paiement du stationnement payant dépend des caractéristiques de chaque territoire (tarif horaire du stationnement payant sur voirie, rareté de l'espace disponible pour le stationnement, etc.) et un niveau plus élevé peut être difficilement justifiable dans l'ensemble des communes

1.2.- LE RISQUE CONSTITUTIONNEL D'UNE MODULATION GÉOGRAPHIQUE DE L'AMENDE FORFAITAIRE

La seconde option dans le cadre du maintien du système pénal, celle d'une revalorisation du montant de l'amende modulée selon les communes, en fonction de critères objectifs – critère de population, puis nombre de véhicules en circulation, rareté de l'espace disponible pour le stationnement ou encore nécessité de développer l'offre de transports collectifs –, fait courir au regard du principe d'égalité un risque constitutionnel qui ne doit pas être négligé.

Cette option présente certes plusieurs avantages apparents car elle permettrait de remplir les trois objectifs suivants [47] :

- améliorer les leviers dont disposent les autorités organisatrices de transports pour optimiser la politique de stationnement ;
- améliorer potentiellement le taux de paiement du stationnement en jouant sur l'adéquation entre le niveau de sanction et le prix du stationnement ;
- **conserver *a minima* les ressources** dont disposent aujourd'hui dans ce cadre l'État, les collectivités, le STIF et les petites communes.

Toutefois, **aucun précédent de modulation géographique en matière contraventionnelle n'a jusqu'à présent été validé par le Conseil constitutionnel** au regard des dérogations que ce dernier admet au principe d'égalité.

Certes le Conseil constitutionnel a validé, en matière délictuelle, dans sa décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003, l'article 322-4-1 du code pénal qui réprime de six mois d'emprisonnement et 3 750 € d'amende les occupations illicites d'un terrain appartenant à des communes qui se sont conformées aux obligations imposées par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, et intègre par là-même indirectement la taille de la commune dans la définition de l'infraction (seules les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental prévoyant les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées).

Mais dans le cas particulier de la fixation du montant des amendes forfaitaires, **la mission n'est pas en mesure d'apprécier le niveau de risque constitutionnel d'une modulation géographique de l'amende forfaitaire.**

2.- LES SOLUTIONS MIXANT PROCÉDURES ADMINISTRATIVE ET PÉNALE

2.1.- DEUX PRÉCÉDENTS : LES VOYAGES SANS TITRE DE TRANSPORT SUR LES RÉSEAUX FERRÉS ET LES PÉAGES AUTOROUTIERS

2.1.1. Les voyages sans titre de transport sur les réseaux ferrés

2.1.1.1. Rappel du principe général

Depuis la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer complétée par le décret 42-730 du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local, les transports publics de personnes par voie ferrée font l'objet d'une législation et d'une réglementation spécifiques (police des chemins de fer), dont bénéficient également les transports publics par voie routière depuis le décret 86-1045 du 18 septembre 1986. Cette extension est réaffirmée par l'article 529-3 du Code de procédure pénale.

[47] Note du ministre de l'Intérieur au Premier ministre en date du 27 mai 2013 sur la dépenalisation des amendes de stationnement.

▪ **Règlement immédiat entre les mains des agents de l’exploitant**

Lors de la constatation de l’infraction, les agents de contrôle sont tenus de proposer une transaction conformément aux articles 529-3 et suivants du CPP. Cette transaction est réalisée par le versement d’une « *indemnité forfaitaire* [48] *et, le cas échéant, de la somme due au titre du transport* » en vertu de l’article 529-4 du CPP.

Nature de l’indemnité forfaitaire (IF) selon l’infraction	Classe Indemnité	Tarif (€)
IF infraction tarifaire IdF pour voyage avec billet non valable (dépassement de zone)	2	25
IF infraction tarifaire IdF pour voyage sans billet	2	35
IF infraction tarifaire IdF pour voyage sans billet avec franchissement illicite du péage	3	45
IF infraction tarifaire sur les réseaux grandes lignes et TER d’Ile de France	3	113

Source : rapport IGF op. cit.

« *Ce versement donne lieu à la délivrance immédiate d’une quittance extraite d’un carnet à souches* » comportant les mentions définies par arrêté du ministre chargé des transports » selon l’article 80-5 du décret n°730 du 22 mars 1942.

La transaction ainsi réalisée permet au voyageur de régulariser sa situation. Dès lors, l’article 529-3 du code de procédure pénale prévoit l’extinction de l’action publique à l’issue de cette transaction.

▪ **À défaut, rédaction d’un procès-verbal**

À défaut de paiement immédiat entre les mains de l’agent de l’exploitant, ce dernier, en vertu de l’article 80-6 du décret n°730 du 22 mars 1942, établit « *un procès-verbal de constatation de l’infraction, dont le modèle est fixé par arrêté conjoint du Garde des Sceaux, Ministre de la justice, et du Ministre chargé des transports* ». Sur le procès-verbal, figurent l’objet et le montant de la transaction, les montants des frais de constitution de dossier, le délai et les modalités de versement des sommes dues.

Le maximum légal des frais de dossier est de 38 €. En pratique, ce montant est généralement de 26 € pour la SNCF, de 20 € pour la RATP).

2.1.1.2. À partir de la verbalisation, un processus diachronique

À partir de la verbalisation de l’infraction (PV dressé) la procédure s’articule en 2 phases très distinctes :

- **Une phase « amiable »** pendant laquelle, la loi dispose que le paiement à l’opérateur d’une indemnité transactionnelle arrête la poursuite de l’infraction. **Durant cette phase, le bénéfice de l’indemnité transactionnelle va et reste à l’entreprise qui a verbalisé.**

D’une durée théorique de 2 mois, comme le précise l’article CPP 529-5, **cette phase s’étend en pratique de 3 à 5 mois, parfois plus.**

[48] Pour la RATP c’est le BIF (Bulletin d’Indemnité Forfaitaire) à 25, 35 et 45 € selon l’infraction, somme que le contrevenant doit acquitter immédiatement. S’il refuse ou s’il est dans l’incapacité de payer immédiatement, un PV est dressé qui majore l’indemnité forfaitaire de frais de dossiers de 22 € (38 € s’il y a eu intervention de la police). Si le contrevenant vient régler dans les 48 heures les frais de dossiers sont annulés.

Pour la SNCF, c’est le BR (Bulletin de Régularisation) CC132 pour les Grandes Lignes et 130.8 sur les lignes d’Île-de-France (transiliennes) augmenté du prix du billet.

Elle s'arrête soit :

- par paiement de l'indemnité transactionnelle et extinction de l'action publique ;
- par abandon (acceptation de la protestation du verbalisé) ou présomption d'inanité de la poursuite (PV mal renseigné, adresse reconnue inopérante,...) ;
- ou par transmission à l'officier ministériel public (OMP) pour engagement de la seconde phase, qualifiée de « contentieuse » ou « de poursuite ».

- **Une phase « contentieuse »**, conduite par l'OMP et transmise pour action (recouvrement forcé) à la comptabilité publique

À l'issue de la phase amiable, les procès-verbaux non payés et n'ayant pas fait l'objet de contestation doivent faire l'objet d'un état d'amendes forfaitaires majorées (AFM) établi par l'exploitant, rendu exécutoire en vertu d'un titre établi par l'OMP et transmis au comptable public aux fins de recouvrement forcé ^[49], conformément aux dispositions de l'article 529-5 du code de procédure pénale.

Dès lors, les dossiers ne sont plus du ressort des exploitants. Pour ce qui concerne les AFM (180 € pour les amendes de 3ème classe, 375 € pour la 4ème classe), le comptable public opère comme pour toutes les amendes qu'il prend en charge : avis, lettre de rappel, mandatement d'huissiers (de justice), opposition administrative sur compte bancaire ou avis de saisie etc .

Le bénéfice des sommes recouvrées va alors au Trésor Public.

2.1.2. Les péages autoroutiers

Les concessions autoroutières sont des services publics administratifs (*Tribunal des Conflits, 20 novembre 2006*). Leur tarification, fondamentalement orientée vers la couverture du coût des facteurs de production du service (construction, exploitation, entretien), conduit à qualifier de redevance pour service rendu le péage acquitté par l'utilisateur. Ce péage, depuis un arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne de 2000, est dans tous les cas soumis au régime de droit commun de la TVA.

Le refus d'acquitter ce péage, ou de se soustraire d'une manière quelconque à ce paiement, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe (article R 421-9 du code de la route). Les concessionnaires ont donc la possibilité de transmettre les preuves d'une violation du système de péage au procureur de la République afin qu'il engage des poursuites, et le cas échéant d'engager une procédure civile afin de recouvrer le produit des péages.

Toutefois, **ce dispositif très lourd était très rarement mis en œuvre, eu égard à son coût élevé au regard des montants de contravention**. Les concessionnaires déclaraient un taux de fraude d'environ un pour mille (avec toutefois de fortes variations entre réseaux), et déploraient une certaine impunité des fraudeurs.

C'est pourquoi le dispositif a été très récemment complété par l'introduction d'une procédure de transaction pénale : l'article 58 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a introduit des modifications dans le code de procédure pénale (notamment son article 529-6) ainsi que dans le code de la voirie routière (notamment l'article L330-2).

[49] La dévolution du recouvrement contentieux des amendes de transports au Trésor public résulte d'un arbitrage interministériel de 1984 à la demande du ministère des transports.

La loi est appliquée par le décret n° 2013-10 du 3 janvier 2013 « relatif à la transaction en matière de péage prévue à l'article 529-6 du code de procédure pénale », complété par l'arrêté du 5 février 2013 « relatif aux modèles de procès-verbal de contravention et de l'avis de paiement établis par l'agent assermenté d'un exploitant d'autoroute en matière de péage ».

Le point de départ de l'action publique, éteinte par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant (article 529.6 du code de procédure pénale), est désormais le constat du défaut de paiement par les agents assermentés de l'exploitant, lesquels disposent, et aux seules fins d'identifier les infractions au code de la route, du droit d'accès au Système d'Immatriculation des Véhicules, (article L 330-2 du code de la route). A défaut de transaction, une double procédure (pénale pour l'infraction, civile pour l'acquittement du péage) est poursuivie.

Le nouveau dispositif n'est en vigueur que depuis la publication du dernier texte d'application, le 5 février 2013, et offre donc assez peu de recul pour juger de son efficacité.

Au surplus, **seule une société l'a totalement mise en œuvre**. En effet, la poursuite des fraudes au péage suppose d'investir dans un système complexe de détection des infractions (notamment par l'installation de caméras « LAPI », lecture automatique de plaques d'immatriculation, sur chacune des voies de péage), ainsi que dans un système de gestion administrative. Ces investissements seront réalisés progressivement et accompagneront la montée en charge du système.

Il est toutefois possible de dégager des tendances à partir des quatre mois d'exploitation du seul réseau entièrement équipé :

- sur un volume d'environ 115 millions de paiements régulièrement effectués sur la période considérée, le taux de fraude, qui était à un pour mille au départ, a baissé de 30% à 40%. Les concessionnaires visent à terme une réduction de moitié de la fraude.
- environ 10 000 « avis de paiement » ont été émis (environ 20 000 sur tous les réseaux). Cette valeur reste relativement faible du fait de la montée en charge du dispositif, seul un type de fraude étant en pratique détecté (appelé le « petit train », où les véhicules se suivent afin que le second passe sans payer) ;

L'avis de paiement ouvre, sous deux mois, soit la possibilité de payer, soit d'adresser une protestation.

- de l'ordre de 20% de protestations ont été retournées, assez rapidement après réception de l'avis, et souvent pour des questions matérielles (propriété du véhicule ou identité du conducteur).
- et 5 à 8% des protestations (soit 1% des avis de paiement envoyés) reposent sur une contestation du principe même du péage ;

Le taux de recouvrement oscille entre 40% et 60%. Les recouvrements se font plutôt à l'expiration du délai de deux mois, après réception d'une, voire de deux relances du concessionnaire. (la seconde se faisant par envoi en recommandé avec avis de réception).

Il n'y a pour l'instant pas assez de recul pour juger de ce qu'il advient des avis de paiement restants, qui sont transmis à l'autorité judiciaire pour poursuite, et qui sont pour l'instant en cours de traitement. Les concessionnaires poursuivent toutefois leur démarche en automatisant la transmission des dossiers aux services instructeurs, qu'ils comptent mettre en œuvre d'ici la fin de l'année.

Si quasiment l'ensemble des processus aura été automatisé, il n'y a pas de juridiction spécialisée pour traiter de ce type de contravention.

Les concessionnaires estiment enfin que le système est autofinancé. La société qui l'a complètement déployé emploie 12 personnes à temps plein pour en assurer la gestion, sans compter les investissements d'installation des caméras en voie de péage. Elle estime que l'investissement sera couvert sur 5 à 10 ans, d'une part grâce au produit des péages et indemnités de transaction recueillies, d'autre part grâce à la diminution de moitié de la fraude constatée.

Le dispositif, mis en œuvre dans le cadre d'un système autoroutier délimité par des barrières de péage, devrait a priori être transposable à la configuration "sans barrière" (ou "free flow") au prix d'aménagements techniques, et dans des conditions qui restent à préciser. Dans ce cas, pour les véhicules équipés d'un badge d'abonnement, la transaction se fera automatiquement via des informations échangées entre les véhicules et des balises fixes. A défaut de badge d'abonnement c'est une analyse vidéo qui, combinée à la consultation du Système d'Immatriculation des Véhicules, permettrait de retrouver le propriétaire et de lui permettre de s'acquitter de sa facture via internet.

2.2.– LES RAISONS DE L'INADAPTATION AU STATIONNEMENT PAYANT

2.2.1. Le cas des voyages sans titre de transport sur les réseaux ferrés

En 2006, une mission conjointe IGA / IGPN / IGF / IGSJ / CGPC [50] avait analysé les performances et les difficultés rencontrées par la SNCF et la RATP, en matière de recouvrement des amendes relatives aux infractions de défaut de titre de transport, et les relations avec le réseau des comptables publics. Ses **conclusions étaient assez pessimistes quant aux perspectives d'amélioration de l'efficacité du dispositif à organisation inchangée** :

« *Au-delà des faiblesses juridiques du dispositif, de la différence des enjeux et de la politique des entreprises, et indépendamment de la bonne volonté des 3 acteurs (SNCF, RATP et Trésor public), la dichotomie procédurale et technique du dispositif actuel constitue un facteur lourd d'inefficacités en cascades :*

- *cloisonnement des acteurs, d'abord en première phase puis entre la première et la seconde phase ;*
- *fragmentation des systèmes de gestion*
- *discontinuité et non-communication de l'information ;*
- *absence de gestion d'ensemble et de vue globale du processus ; »*

Ces observations pourraient très vraisemblablement être répliquées dans un contexte où les collectivités, exerçant leur liberté d'administration, adopteraient des dispositifs propres, de conception et d'architecture hétérogènes.

La mission préconisait le développement intensif de l'équipement uniforme des contrôleurs en terminaux portables de verbalisation, version préfiguratrice des PDA utilisés dans le cadre du PVé.

Mais les trois autres facteurs relevés par la mission restent réels, même dans l'hypothèse d'une gestion uniformisée entre collectivités :

- « – *lourdeur et longueur du traitement (15 à 24 mois) ;*
- *faible taux de recouvrement en phase amiable : de l'ordre de 15 à 16 % ;*
- *et un taux déprimé en phase judiciaire : de l'ordre de 1,5 à ~3 % (en net). »*

[50] Mission sur « la fraude dans les transports publics ferroviaires », rapport du 27 septembre 2006, établi par Jean-Pierre Musso (IGA), Jean Gourba (IGPN), Yann Boaretto (IGF), Sylvie Ceccaldi-Guébel (IGSJ), Marc d'Aubrèby (IGPC) et Daniel Fédou (ICPC).

À cet égard, la mission faisait valoir que « *le faible taux de recouvrement des pénalités consécutives aux infractions tarifaires de voyageurs constitue à la fois un manque à gagner pour les entreprises concernées et le Trésor public, une **décrédibilisation des contrôles et des contrôleurs et une mise en cause de l'ordre public.*** »

Corrélativement, relevant un taux de recouvrement par les services de la comptabilité publique au niveau national insignifiant (de l'ordre de 3 %), la mission en avait identifié **4 causes majeures** :

- « – **le Trésor public prend en charge le « recouvrement de l'irrecouvrable »**, alors que les entreprises ont déjà pris à leur bénéfice dans les 3 premiers mois le recouvrement immédiat puis le recouvrement possible ;
- *le taux excessivement élevé (30 à 40 %) d'identités et surtout d'informations domiciliaires erronées* » : ce point ne trouverait évidemment pas à s'appliquer, du moins dans les mêmes proportions au cas des impayés de stationnement, du fait de l'immatriculation des véhicules, comme élément d'identification des mauvais payeurs.
- « – **de par ses caractéristiques organisationnelles, le recouvrement des amendes de transport, dispersé dans les TG, constitue – à juste titre, compte tenu des critères sur lesquels leur action de recouvrement est jugée – la dernière priorité des trésoriers** ;
- *d'autant que les handicaps techniques et procéduraux en accentuent encore le caractère laborieux et ingrat.* »

La mission concluait que « *l'expérience de la TAT ^[51] le prouve, **une unité dédiée, dont c'est la seule activité et le seul critère de performance, exerçant sur un volume assez large, peut quintupler le taux moyen de recouvrement et à elle seule rentabiliser l'ensemble de la fonction.*** ».

Même si aujourd'hui le taux de recouvrement des amendes de transport ferroviaire a sans doute augmenté – notamment grâce au développement de l'équipement des contrôleurs en terminaux portables de verbalisation –, les conclusions de la mission concernant la médiocre efficacité du recouvrement « en seconde phase » par le comptable public, avec corrélativement un rapport « coût / sommes récupérées » déraisonnable ont gardé leur pertinence.

En conséquence, **la mission a écarté la perspective d'un dispositif calqué sur celui des amendes ferroviaires**, d'autant que ce dernier repose sur la conservation du caractère pénal des infractions, qui, pour autant, ne confère pas une efficacité acceptable du recouvrement forcé « en deuxième rang » par le comptable.

2.2.2. Le cas des péages autoroutiers

Le nouveau dispositif destiné à réprimer le défaut de paiement des péages autoroutiers est **de mise en œuvre trop récente pour qu'une évaluation puisse en être faite avec le recul suffisant.**

De surcroît, **des différences sensibles avec le non-paiement d'une redevance de stationnement payant sur voirie conduisent a priori à en écarter sa transposition à celui-ci.**

La « fermeture » du système autoroutier, délimité par des barrières, justifie ainsi beaucoup plus que dans le cas du stationnement sur voirie la caractérisation pénale de la tentative de se soustraire au péage. Au demeurant le maintien d'une telle caractérisation dans le cas du stationnement maintiendrait un dispositif pénal de redistribution d'un produit d'amendes versées à l'État.

[51] « Trésorerie amendes transport », service de comptabilité publique spécialisé dans le recouvrement des amendes de transport pour la RATP, préfigurateur d'un service national de recouvrement des amendes, tel qu'il existe aujourd'hui pour les amendes de circulation.. Cette mission a entraîné le développement des terminaux portatifs.

On doit également noter que le taux de fraude est, dans le cas des péages autoroutiers de 1 pour 1 000, c'est-à-dire sans rapport avec celui du défaut de paiement des redevances de stationnement sur voirie. **Cette différence ne permet donc pas d'approcher dans des termes comparables les questions du contentieux et du recouvrement.**

3.– LA MISSION RECOMMANDE LE DISPOSITIF GLOBAL SUIVANT

3.1.– LES CRITÈRES AYANT GUIDÉ LA RÉFLEXION DE LA MISSION

La complexité du sujet tient on l'a vu, à la superposition des difficultés de tous ordres, rappelées dans la première partie du rapport.

Dans ce contexte, la mission a souhaité tout à la fois :

- respecter la volonté du législateur sénatorial, qui a souhaité confier aux collectivités l'ensemble des leviers des politiques de mobilité urbaine ;
- éviter que la réforme proposée ne réduise les ressources ou augmente les charges de l'État ;
- ne pas provoquer une croissance excessive et incontrôlée du contentieux ;
- ne pas amplifier les disparités financières entre collectivités territoriales ;

et a cherché répondre à la question centrale : « *définir les conditions permettant de structurer un dispositif simple, répartissant les rôles de manière efficace et aussi normalisée que possible, entre les services et opérateurs de l'État et ceux des collectivités locales* ».

La condition de simplicité a été interprétée par la mission comme une incitation à se rapprocher autant que possible de dispositifs et d'architectures déjà existants, tant sur le plan juridique, organisationnel que technique, dès lors que leur efficacité est établie.

3.2.– INSCRIRE DANS LE TEXTE LE CHOIX DE LA REDEVANCE D'OCCUPATION DOMANIALE

Afin de limiter les risques de contentieux (cf. supra Partie 1, § 2.1.2), la mission propose tout d'abord de remplacer la notion de redevance pour service rendu, figurant dans le texte voté par le Sénat, par celle de redevance d'occupation domaniale. Cette rédaction sera cohérente avec la disposition du même texte qui requiert l'avis de la collectivité dont relève le domaine public concerné, lorsque celle-ci est distincte de l'autorité qui a établi la redevance (cas de la commune qui donne son avis sur l'établissement de la redevance par l'EPCI à fiscalité propre).

Dès lors, la rédaction du texte législatif relative à l'établissement du barème devra être aménagée, pour fonder le niveau de la redevance sur la notion d'avantage consenti à l'utilisateur plutôt que celle de coûts d'installation, de maintenance et de renouvellement des équipements nécessaires à la collecte du produit de la redevance.

3.3.– EXPLOITER AU MAXIMUM LE LEVIER DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La carte de l'intercommunalité étant presque totalement achevée en France (cf. *infra* tableau n°9) – et ayant vocation à être achevée au 1^{er} janvier 2014 –, les modalités de mise en œuvre de la dépenalisation des amendes de stationnement doivent exploiter au maximum le levier de l'intercommunalité, afin d'une part de réduire les coûts de cette mise en œuvre et, d'autre part, d'être en cohérence, avec les territoires de la mobilité aujourd'hui.

Tableau n° 9 : L'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2013

	Nombre de groupements à fiscalité propre	Nombre de communes regroupées
Métropole	1	46
Communauté urbaine	15	434
Communauté d'agglomération	213	4 118
Communauté de communes	2 223	31 428
Syndicat d'agglomération nouvelle	4	23
Ensemble des groupements à fiscalité propre	2 456	36 049
<i>dont groupement à fiscalité professionnelle unique</i>	<i>1 354</i>	<i>20 573</i>

Source : DGCL

La mission propose à cette fin que le texte législatif relatif à la dépenalisation des amendes de stationnement prévoit une modification des articles L. 5215-20 du CGCT (définissant les compétences obligatoires des communautés urbaines) et L. 5216-5 de ce même code (définissant les compétences exercées de plein droit par les communautés d'agglomération), afin d'attacher à la compétence « organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs » la compétence « organisation du stationnement payant ».

La compétence « transport » étant une compétence obligatoire des communautés urbaines et une compétence de plein droit des communautés d'agglomération (*cf. supra 1^{ère} partie §3.4.1.*), cette mesure permettrait, sans remettre en cause le principe de libre-administration des collectivités territoriales, l'organisation de la compétence « organisation du stationnement payant » à l'échelon communautaire pour plus de 4 500 communes.

Cette mesure devrait être étendue aux métropoles en cours de création dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'administration publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en cours d'examen par le Parlement.

3.4.– REMPLACER LA NOTION DE FORFAIT DE POST-STATIONNEMENT PAR CELLE DE REDEVANCE DE PAIEMENT DIFFÉRÉ

Un des points les plus délicats soulevés par le contenu et la mise en œuvre de la réforme **consiste à éviter la requalification de la redevance pour non-paiement en sanction administrative.**

La mission propose de considérer le non-paiement immédiat de la redevance de stationnement comme un des modes d'acquiescement de celle-ci.

Cette faculté de « paiement différé » par l'utilisateur constituerait l'une des modalités tarifaires du barème, prévue par la loi. L'utilisateur qui ne paie pas immédiatement serait réputé avoir été néanmoins autorisé à occuper le domaine public en choisissant le paiement différé de la redevance d'occupation, dont le montant serait alors fixe et clairement affiché sur les parcmètres mis à la disposition de l'utilisateur. Celui-ci aurait la possibilité d'en acquiescer le montant dans un délai de 30 jours, soit spontanément, soit en recevant le titre de paiement correspondant.

N'ayant pas le caractère d'une sanction, ce paiement différé d'une redevance d'occupation domaniale pourrait se voir appliquer un montant maximum pouvant aller jusqu'à l'équivalent d'une journée de stationnement. La Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice a toutefois indiqué à la mission que même cette limitation à une journée peut fragiliser le dispositif, et qu'il serait préférable de mettre en place un dispositif technique permettant de ne faire payer que le temps non payé au moment de la constatation, ainsi que d'éventuels frais de dossier dans une limite raisonnable. Enfin, des modalités de régularisation du paiement par l'utilisateur lui-même, notamment dans les cas de dépassement de courte durée, pourraient être mises en place.

3.5.– CONSOLIDER ET ÉTENDRE LES COMPÉTENCES ET LES PRÉROGATIVES DES AGENTS DE CONSTATATION

3.5.1. Étendre les compétences des policiers municipaux et des ASVP

La mission propose que le texte législatif relatif à la dépenalisation des amendes de stationnement inclue une modification de l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure énumérant les missions des policiers municipaux afin qu'il mentionne explicitement le constat de non-paiement de la redevance de stationnement au titre de ces missions. Le statut des policiers municipaux devra également être revu dans ce sens, ce qui suppose une concertation préalable avec les organisations représentatives.

La mission propose par ailleurs qu'une disposition réglementaire spécifique prévoie l'attribution aux ASVP d'une mission relative au constat de non-paiement de la redevance de stationnement.

3.5.2. Adapter les modalités d'accès au SIV

Les dispositions de l'article L. 330-2 du code de la route relatives à la communication des informations du SIV (*cf. supra 1^{ère} partie §2.2.3.*) devront être complétées pour permettre la recherche des propriétaires des véhicules n'ayant pas acquitté les redevances de stationnement après dépenalisation.

L'article L 330-2 prévoyant déjà la communicabilité, pour des objectifs limitativement précisés, des informations du SIV aux agents des exploitants d'une autoroute à péage ainsi qu'à différentes autres catégories de personnes privées comme les constructeurs de véhicules et les entreprises d'assurances, les agents d'un délégataire de stationnement payant sur voirie devraient pouvoir de même bénéficier de cette communicabilité.

Ces dispositions ne suffiront cependant pas, seules, à résoudre certaines difficultés d'accès aux informations concernant les véhicules immatriculés à l'étranger. Ce sont ces difficultés qui, pour partie, expliquent que le dispositif de péages autoroutiers « free flow » (*cf. infra § 6.1.2*) n'a pas été mis en place en France. La mission n'a pas pu, dans le temps imparti, examiner dans quelle mesure la « dépenalisation » du stationnement risquait de rendre plus difficile la recherche et le recouvrement par les collectivités des créances qui naîtront du nouveau dispositif.

Une attention particulière devra sans doute être portée à ces questions dans les agglomérations transfrontalières (Lille-Roubaix-Tourcoing, Maubeuge-Hautmont, Strasbourg, ..), voire proches d'une frontière (Nice, ...).

3.5.3. Prévoir la force probante d'un constat effectué par des délégués de service public

Dans les cas où ses agents de délégués de service public seraient en charge du constat du non-paiement immédiat de la redevance de stationnement, la mission propose, afin de renforcer la force probante de ce constat, de simplifier le régime de la preuve et par-là même de limiter les risques contentieux, que :

- soit prévue l'assermentation obligatoire des agents de constatation des collectivités territoriales qui ne seraient pas des policiers municipaux et des ASVP ;
- soit prévue l'obligation pour les délégués de service public d'utiliser un système de notification du non-paiement intégrant une fonction de prise de vue horodatée et localisée du véhicule.

Les communes recourant à des policiers municipaux et à des ASVP pour la constatation du non-paiement immédiat de la redevance de stationnement pourraient par ailleurs être incitées, pour celles qui n'ont pas encore mise en place la verbalisation électronique, à s'équiper d'assistants personnels numériques intégrant une fonction de prise de vue horodatée et localisée des véhicules, et, pour celles déjà équipées, à renouveler au fur et à mesure leurs parcs d'appareils avec de tels assistants.

3.6.– TRANSPOSER À L'ENSEMBLE DE LA NOUVELLE CHAÎNE DE CONSTATATION ET DE RECOUVREMENT LE DISPOSITIF DU PROCÈS-VERBAL ÉLECTRONIQUE

La mission propose que soit transposé à l'ensemble de la nouvelle chaîne de constatation et recouvrement le dispositif du procès-verbal électronique, ce qui suppose d'une part de modifier en conséquence les statuts, l'organisation et le financement de l'ANTAI et, d'autre part, de prévoir une centralisation comptable de la collecte et de la redistribution.

Cette transposition ne pourra toutefois se faire que pour les communes et les EPCI ayant adopté un dispositif de constatation électronique. Or imposer la constatation électronique aux collectivités territoriales fait courir un important risque constitutionnel au regard du principe de libre-administration de ces dernières (*cf. supra, 1^{ère} partie §2.5.1*).

Afin de limiter le coût de la réforme qui pèsera sur l'État, et d'inciter les communes à recourir à l'ANTAI, la mission propose en conséquence que les coûts de recouvrement de la redevance, pris en charge par l'État, soient refacturés aux collectivités territoriales qui ne rejoindront pas la chaîne de constatation et de recouvrement de cet établissement public.

3.6.1. Modifier en conséquence l'organisation et le financement de l'ANTAI

Dans le scénario proposé par la mission d'une transposition du dispositif de procès-verbal électronique à l'ensemble de la nouvelle chaîne de constatation et de paiement, la modification de l'organisation et du financement de l'ANTAI devra être prévue afin que le recouvrement des redevances majorées de stationnement puisse être assuré par le Centre National de Traitement (CNT) des infractions de Rennes, actuellement associé à l'ANTAI [52].

■ Le statut de l'ANTAI

L'article 2 du décret n°2011-348 du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI précise que l'ANTAI « agit en qualité de prestataire de services de l'État, de collectivités territoriales ou de tout organisme public chargé d'une mission de service public ».

[52] Pour une présentation détaillée du statut, des missions, des ressources et des dépenses de l'ANTAI, se référer à l'annexe 3.

Au nombre des missions de l'établissement public, le même article 2 prévoit « l'organisation et la gestion du traitement automatisé des infractions qui lui est confié en qualité de prestataire ». L'article 10 précise que les ressources de l'ANTAI peuvent notamment comprendre la rémunération de ces prestations et que des subventions de l'État, des collectivités publiques ou de toute personne publique ou privée peuvent lui être allouées.

La transposition du dispositif du procès-verbal électronique à l'ensemble de la nouvelle chaîne de contestation et de paiement ne semble donc pas nécessiter de modification du statut de l'ANTAI.

La mission souligne qu'il n'y a pas lieu de modifier la disposition de l'article 2 du décret n°2011-348 du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI qui prévoit que « sa mission exclut la constatation des infractions, le recouvrement des amendes et l'exercice de l'action publique au sens de l'article 31 du code de procédure pénale ».

■ **Les modifications à apporter au financement de l'ANTAI**

Les ressources de l'ANTAI ont été principalement constituées en 2012 des subventions versées par les programmes 751 « Radars » et 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routier » du ministère de l'Intérieur (programme du CAS « contrôle de la circulation et du stationnement routier »).

Tableau n°10 : Ressources 2012 de l'ANTAI (en M€)

M€ au 31/12/12	Subvention pour charges de service public	Dotations en fonds propres	TOTAL	Reports de crédits 2011	Recettes diverses	TOTAL
P 751	50,7	14	64,7	2,1	Néant	66,8
P 753	36,4	7	43,4	0,4	Néant	43,8
Autre	Néant	Néant	Néant	Néant	1,2	1,2
TOTAL	87,1	21	108,1	2,5	1,2	111,8

Source : ANTAI – Rapport d'activité pour l'année 2012

La transposition du dispositif du procès-verbal électronique à l'ensemble de la nouvelle chaîne de contestation et de paiement aura nécessairement un impact sur les dépenses de l'ANTAI, notamment pour financer de nouveaux développements informatiques (cf. *infra* 3.6.1.3.) et nécessitera donc une évolution des ressources actuellement prévues dans le budget triennal 2013/2015.

L'ANTAI a estimé, à la demande de la mission, le coût de l'adaptation du logiciel PVé en cas de dépenalisation du stationnement payant à une somme comprise entre 0,8 et 1 M€ (dans l'hypothèse où les demandes de saisine restent validées par l'OMP. Cette estimation paraît, de l'avis de la mission, un minorant de l'ensemble des coûts de développement à prévoir (cf. *infra supra* 3.7.1.1.). Elle fournit néanmoins un premier ordre de grandeur des enjeux.

Il peut être prévu :

- soit d'augmenter la subvention pour charges de service public versée au titre du programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routier » ;
- soit de prévoir une rémunération partielle des prestations fournies par l'ANTAI aux collectivités territoriales (possibilité prévue par l'article 10 du décret du 29 mars 2011 précité).

En tout état de cause, la mise en œuvre du dispositif global proposé par la mission nécessitera **qu'une réflexion spécifique soit conduite sur les modifications à apporter au financement de l'ANTAI.**

■ **La capacité de l'ANTAI à prendre en charge les nouvelles missions**

L'ANTAI se dit en capacité, sous réserve de l'adaptation de son organisation et de ses moyens :

- de fournir aux collectivités territoriales qui souhaiteraient intégrer un dispositif de constatation électronique les outils de constatation : interface homme-machine (IHM) ou assistant numérique personnel ;
- pour les collectivités territoriales ayant déjà adopté la verbalisation électronique, d'adapter l'application PVé et d'émettre des recommandations vers les éditeurs de logiciels de verbalisation électronique pour intégrer la nouvelle dimension de modulation des redevances de stationnement.

La modification de l'application de gestion centrale (AGC) qu'entraînerait la dépenalisation des amendes de stationnement afin de permettre à chaque collectivité territoriale de définir des zones de stationnement et leurs tarifs associés est tout à fait envisageable selon l'ANTAI.

Cette définition serait téléchargée sur les dispositifs de constatation permettant à l'agent de définir uniquement la zone de tarification et d'éviter par là-même les erreurs de saisie de montant. La gestion des montants serait ensuite assurée de manière intégrée sur l'ensemble de la chaîne de traitement, ainsi que l'historisation des montants par zone de stationnement.

L'ANTAI pourrait également fournir le traitement d'envoi des avis de paiement différé et des lettres de rappel. La gestion par l'ANTAI de plusieurs types de notices de paiement et plusieurs types de formulaires de contestation est absorbable.

L'ANTAI pourrait enfin être techniquement en mesure de gérer les milliers de comptes commerçants (un par commune ayant mis en place du stationnement payant) pour le dispositif existant de paiement par internet afin que les paiements puissent être directement versés sur un compte courant de la commune.

3.6.2. Prévoir une centralisation comptable de la collecte et de la redistribution

Sauf à concéder un retour à une organisation de la comptabilité publique révolue, coûteux et à contresens des efforts de la DGFIP engagés depuis plusieurs années, et sans présager d'une hypothétique légitimité de la refacturation des charges induites sur le réseau des comptables publics, il n'est pas loisible d'envisager une augmentation de l'ordre de 700 ETP d'agents comptables pour le recouvrement annuel de 3 millions de recettes locales de montant unitaire de l'ordre de 30 €.

Il convient donc d'instituer une fonction comptable centralisatrice unique, à l'instar de celle instituée pour les amendes de circulation.

Ceci suppose la mise en œuvre d'un circuit de traitement de fonction et d'organisation analogues à celles exercées par l'ANTAI actuellement :

- centralisation des constats d'impayés,
- identification du redevable ;
- émission et édition des avis de produit à encaisser avec information du redevable sur la justification de la réclamation, de ses droits et des moyens d'acquitter sa dette ouverts à sa disposition (chèque, RIB, virement, paiement sécurisé par internet) ;
- récupération des informations de règlement (le service n'encaisse pas, mais gère le paiement) ou de réclamation ;
- gestion et transmission des informations : clôture en cas d'avis d'encaissement par le comptable public, mise en instance en cas de contestation recevable, relance du redevable et, à défaut de règlement, signalement et transmission au comptable des impayés ;

- émission et édition des messages de transmission au comptable public teneur de compte de la collectivité concernée ;
- suivi des actes de recouvrement engagés par le comptable public.

Dans le modèle actuel des amendes de circulation, le comptable de la DRFiP de Rennes centralise les produits sur le compte de trésorerie du CAS.

En revanche, les redevances de stationnement sont par nature des produits à encaisser des collectivités (communes ou EPCI) du lieu de l'impayé. En conséquence, le comptable centralisateur doit reverser le produit au compte de la collectivité, par l'intermédiaire du comptable public teneur de compte.

Ce reversement ne nécessite pas d'être exécuté opération par opération, mais peut faire l'objet de liquidations récapitulatives, par exemple mensuelles ou trimestrielles, voire annuelles, si les textes le prévoient sinon, selon l'exigence de l'ordonnateur (le maire ou le président de l'EPCI).

On peut concevoir un mécanisme calqué sur celui du CAS, par la création d'un compte de trésorerie globale, avec liquidation des montants encaissés à chaque collectivité selon des règles de périodicité que les textes préciseront, par exemple en fonction des montants encaissés, des montants émis (avances sur recettes), de la taille des collectivités bénéficiaires...

On peut également concevoir un mécanisme de retenue à la source sur les montants à liquider par exemple dans l'hypothèse de l'institution d'une « éco-contribution » destinée à financer certaines « opérations destinées à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et la circulation » selon les termes de l'amendement sénatorial déjà voté.

Les responsabilités du comptable sont précisées par l'article 60 de la loi de finances 63-156 du 23 février 1963, modifiée [53], mais la loi peut lui attribuer des responsabilités ou des conditions d'exercice spécifiques, notamment en matière de poursuites et de recouvrement.

3.7.– UNIFIER ET CENTRALISER LE CONTENTIEUX APPLICABLE, ET SI POSSIBLE LE SIMPLIFIER

3.7.1. Mettre en place une procédure de recours adaptée

La mission propose que soit adoptée parallèlement à la dépenalisation des amendes de stationnement une procédure de recours à la fois garante du respect du droit au recours et autorisant le filtrage des contestations, le recours à des procédures dématérialisées et à un jugement rapide des contestations sérieuses. Elle estime qu'il n'est pas possible d'interdire la formation d'un recours gracieux devant le maire, mais ne propose pas la création par voie législative d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) dont l'existence obligerait les collectivités territoriales à se doter de services juridiques capables de traiter ce type de procédures. Elle propose en revanche :

- que soit attribuée **une nouvelle compétence** aux chefs des circonscriptions de sécurité publique dans le cadre d'un dispositif de recours préalable ;
- que l'**exercice d'un recours**, gracieux éventuellement formé devant le maire, ou contentieux, **ne suspende pas la force exécutoire du titre** ;
- que soit introduite **une consignation préalable** à l'introduction de l'instance.

[53] Cet article a été modifié à de multiples reprises, dont 4 fois au cours des 6 dernières années : dernière modification par la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 - art. 90 (V), avec application au 1^{er} juillet 2012.

■ **Attribuer une nouvelle compétence aux chefs des circonscriptions de sécurité publique dans le cadre d'un dispositif préalable de recours**

La mission propose qu'une partie des agents des services actuellement affectés auprès des OMP pour le traitement des amendes pénales se voient confier par la loi le soin de contrôler la régularité des contestations susceptibles d'être portée devant la formation contentieuse.

Les chefs des circonscriptions de sécurité publique deviendraient les délégués de la juridiction administrative en charge du contentieux pour le stationnement payant : un délégué serait créé à cet effet dans chaque circonscription de sécurité publique concernée et un délégué serait placé en outre auprès du tribunal administratif pour le stationnement payant à Rennes (*cf. infra*, § 3.7.2.).

Il devrait être prévu que toute contestation serait préalablement portée devant eux, avant d'être transmise à le cas échéant à un magistrat.

Cette solution

- serait en cohérence avec la transposition du dispositif du procès-verbal électronique à l'ensemble de la nouvelle chaîne de constatation et de recouvrement ;
- éviterait aux communes de devoir se doter des services juridiques nécessaires à l'instruction des recours administratifs gracieux et limiterait le nombre « d'indulgences » injustifiées ;
- éviterait le risque de l'apparition d'un nouveau contentieux de masse devant la juridiction administrative ;
- limiterait ainsi le coût de la réforme pour l'État.

■ **Prévoir que l'exercice du recours gracieux ou contentieux ne suspende pas la force exécutoire du titre**

Afin de ne pas encourager les recours, la mission propose de prévoir que l'exercice d'un recours gracieux préalable devant le maire ou d'un recours contentieux ne suspende pas la force exécutoire du titre, en dérogeant notamment à l'article L 1617-5 1 du CGCT aux termes duquel « *l'introduction devant une juridiction de l'instance ayant pour objet de contester le bien-fondé d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou un établissement public local suspend la force exécutoire du titre* ».

■ **Introduire une consignation préalable à l'introduction de l'instance**

Bien que l'introduction d'une telle consignation soit dérogatoire au droit commun du contentieux administratif, il convient de rappeler que ce type de procédure qui existe en droit pénal existe également en droit administratif dans le domaine fiscal. Il résulte en effet de l'article L. 279 du livre des procédures fiscales qu'« *en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires, lorsque les garanties offertes par le contribuable ont été refusées, celui-ci peut, dans les quinze jours de la réception de la lettre recommandée qui lui a été adressée par le comptable, porter la contestation, par simple demande écrite, devant le juge du référé administratif, qui est un membre du tribunal administratif désigné par le président de ce tribunal. Cette demande n'est recevable que si le redevable a consigné auprès du comptable, à un compte d'attente, une somme égale au dixième des impôts contestés* ».

La mission propose donc l'introduction d'une consignation préalable à l'introduction de l'instance. Compte tenu du faible montant des redevances, celles-ci pourraient être consignées dans leur intégralité. Cette mesure serait sans aucun doute un puissant frein à l'introduction de recours.

■ **Ce mécanisme de consignation trouverait notamment toute sa place si la contribution pour l'aide juridique était supprimée à brève échéance.**

En effet, en l'état actuel des textes, les articles 1635 bis Q du code général des impôts et R. 411-2 du code de justice administrative disposent que la recevabilité de la requête est subordonnée au versement d'une contribution pour l'aide juridique de 35 €.

Les personnes contestant une redevance pour occupation du domaine public ne seraient en l'état pas au nombre des personnes exemptées, qui comprennent, devant les juridictions administratives, les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, l'État, les auteurs des recours à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile et les auteurs de référés-liberté.

Il doit être noté que l'existence de cette contribution fait l'objet d'un débat interministériel qui n'a semble-t-il pas encore fait l'objet d'un arbitrage de la part du Premier ministre.

3.7.2. Attribuer le contentieux à une juridiction administrative unique

La mission s'est interrogée sur la faisabilité du rattachement à la juridiction administrative de la compétence du stationnement payant dépenalisé.

Les délais moyens de jugement constatés en 2012 pour les affaires ordinaires (hors référés et procédures enserrées dans des délais particuliers et compte non tenu des ordonnances) sont :

- pour les tribunaux administratifs : 1 an 10 mois et 6 jours ;
- pour les cours administratives d'appel : 1 an 2 mois et 1 jour.

Le vice-président du Conseil d'État et le chef de la mission d'inspection des juridictions administratives ont par ailleurs fait état devant la mission des difficultés très importantes rencontrées par les magistrats et fonctionnaires des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour traiter des contentieux de masse tels que ceux concernant les étrangers, la contestation des retraits de points du permis de conduire ou le droit au logement.

Il a également été fait état d'une augmentation prévisible du contentieux (que la mission estime probable dans un premier temps) et du fait que les magistrats de l'ordre administratif pouvaient rendre 350 décisions par an et par magistrat dans des contentieux simples.

La mission rappelle que selon le ministère de la justice, en 2012, 18 248 décisions ont été rendues par les tribunaux de proximité, dont seulement 4 681 par jugements en audience, le reste par ordonnances pénales.

Elle estime que la prise en charge par les tribunaux administratifs de ce type de contentieux est certes possible mais présenterait des difficultés difficilement surmontables pour nombre d'entre eux .

C'est pourquoi, compte-tenu de ces difficultés, importantes qui ne peuvent effectivement pas être ignorées, **la mission propose le transfert du contentieux à la juridiction administrative mais dans le cadre d'une procédure adaptée à la nature de celui-ci.**

La mission propose en effet la mise en place d'une juridiction spécifique, chargée de ce contentieux : **un tribunal administratif du stationnement**, installé par exemple à Rennes, sur le modèle de ce qui est prévu par les articles R 312-8 et R 312-18 du code de justice administrative ^[54] ^[55], disposant d'une procédure adaptée à la nature du contentieux.

[54] « Les litiges relatifs aux décisions individuelles prises à l'encontre de personnes par les autorités administratives dans l'exercice de leurs pouvoirs de police relèvent de la compétence du tribunal administratif du lieu de résidence des personnes faisant l'objet des décisions attaquées à la date desdites décisions.

Cette juridiction aurait une compétence nationale et ne serait saisie que des procédures contentieuses relatives au stationnement payant. Il apparaît à la mission que la mise en place d'une procédure adaptée à ce contentieux permettrait d'éviter toutes procédures dilatoires susceptibles d'engorger cette juridiction et n'imposerait pas une charge trop importante à l'État

Elle pourrait bénéficier de la centralisation du dispositif proposée par ailleurs.

Un transfert des ETP entre le ministère de la justice et les juridictions administratives permettrait de ne pas aggraver la charge des juridictions administratives. Il est par conséquent nécessaire d'avoir une approche réaliste du nombre de magistrats et de fonctionnaires nécessaires pour traiter ce contentieux en tenant compte de la spécificité de la production de la juridiction administrative (*cf. supra*, § 4.3.1, *second point*).

Il conviendra également d'évaluer le nombre de magistrats et de fonctionnaires nécessaires à l'examen des pourvois en cassation devant le Conseil d'État.

Néanmoins ces renforcements en moyens humains pourraient être limités dès lors qu'une procédure adaptée serait mise en place.

3.7.3. Mettre en place une procédure administrative adaptée

Bien qu'elle n'ait pu expertiser suffisamment les questions de procédure dans le délai qui lui était imparti, la mission estime que plusieurs pistes pourraient être explorées afin de permettre un examen efficient du contentieux du stationnement mais respectueux de nos principes juridiques, notamment le principe de l'accès au juge.

La mission propose que soient prévues, à l'instar de ce qui existe dans d'autres contentieux, les pistes suivantes, non nécessairement cumulatives :

- la possibilité de statuer en juge unique (article R 222-13 du code de justice administrative) ;
- la possibilité pour le président de la formation de jugement de dispenser le rapporteur public de conclusions (article R 732-1-1) et l'absence d'appel (article R 811-1) ;
- l'instauration d'une procédure écrite qui dispenserait de comparaître le requérant qui ne pourrait être entendu qu'à sa demande ;
- la possibilité de rendre une décision en premier et dernier ressort ;
- la mise en place d'une procédure identique à celle autorisée par l'article R 222-1 du code de justice administrative (rejet par ordonnance des recours qui ne pourront manifestement pas prospérer ^[56] ;

Toutefois, cette dérogation aux dispositions de l'article R. 312-1 n'est pas applicable aux litiges relatifs aux décisions ministérielles prononçant l'expulsion d'un ressortissant étranger, fixant le pays de renvoi de celui-ci ou assignant à résidence l'étranger qui a fait l'objet d'une décision ministérielle d'expulsion ainsi qu'aux décisions ministérielles assignant à résidence un étranger ayant fait l'objet d'une décision d'interdiction du territoire prononcée par une juridiction judiciaire et qui ne peut déférer à cette mesure. »

[55] « *Les litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire de la République française relevant des autorités consulaires ressortissent à la compétence du tribunal administratif de Nantes.*

Par dérogation au second alinéa de l'article R. 312-1, le tribunal administratif de Nantes est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions du ministre chargé des naturalisations prises en application de l'article 45 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993. »

[56] L'article R 222-1 du code de justice administrative permet aux présidents de formation de jugement de rejeter par ordonnance « *les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir*

– la dispense du ministère d’avocat.

S’agissant de ce dernier point, en vertu de l’article R 431-2 du code de justice administrative, « *les requêtes et les mémoires doivent, à peine d’irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d’une somme d’argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d’un litige né d’un contrat.* ».

L’article suivant introduit toutefois en son 5° une exception à ce principe, qui n’est pas applicable aux litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale, un établissement public en relevant ou un établissement public de santé.

La mission propose par conséquent que le contentieux des amendes de stationnement, qui tendrait à la décharge de sommes réclamées aux requérants, soit dispensé du ministère d’avocat, dès lors que, comme prévu au 5° cité ci-dessus, le défendeur serait une commune ou un EPCI. A cet égard, il n’est pas certain qu’une nouvelle disposition normative soit nécessaire.

3.8.– RESTRUCTURER LE CAS AMENDES

3.8.1. Préserver la part de l’État, des communes de moins de 10 000 habitants, du STIF et de la région Île-de-France

3.8.1.1. Préserver la part de l’État

Globalement, dans les hypothèses développées dans la première partie du rapport au § 4.2 et reprises ici, la dépenalisation des amendes de stationnement payant induira une perte de recettes de 91,9 M€ pour l’État.

Plusieurs dispositifs de récupération de cette perte sont envisageables :

- **Une première option consiste à supprimer le reversement au CAS des amendes « radar » destinées aux communes et EPCI (106 M€ en LFI 2013)– sans toutefois modifier le reversement au CAS des amendes destinées aux départements, à la Corse et à l’outre-mer (64 M€).**

Cette solution n’est pas, sans impact sur les communes et EPCI de moins de 10.000 habitants, dans la mesure où **elle entraîne une baisse supplémentaire de 10,6 M€ de leurs ressources issues du CAS** – s’ajoutant au majorant de 10,4 M€ de la perte résultant de la dépenalisation proprement dite, portant ainsi globalement à un montant maximal de 21 M€ la perte de recettes à reconstituer pour ces communes et EPCI de moins de 10 000 habitants –.

à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d’en apprécier le bien-fondé ». L’ordonnance prise en vertu de ces dispositions peut faire l’objet d’un appel et d’un pourvoi en cassation.

En outre, l’article R 611-8 du code de justice administrative permet au président de la formation de jugement de décider qu’il n’y a pas lieu à instruction, "*lorsqu’il apparaît au vu de la requête que la solution de l’affaire est d’ores et déjà certaine*". Le tribunal rend alors un jugement, mais sans que des mémoires aient été échangés. Ce jugement peut être contesté par les voies de l’appel puis de la cassation.

Enfin des dispositions réglementaires, prévues pour les contentieux simples et potentiellement volumineux, pourraient sans doute être étendues au contentieux de la redevance post-stationnement. Il s’agit des dispositions prévoyant la possibilité de statuer en juge unique (article R 222-13), la possibilité pour le président de la formation de jugement de dispenser le rapporteur public de conclusions (article R 732-1-1) et l’absence d’appel (article R 811-1).

En revanche le STIF et la région Île-de-France ne sont pas impactées au-delà de l'effet de premier rang induit par la disparition des amendes liées au stationnement payant et leurs ressources peuvent être reconstituées par modification de la répartition entre collectivités franciliennes.

- **Une seconde option consiste à revoir la clef de partage entre l'État et les collectivités du produit des amendes forfaitaires (hors radar) et des amendes forfaitaires majorées.**

En pratique, il conviendrait de fixer la part de l'État à 58,8% [458 M€/975,5 M€], et, corrélativement, **celle des collectivités à 41,2%**.

Comme la précédente, **cette seconde option impacte la part des communes et EPCI de moins de 10 000 habitants** (perte de 9,2 M€ qui, s'ajoutant à celle de 10,4 M€ induite par la dépenalisation proprement dite, porte globalement à un montant maximal de 20 M€ la perte de recettes pour ces communes et EPCI), **mais aussi assez profondément la situation de l'Île-de-France**. En effet le montant total du produit des amendes auquel l'Île-de-France pourra prétendre s'établira dans ce cas à 135 M€ [42% x 41,2% x (9755 M€ - 195,5 M€)], soit un niveau inférieur à celui actuel cumulé des seuls STIF et Région Île-de-France qui est de 163 M€ [75% x 53% x 975,5 M€].

Les ressources du STIF et de la région Île-de-France ne pourront donc plus être reconstituées par une simple modification interne à l'Île-de-France des clefs de répartition du CAS – sans même évoquer la question de la participation de ces deux collectivités au bénéfice de la dynamique de croissance des recettes de stationnement sur voirie escomptable en Île-de-France (cf. *supra*, première partie § 4.2.3).

En tout état de cause, quelque soit la solution retenue, il importe de rappeler que les calculs précédents s'appuient sur les données de l'année 2012. Or, comme indiqué précédemment (cf. *supra*, § 4.1.2) l'évolution de ces données n'est pas encore prévisible : **un mécanisme d'ajustement ou de stabilisation serait à envisager pour parer l'éventualité d'une évolution sensible** et à l'heure actuelle imprévisible (comme, par exemple, une baisse marquée des autres contraventions de circulation ou des amendes forfaitaires...).

3.8.1.2. Préserver la part des communes et EPCI de moins de 10.000 habitants, du STIF et de la Région Île-de-France

Comme il vient d'être indiqué, la reconstitution des ressources de ces collectivités est plus ou moins difficile selon l'option qui aura été retenue pour la reconstitution des ressources de l'État. En particulier la reconstitution des ressources de l'État par une modification des clefs de partage du CAS ne permet pas de préserver par les mêmes voies les ressources du STIF, de la Région Île-de-France et des communes et EPCI de moins de 10.000 habitants – *sauf éventuellement en modifiant les parts respectives de l'Île-de-France et des autres régions.*

Dans ce contexte la mission a été conduite à s'interroger sur la possibilité d'instaurer un dispositif « d'éco-contribution » sur l'ensemble des redevances de stationnement payant dans une perspective qui se situerait en cohérence avec l'objectif affiché de dépenalisation des amendes de stationnement, à savoir favoriser le développement de la mobilité durable (cf. *infra* §3.8.2.).

Éventuellement prélevée « à l'intérieur » (sans impact pour l'usager) et d'un niveau modéré, cette « éco-contribution » serait affectée au financement d'investissements du STIF et de la Région Île-de-France (pour la part la part prélevée sur les redevances de stationnement en Île-de-France) et d'investissements de sécurité routière des communes et EPCI de moins de 10.000 habitants (pour la part prélevée sur les redevances de stationnement hors Île-de-France).

3.8.2. Préciser les modalités d'affectation de la redevance aux politiques de mobilité durable : l'« éco-contribution » de stationnement

L'instauration d'une « éco-contribution » sur les redevances de stationnement permettrait en effet à la fois

- de garantir la neutralité financière de la réforme pour les STIF et la région Île-de-France et pour le financement des investissements en faveur de la sécurité routière réalisés par les communes de moins de 10 000 habitants
- et le cas échéant de permettre, dans le cas de l'Île-de-France en premier lieu (*cf.* § I.3.3.2), un éventuel accroissement de la ressource concourant aux objectifs d'amélioration des transports en commun ou respectueux de l'environnement et de la circulation, objectifs rappelés par le projet d'amendement voté par le Sénat.

L'« éco-contribution », prélevée à l'intérieur des redevances et des forfaits de post-stationnement, serait indolore pour l'usager.

L'« éco-contribution » serait affectée au financement des investissements du STIF pour la part prélevée sur les redevances de stationnement en Île-de-France, et au financement des investissements de sécurité routière des communes et EPCI de moins de 10 000 habitants pour la part prélevée sur les redevances de stationnement hors Île-de-France.

Afin de ne pas perdre le bénéfice de l'industrialisation de la collecte, cette « éco-contribution », pourrait être collectée par l'ANTAI et réaffectée via le CAS sur décisions du comité des finances locales.

3.9.– INSCRIRE LA MISE EN PLACE DU PROJET DANS UNE CHRONOLOGIE RÉALISTE

Le dispositif législatif, réglementaire et technique complexe que suppose la mise en œuvre des solutions proposées par la mission pour réussir la dépenalisation du stationnement payant implique des délais substantiels.

- **Sur le plan législatif, le sujet ne peut être traité par la seule modification des articles L2213-6 et L2333-87 du code général des collectivités territoriales.**

Plusieurs codes sont concernés par le mécanisme proposé : outre celui-ci, le code général de la propriété des personnes publiques, le code de la justice administrative, le code de la sécurité intérieure, le code de la route, le code pénal, le code de procédure pénale, devront se voir apporter dans leur partie législative des rédactions nouvelles ou des abrogations.

En toute rigueur, la dépenalisation du stationnement payant mériterait selon la mission **un projet de loi autonome. À tout le moins, un titre complet et nouveau** du projet de loi de modernisation de l'administration publique territoriale et d'affirmation des métropoles, greffé sur ce texte au cours des navettes parlementaires à venir, pourrait constituer une solution plus rapide. **Il devra être complété quoiqu'il en soit par les dispositions d'une loi de finances initiale** pour traiter notamment les évolutions du compte d'affectation spéciale.

- **Les sujets réglementaires ne pourront être traités dans le cadre d'un seul décret en Conseil d'État.**

La modification du décret relatif aux polices municipales, celle éventuelle du décret constitutif de l'ANTAI, les aspects réglementaires du transfert de contentieux à la justice administrative, l'évolution des missions des officiers du ministère public, pour ne citer que ces aspects, devront être traités de manière autonome.

- **Le transfert des compétences aux EPCI par les communes qui le souhaiteront nécessitera des débats dans les organes délibérants des collectivités et le suivi des procédures prévues par le CGCT.**

L'évolution des missions de certains agents aujourd'hui affectés dans les services des OMP, devenus pour une partie d'entre eux délégués du tribunal administratif, ainsi que la mise en place de cette juridiction administrative spécialisée, doivent également être effectuées préalablement. Il s'agira en effet de pouvoir traiter sans délais le contentieux qui ne manquera pas de se développer rapidement, certains usagers et avocats se dédiant vraisemblablement à la mise en échec espérée du système.

- **La mise en œuvre technique du dispositif suppose des délais importants : conception et mise en place de l'environnement informatique centralisé de la perception de la redevance majorée, acquisition et test des assistants numériques personnels dotés de leurs nouvelles fonctionnalités photographiques de constatation, ajustement du réseau comptable, création de régies de recettes dans les communes qui souhaiteront rester autonomes, conclusion des délégations de service par les collectivités qui auront fait ce choix, organisation des services chargés de la constatation et formation de leurs agents, ne seront pas les moindres des tâches à accomplir dans le délai de préparation de l'entrée en vigueur du nouveau dispositif.**

Le délai de dix huit mois prévu par le texte du Sénat avant l'entrée en vigueur de la loi n'apparaît pas suffisant à la mission au regard des difficultés de la réforme. **Un délai de 24 mois lui paraît plus réaliste.**

- **Enfin, la mise en place d'une direction de projet et d'une équipe projet apparaît indispensable à la réussite de la dépenalisation du stationnement payant, comme l'avaient déjà suggéré les auteurs du rapport des inspections générales de 2005.**



LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 – Lettre de mission**
- Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées**
- Annexe 3 – L'ANTAI : résultats et performances**
- Annexe 4 – Bases légales et réglementaires encadrant les compétences des agents de surveillance des voies publiques (ASVP)**
- Annexe 5 – Précisions sur le régime pénal actuel du stationnement payant**
- Annexe 6 – Évolution de la part du stationnement payant dans le PVé**



ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

N° - 1 6 9 8

Paris, le 05 JUIN 2013

EM r 26

à

Madame le chef du service de l'inspection générale des finances

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable

Monsieur l'inspecteur général des services judiciaires

Objet : Mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement.

Le stationnement et sa réglementation constituent un levier essentiel de développement de la politique des transports collectifs et un déterminant majeur du choix modal. Ils jouent un rôle déterminant dans l'équilibre des flux de circulation et dans l'aménagement des agglomérations. Le stationnement payant permet de tarifier la rareté de l'espace public dans les centres urbains et de diriger les usagers vers une offre de transports collectifs ou actifs.

Seul le maire (ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale) peut aujourd'hui, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, décider de rendre payant ou de réglementer le stationnement. Le non-respect des règles de stationnement (tarification ou zone bleue à disque) expose à des sanctions qui revêtent aujourd'hui un caractère pénal, prenant la forme de contraventions dont le montant est fixé à l'échelle nationale.

L'uniformité du montant de la sanction, défini au plan national, ne tient pas compte du niveau de rareté des places, des contraintes et spécificités locales et encore moins de la demande selon les villes. L'inadaptation du cadre du droit pénal en matière d'infraction au stationnement autorisé conduit en conséquence les élus locaux à revendiquer de longue date une réforme.

A l'occasion des débats parlementaires sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, des amendements en faveur de la dépenalisation des amendes de stationnement ont été déposés.

Le gouvernement partage l'intérêt de cette réforme au regard de l'objectif d'une meilleure efficacité des politiques locales de mobilité durable.

Pour en évaluer pleinement les incidences à la fois organisationnelles, financières et techniques, je souhaite qu'une mission, constituée de membres de vos inspections, en étudie rapidement les possibilités et modalités de mise en œuvre.

Compte tenu des délais impartis, contraints par le calendrier de discussion parlementaire du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, je souhaite que la mission puisse porter plus particulièrement son attention sur les sujets suivants :

- les modalités d'organisation d'émissions des titres de recettes et de leur recouvrement (gestion des titres de recettes ou avis de paiement, organisation des flux d'information et des circuits financiers et comptables, impact en termes de réorganisation des services de l'Etat actuellement compétents, possibilité ou non de capitaliser sur les processus de traitement automatisés actuellement en vigueur) ;
- les modalités de traitement des flux de contestation devant les juridictions en explorant toutes les voies de rattachement possibles. Dans ce cadre, vous solliciterez autant que de besoin le vice-président Conseil d'Etat afin de recueillir ses propositions sur les dispositions à prévoir ;
- l'impact sur le compte d'affectation spéciale par lequel transite aujourd'hui le produit des amendes de police et sur la répartition de ce produit entre l'Etat et les autres bénéficiaires ; la mission expertisera notamment les modalités de compensation de la perte de recettes pour l'Etat et certaines catégories de collectivités territoriales (comme le STIF, la région Ile-de-France et les communes de moins de 10 000 habitants) ;
- l'évaluation préliminaire du coût de la réforme (notamment du point de vue des collectivités territoriales).

Vos propositions devront définir les conditions permettant de structurer un dispositif simple, répartissant les rôles de manière efficace et aussi normalisée que possible, entre les services et opérateurs de l'Etat et ceux des collectivités locales.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir m'adresser votre rapport **d'ici le 4 juillet**, délai de rigueur.



Jean-Marc AYRAULT



ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Cabinet de la Présidence de la République

Patrick VIEU, conseiller environnement et territoires

Cabinet du Premier ministre

Clément BEAUNE, conseiller technique budget

Philippe-Emmanuel de BEER conseiller pour la fiscalité et les prélèvements obligatoires

Zoé CHOIMET, conseillère technique pôle transport

Xavier PIECHACZYK, conseiller pour le développement durable et les transports

Cécile RAQUIN, conseillère technique chargée de la décentralisation et de la réforme de l'État

Conseil d'État

Jean-Marc SAUVÉ, vice-président

Daniel SCHILTE, chef de l'inspection des juridictions administratives

Céline GUIBÉ, conseillère des tribunaux administratifs

Cabinet du ministre de l'Intérieur

Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, conseillère administration territoriale

Cabinet de la ministre déléguée chargée de la Décentralisation

David PHILOT, directeur adjoint du cabinet

Sophie RIMEU, conseillère juridique

Julien ROBINEAU, conseiller chargé de la fiscalité locale et des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Ministère de l'économie et des finances

Direction générale des finances publiques

Jean-Luc BRENNER, sous-directeur CL1. Gestion comptable et financière des collectivités locales

Etienne ERASMUS, chef du bureau CL1A Expertise juridique, service des collectivités locales

Bruno ROUSSELET, sous-directeur GF1. Particuliers

Guy CLEAZ SAVOYEN, chef du bureau GF1C. Amendes et produits divers, sous-direction GF1

Micheline NOSLEN, chef du secteur pôle amendes, sous-direction GF1

Agnès LUZURIER, bureau GF3C. Études statistiques en matière fiscale, sous-direction GF3 (Missions foncières de la fiscalité du patrimoine et des statistiques)

Audran Le BARON, sous-directeur SI-1 des systèmes d'information (études et développement)

Direction du budget

Denis CHARISSOUX, sous-directeur, 4^{ème} sous-direction

Antoine SEILLAN, chef du bureau des transports (4BT) de la 4^e sous-direction

Arnaud PHELEP, sous-directeur, 5^{ème} sous-direction

Michael SIBILLEAU, chef du bureau des collectivités locales (5BCL) de la 5^{ème} sous-direction

Daniel PARTOUCHE, bureau 5BCL

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

Éric MATHAIS, chef de service, adjointe à la directrice des affaires criminelles et des grâces

Francis Le GUNEHEC, chef du bureau de la législation générale

Direction des affaires civiles et du Sceau

Carole CHAMPALAUNE, directrice

Aline ÉVRARD, chef du bureau du droit public

Direction des services judiciaires

Jean-François BEYNEL, Directeur

Ministère de l'intérieur

Direction générale des collectivités locales

Stéphane BRUNOT, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

Myriam KABYLO, adjointe à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique

François LAFOND, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État,
sous-direction des finances locales et de l'action économique

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

Anne LEBRUN, sous-directrice de la circulation routière

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

Claude DUMONT, chef du bureau des polices administratives

ANTAI

Philippe REY, président

Jean-Jacques DEBACQ, directeur

Jean-Michel GESSNER, secrétaire général

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Direction des services de transport

Thierry GUIMBAUD, directeur des services de transport

Alexis VUILLEMIN, sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains

Olivier OCCHIPINTI, conseiller juridique du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer

Direction des infrastructures de transport

Christophe SAINTILLAN, directeur des infrastructures de transport



ANNEXE 3 – L’ANTAI : STATUTS, MISSIONS, RESSOURCES ET PERFORMANCES

1.- Statut et missions de l’ANTAI

Les missions de l’ANTAI sont fixées par le décret n°2011-348 du 29 mars 2011 portant création de l’Agence nationale de traitement automatisé des infractions. Elles sont au nombre de six (article 2 du décret) :

- la participation à la définition des normes techniques relatives au traitement automatisé des infractions, le contrôle et l’évaluation de leur application, la contribution à leur évolution et à la surveillance de l’interopérabilité des dispositifs techniques correspondants ;
- la conception, l’entretien, la maintenance, l’exploitation et le développement des systèmes et applications nécessaires au traitement automatisé des infractions ;
- l’édition, le publipostage, le routage et l’affranchissement des différents avis de contravention établis par voie électronique ou dans le cadre du traitement automatisé des infractions, ainsi que les différents courriers nécessaires ;
- le tri du courrier reçu dans le cadre des recours émis par des contrevenants ou de tout autre moyen de communication ;
- l’organisation et la gestion du traitement automatisé des infractions qui lui est confié en qualité de prestataire.

L’ANTAI agit en qualité de prestataire de services de l’État, de collectivités territoriales ou de tout organisme public chargé d’une mission de service public (article 2).

L’ANTAI est administrée par un conseil d’administration dont le président est nommé par décret sur proposition du ministre de l’Intérieur, et dirigé par un directeur également nommé par décret sur proposition du ministre de l’Intérieur.

2012 a été la première année de plein exercice de l’ANTAI.

2.- Ressources de l’ANTAI

L’article 10 du décret du 29 mars 2011 précité précise que les ressources de l’ANTAI peuvent comprendre :

- la rémunération des prestations mentionnées à l’article 2 (*cf. supra*),
- les subventions de l’État, des collectivités publiques ou de toute personne publique ou privée,
- le produit résultant des ventes effectuées dans le cadre de ses missions et des droits de propriété intellectuelles,
- les emprunts,
- les produits des cessions et participations,
- les produits financiers résultant du placement de ses fonds,
- les produits des biens meubles et immeubles,
- les dons et legs,
- d’une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements.

3.- Performances de l'ANTAI

3.1. Les moyens de la mission

L'ANTAI regroupait au 31 décembre 2012 24 agents (pour un objectif cible de 26) : 18 agents titulaires (15 catégories A et 3 catégories C) et 5 personnels contractuels.

En 2012, les ressources de l'ANTAI se sont élevées à 111,8 M€. Elles sont constituées majoritairement de subventions versées par les programmes 751 et 753 du ministère de l'Intérieur (programme du CAS « contrôle de la circulation et du stationnement routier »).

Tableau n°1 : Ressources 2012 (en M€)

M€ au 31/12/12	Subvention pour charges de service public	Dotations en fonds propres	TOTAL	Reports de crédits 2011	Recettes diverses	TOTAL
P 751	50,7	14	64,7	2,1	Néant	66,8
P 753	36,4	7	43,4	0,4	Néant	43,8
Autre	Néant	Néant	Néant	Néant	1,2	1,2
TOTAL	87,1	21	108,1	2,5	1,2	111,8

Source : ANTAI – Rapport d'activité pour l'année 2012

Les dépenses de l'ANTAI se sont élevées en 2012 à 108 M€, permettant de dégager un apport au fonds de roulement de 3,8 M€.

Tableau n°2 : Dépenses 2012 (en M€)

Dépenses 2012 (M€)	Contrôle automatisé	PVé	520 PDA PP + éditique SNCF	Remise postale	TOTAL
Investissement	11,4	6,8			18,2
Fonctionnement	68,8	18,6	0,9	-0,4	87,9
Masse salariale	1,3	0,6			1,9
TOTAL	81,5	26	0,9	-0,4	108

Source : ANTAI – Rapport d'activité pour l'année 2012

3.2. La généralisation de la verbalisation électronique

La généralisation du procès-verbal électronique au sein des services de l'État s'est achevée en juin 2012. 11 015 terminaux piétons ont notamment été mis en œuvre sur le terrain. Au 31 décembre 2012, 4 714 100 messages d'infraction ont été traités par le centre national de traitement (CNT) de Rennes, dont 97% ont donné lieu à des avis de contraventions adressés au domicile des contrevenants.

La couverture de la verbalisation électronique dans les collectivités territoriales se présentait comme suit au 31 décembre 2012 :

- 17 villes de plus de 100 000 habitants (dont Paris) ;
- 205 villes de 10 000 à 100 000 habitants ;
- 426 villes de moins de 10 000 habitants.

Ces collectivités avaient fait le choix :

- pour 493 d’entre elles, de la verbalisation à l’aide d’un PDA (6 382 agents verbalisateurs dotés de 3 758 PDA et de 6 167 cartes à puce) ;
- pour 155 autres, de l’application de verbalisation) l’aide d’un micro-ordinateur de bureau, via un relevé d’infraction (RIF).

La verbalisation électronique a amélioré l’efficacité du dispositif de sanction du non-acquittement du stationnement payant (*cf. tableau n°1*).

Tableau n°4 : Comparaison des pertes et gains de verbalisation et de paiement en fonction des dispositifs

Base 100	Verbalisation	Traitement (après interventions ou erreurs de saisie)	Contestation	Paiement au stade de l’amende forfaitaire	Gain
Timbre amende	100	90	9 (10%)	45 (50% de 90)	
PVé	120 (effet volumétrie)	114	3,5 (3%)	80 (70% de 114)	+ 78%

Source : ANTAI



ANNEXE 4 – BASES LÉGALES ET RÉGLEMENTAIRES ENCADRANT LES COMPÉTENCES DES AGENTS DE SURVEILLANCE DES VOIES PUBLIQUES (ASVP)

Le métier d'agent de surveillance des voies publiques (ASVP), qui s'est développé sur les bases de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, n'est encadré par aucun statut, ni par aucun cadre d'emploi spécifique.

L'ASVP est un agent communal de la filière administrative ou technique aux fonctions limitées, qui doit être agréé par le procureur de la République et assermenté par le juge du tribunal à la demande du maire. Il doit prêter serment devant le tribunal de grande instance pour pouvoir agir seul sur la voie publique.

Ses compétences sont principalement définies par circulaire du ministre de l'intérieur en date du 15 février 2005, qui encadre également les aspects relatifs à sa tenue et interdit le port d'arme de toute catégorie et la conduite d'un véhicule disposant d'une sérigraphie réglementaire.

1.- Les attributions des ASVP sont limitativement énumérées par la réglementation

(question écrite Assemblée nationale n° 75092 du 30 mars 2010)

Les ASVP sont des agents communaux de la filière administrative ou technique agréés par le procureur de la République et assermentés devant le tribunal de police.

Ils sont compétents pour constater par procès-verbal :

- les infractions relatives à l'arrêt ou au stationnement des véhicules sauf en ce qui concerne les stationnements dangereux (art. L 130-4 et R 130-4 du code de la route),
- les infractions relatives à l'apposition du certificat d'assurance sur les véhicules (art. R 211-21-5 du code des assurances),
- les infractions relatives aux bruits de voisinage (décret n°95-409 du 18 avril 1995 relatif aux agents de l'État et des communes commissionnés et assermentés pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions aux dispositions relatives à la lutte contre le bruit [1]),
- les contraventions au règlement sanitaire relatives à la propreté des voies et espaces publics (art. L 1312-1 du code de la santé publique [2]).

Les ASVP peuvent également être commissionnés par les maires pour rechercher et constater les infractions au code de l'urbanisme (article L 480-1 du code de l'urbanisme[3]).

[1] Article 2 : « Les infractions aux règles relatives à la lutte contre les bruits de voisinage, telles que définies par décret en Conseil d'État, peuvent être recherchées et constatées par des agents des communes désignés par le maire, à la condition qu'ils soient agréés par le procureur de la République et assermentés ».

[2] « Les contraventions aux dispositions des règlements sanitaires relatives à la propreté des voies et espaces publics peuvent être également relevées par les agents spécialement habilités à constater par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route concernant l'arrêt ou le stationnement des véhicules ».

[3] « Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire ».

Outre les compétences ci-dessus mentionnées, les ASVP peuvent, selon le cadre d'emploi dont ils sont issus (filiale administrative ou filiale technique), exercer des compétences particulières :

- les ASVP peuvent assurer des missions en tant que régisseurs (régie des recettes des foires et marchés, encaissement des amendes forfaitaires et consignations) ;
- les ASVP peuvent saisir ou consulter, dans leur champ de compétences, des données à caractère personnel⁴.

2.- Les compétences des ASVP peuvent évoluer en fonction des prérogatives dont dispose le maire qui conserve la faculté de commissioner les agents nommés par lui

Rien ne s'oppose au cumul des compétences exercées par les ASVP.

Par ailleurs, comme le montre l'extension de leurs compétences à la constatation des infractions au code de l'urbanisme et au code de la santé publique, au-delà des infractions au seul code de la route, des textes de nature législative ou réglementaire peuvent prévoir que les ASVP sont commissionnés pour rechercher et constater des infractions de nature diverse.

Les compétences exercées par les ASVP peuvent donc évoluer en fonction des prérogatives dont dispose le maire qui conserve la faculté de commissioner les agents nommés par lui.



[4] Mise en œuvre de traitements automatisés de données à caractère personnel dans les communes autorisée par arrêté du 14 avril 2009.

ANNEXE 5 – PRÉCISIONS SUR LE RÉGIME PÉNAL ACTUEL DU STATIONNEMENT PAYANT

1.- La possibilité de déléguer la compétence en matière de stationnement

1.1. La délégation à une personne publique

L'article L 2333.87 du CGCT permet aux communes de transférer à un EPCI ou à un syndicat mixte compétent pour l'organisation des transports urbains la compétence de détermination des emplacements de stationnement payant et la fixation du montant des redevances de stationnement.

Les maires des communes membres d'un EPCI peuvent transférer, dans les conditions fixées par l'article L 5211-9-2 du CGCT, leur pouvoir de police en matière de circulation et de stationnement :

« Par dérogation aux dispositions de l'article L 2212-2, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres peuvent transférer au président de cet établissement tout ou partie des prérogatives qu'ils détiennent en matière de circulation et de stationnement ».

« II. - Dans les cas précédents, les arrêtés de police sont pris conjointement par le Président de l'établissement public de coopération intercommunale et le ou les maires des communes concernées ».

A Paris, comme ailleurs, le maire détermine les emplacements de stationnement payant et les tarifs mais cette compétence générale du maire en matière de police de la circulation et du stationnement est encadrée par les dispositions de l'article L 2512-14 du CGCT qui confère au préfet de police de Paris une compétence d'attribution en matière de circulation et de stationnement pour des motifs d'ordre public et de sécurité, notamment pour assurer la protection du siège des institutions de la République et des représentations diplomatiques, en cas de manifestation de voie publique, et pour les axes de grande circulation (« axes rouges »).

En outre, le régime du contrôle du respect de la réglementation en matière de stationnement relève à Paris du préfet de police. Celui-ci dispose pour ce faire d'un corps d'agents de statut municipal, les agents de surveillance de la ville de Paris (ASVP), placés sous son autorité mais rémunérés par la ville de Paris (article L.2512-14 du CGCT).

1.2. La délégation à une personne privée

En l'état actuel du droit, la délégation de la gestion du stationnement payant est d'ores et déjà possible et pratiquée par un certain nombre de communes, qu'il s'agisse d'une délégation à une société d'économie mixte ou à une société privée. Cette délégation se rencontre soit sous une forme globale (un prestataire est chargé par un même contrat du service public de stationnement sur voirie et en parcs, le cas échéant après avoir aménagé des parcs de stationnement), soit sous une forme plus restreinte (la délégation ne porte que sur la gestion du stationnement, sans aménagement spécial), ces deux possibilités ayant été consacrées par la jurisprudence.

La possibilité de déléguer la gestion du stationnement payant trouve toutefois une limite importante : dans le cadre légal actuel, l'activité de surveillance des voies et du stationnement public ne peut être déléguée à un délégataire du service public du stationnement payant (*CE 1^{er} avril 1994 ville de Menton*).

En conséquence, une délégation du stationnement payant à un délégataire du service public, qu'il soit public ou privé, ne peut être que partielle et ne peut porter sur le contrôle, qui reste de la compétence d'agents habilités.

2.- Les personnels habilités à constater des infractions au stationnement dans le cadre juridique actuel

2.1. Les policiers municipaux

3303 communes et 28 intercommunalité disposent d'environ 18 240 policiers municipaux (*cf. infra tableau n°1*).

Selon l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, ces fonctionnaires territoriaux sont chargés de nombreuses missions : « *sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques* ».

Ces fonctionnaires sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés. Sans préjudice des compétences qui leur sont dévolues par des lois spéciales, ils constatent également par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ainsi que les contraventions mentionnées au livre VI du code pénal dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes.

Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal, dans les conditions prévues au 2° de l'article 21 du CPP.

Tableau n°1 : Polices municipales, intercommunales et ASVP

	Policiers municipaux	ASVP
Nombre de communes concernées	3 303	1 428
Total agents dans les communes	17 981	5 584
Nombre d'intercommunalités ou de regroupements concernés	28	11
Total agents dans les intercommunalités et les regroupements	259	56
Nombre total d'agents	18 240	5 640

Source : Mission à partir de l'enquête DLPAJ 2012

2.2. Les agents de surveillance de la voie publique

Estimés à 6 125 environ en 2012, les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) sont agréés par le procureur de la République et assermentés devant le tribunal d'instance ou de grande instance. Ils ne sont pas inclus dans un cadre d'emploi spécifique de la fonction publique territoriale comme les agents de police municipale ou les gardes champêtres. Contractuels ou issus d'un cadre d'emploi administratif ou technique de la fonction publique territoriale, les ASVP interviennent sur la voie publique aux côtés des agents de police municipale.

Leur compétence de verbalisation est de portée limitée:

- les articles L 130-4 et R 130-4 du code de la route prévoient qu'ils peuvent notamment verbaliser les cas d'arrêts, de stationnement gênants, abusifs ou interdits, à l'exclusion des arrêts ou stationnements dangereux ;
- l'article R 211-21-5 du code des assurances leur donne compétence pour verbaliser les contraventions relatives au défaut d'apposition du certificat d'assurances sur le véhicule ;
- l'article L 2241-1 du code des transports, issu de l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010, leur donne compétence pour rechercher et constater les contraventions relatives à la circulation, l'arrêt et le stationnement des véhicules dans les cours des gares.

À Paris, en application de l'article L 2512-14 du CGCT et par dérogation à la situation prévalant dans les autres communes, c'est le préfet de police qui est compétent pour contrôler l'application de la réglementation en matière de stationnement. Il dispose pour ce faire d'un corps d'agents de statut municipal, les Agents de Surveillance de la Ville de Paris (ASVP), placés sous son autorité, et rémunérés par la Ville.

2.3. L'exercice du pouvoir de constatation d'infraction par une personne privée

On peut signaler divers régimes qui prévoient la possibilité, pour des agents qui ne sont pas fonctionnaires, d'effectuer le constat d'infractions prévues par le code pénal. On peut constater que ces catégories sont en voie d'expansion.

La loi prévoit des conditions précises d'assermentation permettant à ces agents non fonctionnaires ou qui ne sont pas employés par une personne publique de constater des infractions à la loi pénale.

L'article L. 130-4 du code de la route prévoit que :

« Sans préjudice de la compétence générale des officiers et des agents de police judiciaire, ont compétence pour constater par procès-verbal les contraventions prévues par la partie Réglementaire du présent code ou par d'autres dispositions réglementaires, dans la mesure où elles se rattachent à la sécurité et à la circulation routières :

- 1° *Les personnels de l'Office national des forêts ;*
- 2° *Les gardes champêtres des communes ;*
- 3° *Les agents titulaires ou contractuels de l'État et les agents des communes, titulaires ou non, chargés de la surveillance de la voie publique, agréés par le procureur de la République ;*
- 4° *Les agents, agréés par le procureur de la République, de ceux des services publics urbains de transport en commun de voyageurs qui figurent sur une liste dressée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;*
- 5° *Les officiers de port et les officiers de port adjoints ;*
- 6° *Les fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres placés sous l'autorité du ministre chargé des transports ;*
- 7° *Les agents des douanes ;*
- 8° *Les agents des exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage, agréés par le préfet ;*
- 9° *Les agents verbalisateurs mentionnés à l'article L. 116-2 du code de la voirie routière ;*
- 10° *Les agents des exploitants d'aérodromes, assermentés et agréés par le préfet pour les seules contraventions aux règles de stationnement dans l'emprise de l'aérodrome ;*
- 11° *Les agents de police judiciaire adjoints ;*
- 12° *Les fonctionnaires ou agents de l'État, chargés des réceptions des véhicules ou éléments de véhicules, placés sous l'autorité des ministres chargés de l'industrie et des transports.*

La liste des contraventions que chaque catégorie d'agents mentionnée ci-dessus est habilitée à constater est fixée par décret en Conseil d'État. ».

L'article L 330-2 de ce même code prévoit pour sa part que toutes informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci, à l'exception de celles relatives aux gages constitués sur les véhicules à moteur et aux oppositions au transfert du certificat d'immatriculation, sont communiquées sur leur demande :

- 1° *A la personne physique ou morale titulaire des pièces administratives, à son avocat ou à son mandataire ;*
- 2° *Aux autorités judiciaires ;*
- 3° *Aux officiers ou agents de police judiciaire, dans l'exercice des missions définies à l'article 14 du code de procédure pénale ;*
- 4° *Aux militaires de la gendarmerie ou aux fonctionnaires de la police nationale habilités à effectuer des contrôles routiers en application des dispositions du présent code ;*
- 4bis *Aux agents de police judiciaire adjoints et aux gardes champêtres, aux seules fins d'identifier les auteurs des infractions au présent code qu'ils sont habilités à constater ;*
- 5° *Aux fonctionnaires habilités à constater des infractions au présent code, aux seules fins d'identifier les auteurs de ces infractions ;*
- 6° *Aux préfets, pour l'exercice de leurs compétences en matière de circulation des véhicules ;*
- 7° *Aux services du ministre de l'intérieur, du ministre de la défense, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé des transports pour l'exercice de leurs compétences ;*
- 8° *Aux entreprises d'assurances garantissant les dommages subis par des tiers résultant d'atteintes aux personnes ou aux biens dans la réalisation desquels un véhicule à moteur, ainsi que ses remorques, est impliqué et aux organismes assimilés à ces entreprises dès lors que ces informations ont pour seul but d'identifier les biens et les personnes impliqués dans un accident de la circulation à condition qu'au moins un des véhicules soit assuré par le demandeur ou que ce dernier ait en charge l'indemnisation d'une des victimes ;*
- 9° *Aux autorités étrangères avec lesquelles existe un accord d'échange d'informations relatives à l'identification du titulaire du certificat d'immatriculation ;*
- 10° *Aux services compétents en matière d'immatriculation des États membres de l'Union européenne et aux autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, dans le cadre des dispositions prévoyant un échange d'informations relatives à l'immatriculation d'un véhicule précédemment immatriculé dans un autre de ces États, ou au titre de la répression de la criminalité visant les véhicules et ayant des incidences transfrontalières ;*
- 11° *Aux fonctionnaires de la police nationale et du contrôle des transports terrestres ainsi qu'aux militaires de la gendarmerie nationale, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard de la taxe sur les poids lourds prévue au chapitre II du titre X du code des douanes et d'identifier les auteurs des manquements au regard de cette taxe ;*
- 12° *Aux personnels agréés du prestataire autorisé par l'État à exploiter les appareils de contrôle automatique et à procéder à la constatation des manquements au regard de la taxe sur les poids lourds prévue au chapitre II du titre X du code des douanes, aux seules fins de vérifier la régularité de la situation des redevables au regard de cette taxe et d'identifier les auteurs des manquements au regard de cette taxe ;*
- 13° *Aux constructeurs de véhicules ou à leurs mandataires pour les besoins des rappels de sécurité et des rappels de mise au point des véhicules.*
- 14° ***Aux agents des exploitants d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et soumis à péage, assermentés dans les conditions prévues à l'article L. 130-7, aux seules fins d'identifier les auteurs des contraventions au présent code qu'ils sont habilités à constater conformément au 8° de l'article L. 130-4 ;***
- 15° *Aux agents mentionnés aux articles L. 2132-21 et L. 2132-23 du code général de la propriété des personnes publiques ainsi qu'aux articles L. 2241-1, L. 4321-3, L. 4272-1, L. 5243-1 et L. 5337-2 du code des transports habilités à dresser procès-verbal de contravention de grande voirie en application de ces mêmes codes et aux personnels de Voies navigables de France mentionnés à l'article L. 4272-2 du code des transports habilités à constater les infractions définies par les règlements de police de la navigation intérieure, aux seules fins d'identifier le titulaire du certificat d'immatriculation. ».*

3.- Le filtrage du contentieux par l'officier du ministère public

La procédure de prononcé et de contestation des amendes en matière de stationnement repose sur l'organisation spécifique du parquet devant le tribunal de police, présent dans chaque ressort judiciaire.

L'officier du ministère public (OMP) représente le procureur de la République devant le tribunal de police ou la juridiction de proximité. Il appartient à ce titre au ministère public et se trouve donc placé sous l'autorité hiérarchique du procureur général et, plus immédiatement, du procureur de la République (articles 37 et 44 du CPP), qui peuvent lui donner des instructions pour la conduite de l'action publique

Le procureur général et le procureur de la République peuvent également donner à l'OMP des instructions, ponctuelles ou générales, pour conduire la politique pénale arrêtée dans leur ressort.

Enfin, dans l'exercice du pouvoir d'inspection des juridictions de leur ressort que leur confèrent les articles R 213-29 et R 311-18 du code de l'organisation judiciaire, le procureur général et le procureur de la République doivent s'assurer du bon fonctionnement des services de l'OMP.

Fonctionnaire de police, placé sous l'autorité du directeur départemental de la sécurité publique (DDSP) ou, à Paris, du préfet de police, l'OMP a la charge d'organiser la poursuite et l'examen des contestations à l'aide des moyens tant humains que matériels que lui fournit le ministère de l'Intérieur.

Sans que l'on puisse disposer de chiffres très précis, on peut estimer que le taux de contestation des amendes est actuellement d'environ 10%. Les 253 OMP utilisent très largement leur pouvoir de classement sans suite et ne saisissent le juge de proximité que dans une minorité de cas. Ainsi, sur 250 000 contestations reçues par an, l'OMP du CNT de Rennes en rejette 100 000.



ANNEXE 6 – ÉVOLUTION DE LA PART DU STATIONNEMENT PAYANT DANS LE PVÉ

Les données d'exécution au 31 mai 2013 transmis par la DGFIP confirment à peu près la part des amendes de stationnement payant dans les recettes des amendes forfaitaires du PVé observée sur la totalité de l'année 2012, soit un peu plus de 20% (cf. *infra* tableau n°1) :

- concernant les amendes forfaitaires, on observe une progression (19,9% sur les premiers mois de 2013 contre 18,6% en 2012) ;
- en revanche, une forte baisse est observée en 2013 sur les AFM (20,7% contre 30,9% en 2012) : on ne s'explique pas cette forte baisse qui n'est peut être que conjoncturelle et liée à un rythme de paiement un peu moins rapide sur ces premiers mois de l'année ; ce taux de 20,7% a néanmoins pour effet, à ce stade de l'année, d'annuler le bénéfice de la progression observée sur les amendes forfaitaires.

On constate la même stabilité dans les données relatives à la part des amendes de stationnement payant dans le nombre de PVé émis et dans le nombre de PVé payés (cf. *infra* tableau n°2).

Tableau n°1 : Part du stationnement payant dans les recettes du PVé

Recettes amendes PVé (M€)	2012	2013 données à fin mai
Recettes AF PVé	254,16	144,26
<i>dont stat payant</i>	47,17 (18,6%)	28,72 (19,9%)
Recettes AFM issues des AF PVé	38,29	40,58
<i>dont stat payant</i>	11,81 (30,9%)	8,40 (20,7%)
Total AF et AFM PVé	292,45	184,84
<i>dont stat payant</i>	58,98 (20,2%)	37,13 (20,1%)

Source : Calculs DGFIP / DB pour la mission

Tableau n°2 : Part du stationnement payant dans le nombre d'amendes de stationnement émises par voie électronique

Émission et paiement des AF PVé (en nombre) et part des amendes de stationnement payant	2012		2013 sur 5 mois (fin mai)	
	Nb (millions)	moyenne/mois	Nb (millions)	moyenne/mois
Nb AF PVé émis	10,89	901 075	7,25	1 449 423
<i>dont AF PVé stationnement payant</i>	4,57 (42%)	380.934	3,10 (43%)	620.094
Nb d' AF PVé payées	6,42	535 169	3,88	776 348
<i>dont AF PVé stationnement payant</i>	2,76 (43%)	229 882	1,68 (43%)	336 726

Source : Calculs DGFIP / DB pour la mission

En revanche, le taux de paiement spontané des amendes forfaitaires PVé (y compris celles concernant le stationnement payant) semble baisser sur les premiers mois de l'année 2013, sans qu'on puisse en tirer à ce stade de conclusion définitive (cf. *infra* tableau n°3).

Tableau n°3 : Taux de paiement du PVé

Taux de paiement du PVé (PV payés/PV émis)	2012	2013 (5 mois)
Amendes forfaitaires	59%	54%
<i>dont stationnement payant</i>	60%	54%

