

DÉCENTRALISATION

Dépénalisation du stationnement: une réforme aussi attendue que complexe

- Le volet stationnement de la loi Maptam, très attendu par les collectivités territoriales, doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Il pose un certain nombre de questions juridiques et techniques.
- Modalités de paiement de la redevance d'occupation domaniale, définition jurisprudentielle de cette même redevance, obligations des délégataires mandatés par l'autorité organisatrice de transports, avenir des amendes contractées avant l'entrée en vigueur du dispositif... Bien des incertitudes demeurent!

RÉFÉRENCES

• Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam), article 63

L'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) réalise la dépénalisation du stationnement payant des véhicules sur la voie publique en prévoyant une entrée en vigueur différée au début de l'année 2016.

Cette mesure, introduite par un amendement de Jean-Jacques Filleul adopté en première lecture à l'unanimité par le Sénat, est la résultante directe d'une revendication déjà ancienne du Groupement des autorités responsables de transport (Gart) et de nombre d'élus locaux, afin de permettre aux collectivités territoriales de développer des politiques locales de transports plus ambitieuses (I). Ainsi attendue et relativement consensuelle, la dépénalisation du stationnement payant n'en demeure pas moins une réforme d'ampleur constitutive de plusieurs problématiques complexes (II).

I. La dépénalisation du stationnement payant: une réforme attendue

A. Les prémices de cette réforme

Déjà en 2003, le député du Rhône Christian Philip proposait, dans un rapport consacré au financement des transports urbains que soit « intégré un amendement à la loi relative aux responsabilités locales portant sur la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie » (1).

L'amendement sera déposé, mais retiré à la demande du gouvernement, faute de garanties juridiques suffisantes. La proposition de loi (2) déposée l'année suivante subira le même sort et la dépénalisation du stationnement payant sera rangée, selon la formule d'Hervé de Gaudemar « au rayon si bien garni des bonnes idées trop compliquées à mettre en œuvre » (3).

Le constat des dysfonctionnements dans la réglementation en vigueur est pourtant unanime et sera réitéré encore dans un rapport de novembre 2011 du sénateur Louis Nègre (4).

B. Les critiques du dispositif pénal de répression

Il est tout d'abord systématiquement relevé l'inadaptation d'une amende uniforme à hauteur de 17 euros. Les réalités locales sont très variables. Le montant de cette amende paraît ainsi très excessif dans certaines petites communes, là où il est peu dissuasif dans les grandes villes où les tarifs de stationnement sont très élevés.

Il en résulte, si l'on se réfère aux chiffres issus d'un rapport des inspections générales de juin 2005 sur l'évolution du stationnement payant, un taux de paiement des redevances de stationnement de 35 % en moyenne – taux encore plus faible à Paris.

Parallèlement, il est souligné l'incapacité matérielle d'un contrôle satisfaisant. Seuls les agents de la police nationale ou municipale assermentés à cet effet peuvent sanctionner le défaut ou l'insuffisance de paiement (5). Or, eu égard à leur nombre et aux missions qu'ils exercent par ailleurs, ils ne peuvent assumer correctement cette tâche. Au demeurant, la gestion du recouvrement des amendes est extrêmement coûteuse, s'élevant à 25 euros par amende selon le rapport annuel de la Cour des comptes de février 2010. La comparaison européenne alimente encore la critique. Outre la faiblesse du montant de l'amende dont la moyenne européenne s'établit à 24 euros, il peut être précisé, tel que le rapporte Louis Nègre, « que la quasi-totalité des pays européens » à l'image de l'Espagne, de la Grande-Bretagne, de la Belgique, se sont déjà engagés dans la voie de la dépénalisation des infractions au stationnement payant sur voirie et observent depuis lors des résultats significatifs (6).

Si légitime soit-elle politiquement, la réforme adoptée après plusieurs années de réticence confronte néanmoins les acteurs publics à une mise en œuvre complexe.

II. Les difficultés juridiques et techniques liées à la réforme

A. Les contours légaux de la dépénalisation

Après une indécision, y compris sur la nature de la somme se substituant à l'amende (7), le Parlement a finale-

ment décidé, suivant la recommandation du rapport de juillet 2013 (8) de plusieurs inspections générales, de qualifier celle-ci de redevance d'occupation domaniale. Ainsi détachée des pouvoirs de police du maire, il appartiendra désormais au conseil municipal, à l'organe délibérant de l'EPCI ou le cas échéant du syndicat mixte, d'instituer une telle redevance et d'en fixer les barèmes tarifaires. Plus précisément, l'article L.2333-87 du CGCT, dans sa version modifiée, prévoit, à cet égard, une compétence de l'autorité organisatrice de transport (AOT), sous réserve que celle-ci y ait été autorisée dans ses statuts ou par une délibération prise dans les conditions de l'article L.5211-5 du CGCT. Il est prévu en outre, dans le cas où le domaine public relève d'une autre collectivité, que l'avis de cette dernière collectivité soit requis. Au-delà d'un délai d'un mois, cet avis sera réputé favorable.

Deux modalités de paiement de cette redevance devront être définies : l'utilisateur pourra en effet procéder au paiement immédiat dès le début du stationnement ou s'acquitter a posteriori d'un « forfait post-stationnement » applicable lorsque la redevance n'est pas réglée ou est insuffisamment réglée au début du stationnement. Il est précisé que ce second tarif sera nécessairement plafonné au montant de la redevance due pour la durée maximale de stationnement payant autorisée dans la zone considérée et prendra en compte la part que l'utilisateur aurait éventuellement acquittée (en cas d'insuffisance).

Il est prévu en outre que les AOT auront la possibilité d'assurer elles-mêmes le contrôle du paiement de ces redevances de stationnement ou de déléguer cette mission à un tiers contractant.

Il est encore décidé que la contestation des « forfaits » s'exercera dorénavant devant une juridiction administrative spécialisée et fera nécessairement suite à un recours administratif préalable. Ce recours n'aura toutefois aucun effet suspensif.

La dépenalisation du stationnement payant a donc désormais un cadre légal. Pour autant, certaines craintes persistent et à cet égard le délai de 24 mois précédant l'entrée en vigueur de la réforme ne paraît pas excessif.

B. Les difficultés et incertitudes persistantes

A titre préliminaire, il est certain que la création d'une juridiction spécialisée est déjà à elle seule une mesure lourde. Au-delà, le décret à intervenir devra trancher plusieurs questions délicates. Pour exemple, il sera nécessaire de définir les obligations imputables aux délégués des AOT pour assurer la force probante du constat de non-paiement de la redevance.

Le montage budgétaire paraît également des plus complexes : outre l'hypothèse envisagée d'une généralisation du dispositif de procès-verbal électronique qu'il s'agira de financer, une restructuration du compte d'affectation spéciale « amende » apparaît en tout état de cause inévitable pour préserver notamment le budget de l'Etat et des communes de moins de 10 000 habitants, pour lesquels il est avéré que le nouveau dispositif sera préjudiciable (9).

A défaut de tout rééquilibrage, il est en effet constant que les redevances reviendraient aux seules collectivités en mesure de les instituer.

Plus pragmatique, la mise en œuvre de la dépenalisation dans les termes définis par la loi impose une vigilance particulière s'agissant de la garantie de la qualité de redevance domaniale du « forfait post-stationnement ». L'inspection des juridictions administratives alertait déjà sur un risque de requalification en « sanction administrative » dans le rapport précité de juillet 2013. Une partie de la doctrine formule également aujourd'hui la même inquiétude (10) en se fondant sur la définition jurisprudentielle de la redevance comme limitée à une somme égale à la redevance perçue sur un occupant régulier (11) et arguant en ce sens que toute forme de majoration conduirait à conclure à la présence d'une sanction.

Dans ce cadre, l'équilibre semble pour le moins instable entre ce qu'exige la reconnaissance d'une redevance et l'objet de financement de la politique de « mobilité durable ». En effet, si l'on considère aujourd'hui que le stationnement est limité à 2 heures dans les grandes villes avec un tarif moyen à 3,60, le forfait ne pourrait sur ces bases dépasser 7,20 euros, ce qui est bien inférieur au montant de l'amende actuellement applicable, pourtant considérée comme trop peu élevée.

On peut enfin s'interroger sur le devenir, au 1^{er} janvier 2016, des procédures relatives à des absences ou insuffisances de paiement des droits de stationnement constatées préalablement à l'entrée en vigueur de cette réforme. Si la loi exclut expressément son application à de telles procédures, il n'est pas certain que le principe constitutionnel de rétroactivité de la loi pénale plus douce n'entraîne pas l'annulation de toutes ces procédures avec les pertes financières qui en résulteraient. ■

(1) « Le financement des déplacements urbains », rapport rédigé par Christian Philip, député du Rhône, avec la collaboration de Nicolas Gauthier, 9 décembre 2003 (lettre de mission du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin).

(2) Proposition de loi n° 1941 relative à la dépenalisation et à la décentralisation du stationnement payant sur voirie, présentée par Christian Philip et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 24 novembre 2004.

(3) « La dépenalisation du stationnement payant des véhicules sur la voie publique », Hervé de Gaudemar, La semaine juridique Administration et Collectivités territoriales n° 8, 24 février 2014, 2055.

(4) Rapport sur la dépenalisation et la décentralisation du stationnement, sénateur Louis Nègre, novembre 2011, rédigé sur la demande du secrétaire d'Etat chargé des transports Thierry Mariani (lettre de mission du 16 mars 2011).

(5) Le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'il était illégal de confier à un opérateur privé l'exercice de prérogatives relevant de la police du stationnement (CE, 1^{er} avril 1994, n° 144152, Commune de Menton, Lebon 176).

(6) « Dépenaliser et décentraliser le stationnement pour confier le contrôle et la sanction des infractions aux collectivités locales : l'expérience britannique et ses enseignements pour la France », Certu-CET Méditerranée 2008.

(7) Le texte initial optait pour la qualification de redevance pour service rendu.

(8) Rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement, juillet 2013 (lettre de mission du Premier ministre du 5 juin 2013).

(9) Selon la répartition actuelle, l'Etat touche en effet 47 % des amendes forfaitaires correspondant à plus de 90 millions d'euros et il est également attribué un pourcentage de cette somme aux communes de moins de 10 000 habitants (10 % des 53 % restants).

(10) « La dépenalisation du stationnement payant », Jacques Petit, AJDA 2014, p. 1134.

(11) CE, 16 mai 2011, n° 317675, Commune de Moulins, Lebon.