

Dépénaliser et décentraliser le stationnement

**pour confier le contrôle et la sanction
des infractions aux collectivités locales**

*L'expérience britannique
et ses enseignements pour la France*



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES

Dépénaliser et décentraliser le stationnement

**pour confier le contrôle et la sanction
des infractions aux collectivités locales**

*L'expérience britannique
et ses enseignements pour la France*

The logo for Certu, consisting of the word "Certu" in white sans-serif font on a dark grey square background.

Certu

centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9 rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone : 04 72 74 58 00
télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Ils pourront y trouver des repères qui les aideront dans leur démarche. Mais le contenu présenté ne doit pas être considéré comme une recommandation à appliquer sans discernement, et des solutions différentes pourront être adoptées selon les circonstances.

Références: Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel doit savoir. Le Certu a suivi une démarche de validation du contenu et atteste que celui-ci reflète l'état de l'art. Il recommande au professionnel de ne pas s'écarter des solutions préconisées dans le document sans avoir pris l'avis d'experts reconnus.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

Organisme commanditaire : Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables/DGMT sous maîtrise d'ouvrage Certu			
Titre : Dépénaliser et décentraliser le stationnement			
Sous-titre : pour confier le contrôle et la sanction des infractions aux collectivités locales – L'expérience britannique et ses enseignements pour la France		Date d'achèvement : Janvier 2008	Langue : français
Organisme auteur : Cete Méditerranée		Rédacteurs ou coordonnateurs : A.Santacreu (CETE Méditerranée) J.Legaigoux (CETE Méditerranée) Maîtrise d'ouvrage : Danièle Vulliet (Certu)	Relecteurs assurance qualité : Marie Odile Gascon Patricia Varnaison-Revolle
Résumé : Les politiques de stationnement sont un levier efficace pour influencer sur les modes de transport et favoriser un usage modéré de la voiture en zone urbaine. Ces dix dernières années, les villes françaises se sont lancées dans de véritables politiques de stationnement permettant d'instaurer une régulation effective entre l'offre et la demande. Pourtant le bilan apparaît encore en demi-teinte. Sur voirie, le contrôle du stationnement n'est pas totalement efficace pour diverses raisons. Le montant de l'amende fixé aujourd'hui par l'État (sanction pénale) n'est pas assez dissuasif et est l'un des plus bas d'Europe. Le système de verbalisation, par les moyens qu'il déploie, est relativement obsolète. Enfin, les circuits de décision et de redistribution du produit des amendes entre l'État et les villes sont complexes. Au final, le contrôle ne remplit pas de façon totalement satisfaisante son rôle et l'incivisme perdure. De nombreux acteurs du stationnement sont aujourd'hui convaincus que l'amélioration du contrôle du stationnement en France passe par une réforme en profondeur : la dépénalisation et décentralisation du stationnement au profit des collectivités. D'autres pays européens ont d'ores et déjà évolué en ce sens. La Grande-Bretagne, qui a opté pour une décentralisation du stationnement en 1991, dispose aujourd'hui d'un recul suffisant pour permettre d'évaluer l'impact de cette réforme. À l'heure où la décentralisation du stationnement est envisagée en France depuis plus de 10 ans mais qu'elle peine à se mettre en place, au moment où ce sujet a été largement abordé au Grenelle de l'environnement, il est particulièrement intéressant de mieux connaître les points forts et les faiblesses du dispositif britannique de sorte à en tirer des enseignements pour la France. Tel est l'objet du présent rapport d'étude qui se base sur différents travaux d'évaluation conduits récemment Outre-Manche.			
Ouvrages sur le même thème (pour le nouveau catalogue du site) : Sur le thème du contrôle du stationnement citons : « Le contrôle du stationnement » et « Deux nouveaux métiers du stationnement »			
Mots clés : stationnement /stationnement sur voirie / contrôle du stationnement		Diffusion : libre	Web : oui ☒ non
Nombre de pages : 24	Tirage : 30 exemplaires papier	Confidentialité : non	Bibliographie : oui

Sommaire

1. Histoire du système britannique	9
1.1 Les grandes dates	9
1.2 Première évaluation à Londres	9
1.3 Une dynamique nationale	10
1.4 L'heure de la réforme	12
2. Bonnes et mauvaises pratiques anglaises	13
2.1 L'implication de l'État	14
2.2 Transparence	14
2.3 Contestations et appels	16
2.4 Progressivité de l'amende	18
2.5 Personnel	18
2.6 Signalisation	19
2.7 Allocation des revenus nets	19
Conclusion	20
Des pratiques inégales en Grande-Bretagne	20
Des enseignements à placer dans le cadre français	20
Bibliographie	22

INTRODUCTION

Le stationnement : une des clés de voûte des politiques de déplacement

Tout le monde s'accorde aujourd'hui pour dire que le stationnement est un outil particulièrement efficace pour mettre en place les politiques de déplacement portées par l'État depuis la promulgation de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie en 1996.

Un stationnement régulé est un moyen d'action très efficace pour limiter la circulation automobile en ville. Aujourd'hui, la gestion du stationnement est devenue un outil élaboré permettant de concilier des demandes fortes et hétérogènes. Il permet tout d'abord d'agir sur le volume des déplacements automobiles. Ensuite, en réduisant très fortement les phénomènes de stationnement interdit, les situations à risques sont moins nombreuses, ce qui joue favorablement en termes de sécurité routière. Enfin, gérer le stationnement permet de rendre la ville plus accessible grâce au rationnement et à la tarification des places de stationnement, tout en respectant les besoins exceptionnels de certains usagers tels les résidents et les personnes à mobilité réduite.

Un lien fort entre circulation et stationnement

Dans les politiques de déplacements, le stationnement payant sur voirie est un élément clé. Il encourage la rotation des véhicules et rend la ville plus accessible, et économiquement plus prospère. Des études réalisées récemment ont pourtant montré l'importance de la circulation liée à la recherche de places de stationnement : elle représenterait 5 % à 10 % de la circulation urbaine¹. Le poids des kilomètres parcourus inutilement à la recherche d'une place pourrait représenter près de 9 % de la circulation en centre-ville avec un stationnement mal géré. Dans le cas contraire, cette part tombe à peine à plus de 2 %². On imagine sans mal l'impact d'une meilleure gestion du stationnement sur la pollution atmosphérique et les gaz à effet de serre.

Le respect des règles de stationnement : un problème récurrent en France...

Malheureusement, les politiques de stationnement menées par les villes françaises sont pénalisées par un contrôle trop laxiste, et des réglementations aujourd'hui inadaptées aux enjeux; ne pas payer son stationnement est passible d'une amende de 11 euros... l'équivalent du coût de quatre heures de stationnement dans les plus grandes agglomérations françaises. Le pari n'est donc pas très risqué pour les usagers, surtout quand les politiques de contrôle sont faibles. Et les usagers qui recherchent une place de stationnement tournent encore plus longtemps.

...et largement pris en compte dans les autres pays européens

Pour favoriser un meilleur respect des règles de stationnement, la plupart des pays européens ont mis en place un système dépénalisé du stationnement ces dix dernières années. Parmi ceux-ci, la Grande-Bretagne est un exemple particulièrement intéressant : son système va loin puisque notamment, a été créée une juridiction d'appel dédiée à ce type d'affaire. Il permet également aux collectivités locales de déléguer les tâches principales que sont le contrôle sur voirie, le traitement des contestations et l'encaissement. En outre, un mécontentement général contre la dépénalisation, telle

¹ Note de SARECO « La recherche d'une place de stationnement : stratégie, nuisances associées, enjeux pour la gestion du stationnement en France », juillet 2005 disponible sur www.sareco.fr.

² « L'impact des politiques de stationnement sur la circulation et l'environnement » JMJ Conseil pour le PREDIT Juin 2003

qu'elle est mise en œuvre, a dernièrement poussé les acteurs politiques et professionnels britanniques à remettre en question leurs pratiques. Alors que le principe du stationnement payant est accepté, ce sont véritablement les pratiques qui dérangent.

Arrivera-t-on à faire évoluer le système français ?

Du côté français, toute mesure qui touche les automobilistes est un sujet sensible. Le renforcement des contrôles risque de ne pas être bienvenu. L'acceptabilité de la réforme est un enjeu qui déterminera sa réussite sur le terrain. Régulièrement et à différentes reprises en France, des tentatives notamment législatives³ ont cherché à faire évoluer le système actuel, pour l'heure sans succès. L'impopularité est l'un des points de blocage essentiel empêchant l'aboutissement de cette réforme.

Ce document dégage certains enseignements de l'expérience britannique qui permettront de nourrir le débat en France.

³ Débats autour de la loi SRU en 2000, rapport C.Philip en 2003, débats autour de la loi sur les libertés et responsabilités locales du 13.08.2004. Plus récemment lors des débats de la campagne présidentielle en 2007 et dans le cadre des débats du Grenelle de l'Environnement.

1. Histoire du système britannique

1.1 Les grandes dates

La réforme du système britannique est intervenue en réponse à l'échec de la police qui ne parvenait pas à faire respecter les mesures de régulation du stationnement. Les forces de police avaient d'autres priorités, sur lesquelles leur performance était attendue et mesurée (Lester, 1994). Par conséquent, les moyens humains consacrés à la surveillance du stationnement furent insuffisants. À cette époque, malgré la mise en fourrière et l'usage de sabots, le stationnement illégal était une pratique très répandue.

La première pierre angulaire de la réforme a été posée avec le Road Traffic Act 1991 qui a donné le pouvoir de contrôle et de perception des amendes aux collectivités locales (Local Authorities). Ce système est dénommé « système civil ». Cette nouvelle compétence a été rendue obligatoire pour les 33 collectivités qui constituent l'agglomération de Londres et qui sont appelées les *boroughs*. Elles ont dû mettre en place un instrument appelé Special Parking Area (SPA) avant le 4 juillet 1994. Le changement ne fut pas obligatoire en dehors de Londres car les difficultés financières et opérationnelles pour des petites collectivités locales furent jugées trop importantes.

Les collectivités locales devaient obtenir une autorisation du secrétaire d'état au transport avant d'introduire un SPA, en démontrant que les moyens adéquats seraient mis en oeuvre pour assumer cette mission. Il s'agissait en particulier de démontrer la légitimité, la légalité et la correcte signalisation des arrêtés relatifs au stationnement.

Sur un SPA, les agents de contrôle sont employés par la collectivité locale ou son délégataire de service. Les contraventions sont notifiées par des PCN (Penalty Charge Notice). Les amendes sont perçues par la collectivité locale et permettent de financer les contrôles. Tout excédent doit être affecté à des projets dans le domaine des transports. Depuis le Traffic Management Act 2004, cet argent peut aussi être affecté à l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie.

Par la suite, un second niveau de réforme, concernant exclusivement Londres, est intervenu (London Local Authorities Act 1995, London Local Authorities Act 2000). À Londres, le spectre des infractions dépénalisées a été élargi. Ce n'est pas le cas pour les collectivités locales, en dehors de Londres ayant introduit un SPA, qui sont toujours privées de certaines compétences : sanctionner le stationnement sur passage piéton ou en double file, utiliser des caméras vidéo pour détecter les contraventions et acheminer l'amende par voie postale.

Au final, le système dépénalisé est obligatoire pour Londres, facultatif ailleurs et dans son contenu, le système dépénalisé ne présente pas exactement les mêmes caractéristiques dans Londres ou hors Londres de par le spectre des infractions qu'il recouvre.

1.2 Première évaluation à Londres

En 1997, le ministère des Transports demanda au Transport Research Laboratory d'analyser l'efficacité du système dépénalisé (ce système est appelé DPE pour Decriminalised Parking Enforcement). Un échantillon de trois *boroughs* de Londres a été choisi pour

l'étude. Le rapport a observé une augmentation du nombre d'amendes et un meilleur respect des réglementations. Par exemple, on a enregistré plus de clients de longue durée dans les parcs de stationnement, clients qui auraient stationné illégalement sur voirie auparavant. En outre, les auteurs ont remarqué que bien plus de véhicules utilisaient le stationnement, qu'ils soient sur voirie ou en parc, probablement suite à une meilleure rotation sur voirie. Par conséquent, la mesure avait augmenté la vitalité économique de la zone couverte par le SPA et avait également augmenté le revenu généré par les parcs de stationnement.

La même étude souligne les difficultés rencontrées par les *boroughs* de Londres avec la prise en main de cette nouvelle compétence. La première année, le produit des amendes n'a pas couvert le coût du contrôle. Des récidivistes restaient impunis, en partie à cause de données imprécises dans le fichier des immatriculations, le Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA). Malgré cela, les collectivités locales ont estimé que cette réforme était un succès.

Les mêmes auteurs ont interrogé l'opinion publique. Les sondés ont répondu avoir perçu une augmentation de la fréquence des contrôles. L'opposition à cette réforme fut, à la connaissance des auteurs, relativement silencieuse. Il semble que le changement soit intervenu en douceur, avec mesure et pédagogie. Les responsables locaux avaient certainement compris que le stationnement était un sujet sensible pour leurs administrés. Le changement fut perçu comme ferme mais juste. La juridiction d'appel spécialisée, le Parking Appeals Service, était déjà considérée comme indépendante, équitable, rapide et accessible.

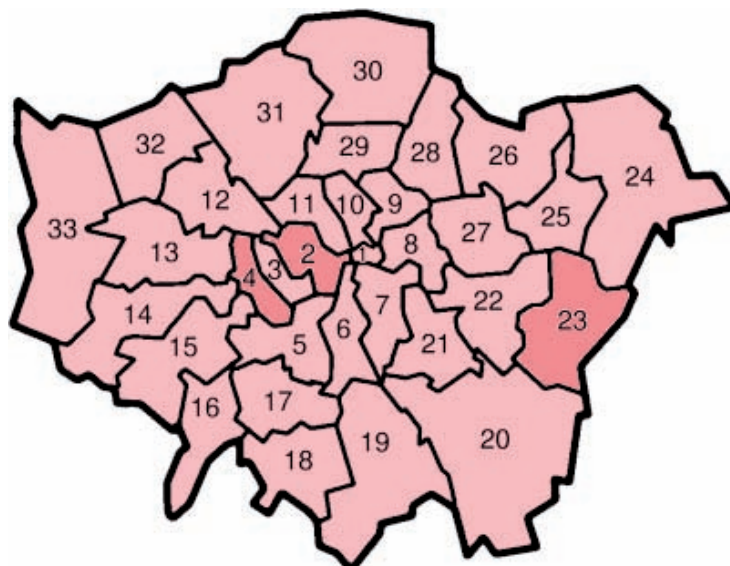


Illustration 1 : Boroughs de Londres objets de l'enquête Transport Research Laboratory
(2 : Westminster – 4 : Hammersmith & Fulham – 23 : Bexley)

1.3 Une dynamique nationale

Au cours des années 90, seulement 10 collectivités locales en Angleterre et au Pays de Galles ont réalisé le transfert de compétences. Le rythme s'est fortement accéléré depuis (cf. illustration 2).

Collectivités locales sous régime civil

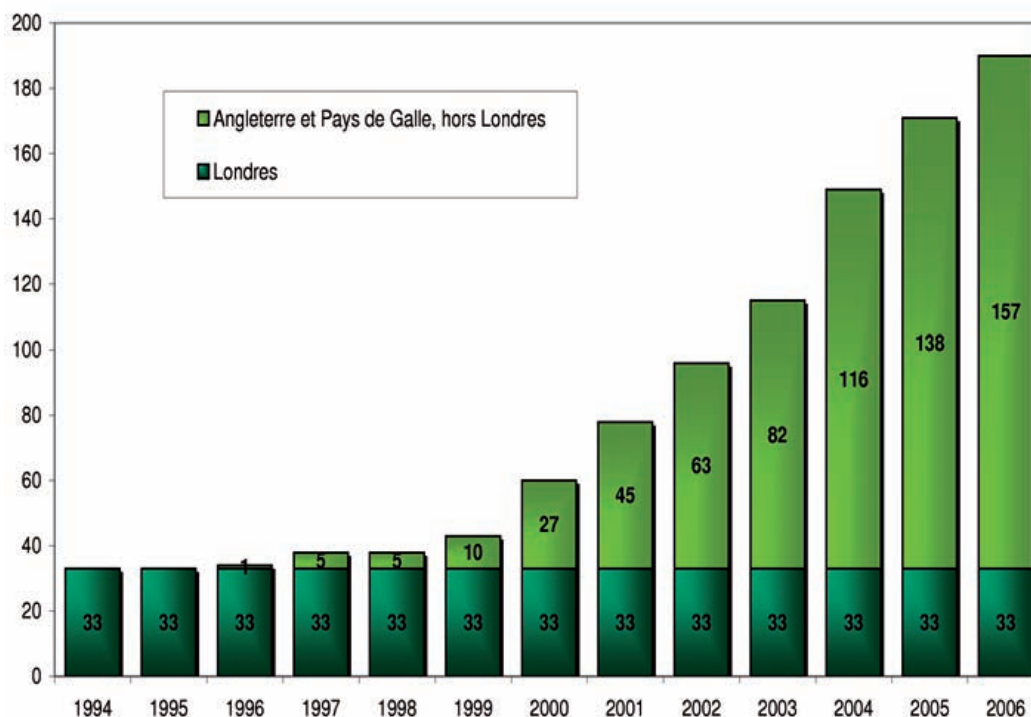


Illustration 2 : Évolution du nombre de collectivités ayant adopté le système dépénalisé à la fin de chaque année. Source : NPAS

En examinant la presse spécialisée de l'époque – Parking News – édité par la British Parking Association, certains éléments apparaissent qui viennent expliquer le retard des autres collectivités :

- l'investissement initial pour les collectivités est important ;
- les difficultés opérationnelles sont difficilement prévisibles ;
- les études de faisabilité s'appuient sur une prise de recul par rapport aux premiers résultats observés à Londres ;
- les tribunaux d'appel spécialisés ne sont pas en place en dehors de Londres ;
- le durcissement des sanctions fait craindre une perte d'attractivité des centres-villes ;
- l'intervention d'entreprises délégataires fait craindre des comportements répressifs abusifs ;
- certaines collectivités n'ont pas conscience des bénéfices que peut procurer une politique de stationnement ;
- une fois la dépénalisation engagée, il est impossible de revenir au système pénal car la police ne souhaite pas reprendre cette compétence.

Une fois ces difficultés dépassées et ces craintes surmontées, c'est-à-dire depuis la fin des années 90, le transfert de compétence s'est accéléré. Fin 2006 et en dehors de Londres, 157 des 388 *councils* d'Angleterre et de Galles, soit 40 %, avaient évolué volontairement vers le système civil. Ce sont généralement les collectivités les plus urbanisées qui ont accompli la démarche.

En 2004, 8,6 millions d'infractions (défaut de paiement, stationnement gênant ou dangereux, etc.) ont été relevées. La presque totalité des amendes de stationnement sont des sanctions civiles : l'illustration 3 indique que cette proportion était de 87 % en 2003 (Angleterre et Pays de Galles). Elle est de 88 % en 2004.

Amendes de stationnement, Angleterre et Pays de Galles, 2003

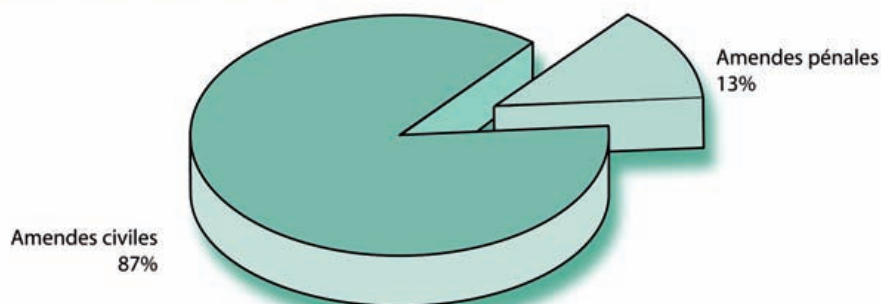


Illustration 3 : Aujourd'hui, 87 % des infractions au stationnement sur voirie font l'objet d'une sanction civile et non plus pénale.

Source : House of commons Transport Committee seventh special report

1.4 L'heure de la réforme

En 2005, l'association britannique du stationnement (BPA) a commandé un audit indépendant sur la façon dont est géré le système dépénalisé. En 2006, c'est une commission parlementaire (House of Commons Transport Select committee) qui a étudié la politique du stationnement et sa mise en œuvre pratique. Ces deux documents pointent les mêmes dysfonctionnements et formulent de nombreuses recommandations.

D'après la commission parlementaire, la mauvaise gestion de la part de certaines collectivités locales est lourde de conséquences. Elle provoque frustration et colère chez ceux qui en sont victimes. Elle décrédibilise le système dépénalisé et constitue un très mauvais usage des fonds publics.

Pour la majorité des collectivités, le système civil ne génère pas de profit. Toutefois, des revenus importants peuvent être produits dans les grandes villes, et ils ont tendance à croître chaque année. La connaissance de ces excédents par les usagers de la route et les médias déclenche un certain antagonisme. Le système est rapidement soupçonné de n'être qu'une simple manne financière.

Dans certains cas, la performance des agents de contrôle est évaluée sur la seule base du nombre d'amendes distribuées, en particulier lorsque la collectivité locale a délégué sa compétence à un tiers. Les exemples de mauvaise pratique sont courants et l'opinion réagit de plus en plus vivement. Pour sortir d'une véritable crise d'image, le système dépénalisé britannique doit être amélioré et sa qualité doit être homogénéisée à travers le pays.

Il est important de souligner qu'en matière de stationnement, tant que toutes les collectivités locales n'ont pas opté pour le régime dépénalisé, deux systèmes de sanction coexistent en Grande Bretagne. Leurs différences sont perçues comme source d'incohérences et de confusion.

- Dans le système traditionnel, c'est-à-dire pénal, la police emploie des agents spécialisés, les *traffic wardens*. Ces agents émettent des amendes fixes appelées FPN, d'un montant de 30 livres soit environ 45 €. Il n'y a pas de réduction accordée pour paiement rapide. La contestation est possible auprès de la police.

Si l'amende n'est ni payée ni annulée, elle est notifiée par courrier avec le choix de payer, de nommer un autre conducteur responsable de l'infraction, ou de demander à être entendu devant une cour de justice (Magistrates' court). En cas de non paiement, l'amende est augmentée de 50 % et son recouvrement peut être effectué par des huissiers. En dernier ressort, une peine d'emprisonnement est possible.

- Dans le système dépénalisé, les agents de contrôle sont employés par la collectivité locale et émettent des *penalty charge notices* ou PCN. Le secrétaire d'État fixe trois niveaux d'amende possibles. Ce sont ensuite les collectivités locales qui déterminent leur unique niveau d'amende qui s'appliquera à toutes les contraventions liées au stationnement. En 2006, ces niveaux d'amende étaient :

- en dehors de Londres, et depuis 2001 40 £, 50 £ ou 60 £,
soit entre 60 € et 90 € ;
- à Londres, et depuis 2003 60 £, 80 £ ou 100 £,
soit entre 90 € et 150 €.

À Londres, les niveaux d'amende sont suggérés au secrétaire d'État par le maire après consultation de l'association des collectivités locales (ALG, aujourd'hui rebaptisée London Councils). La plupart des *boroughs* du centre de Londres ont choisi l'amende la plus forte. Depuis juillet 2007 à Londres, les amendes sont progressives en fonction de la gravité de l'infraction. Nous reviendrons plus loin sur cette réforme.

Payée dans les 14 jours, l'amende est réduite de moitié. Les contestations se font directement auprès de la collectivité locale puis, si le désaccord persiste, auprès de la juridiction d'appel spécialisée. Aucun paiement n'est requis pour effectuer ces démarches.

2. Bonnes et mauvaises pratiques anglaises

Ce paragraphe s'appuie principalement sur trois documents reflétant les points de vue d'universitaires, de professionnels et de parlementaires sur la dépénalisation du stationnement.

- Raine, J, Dunstan, E, et Parry, T. 2005
Il s'agit de l'analyse d'un groupe de chercheurs de la Birmingham School of Public Policy, centrée sur la qualité de service. Ils définissent des indicateurs de qualité et concluent sur une série de recommandations.
- Childs 2005
C'est l'audit du système, initié par la British Parking Association (BPA). Après l'identification et l'analyse des problèmes rencontrés, 41 recommandations sont formulées.
- House of Commons Transport Select Committee 2006
Il s'agit du travail de la commission parlementaire sur les transports à la Chambre des Communes. Sur la base de très nombreux témoignages d'experts, de professionnels et d'associations, cette commission a dressé le bilan de la politique de stationnement, ainsi que de sa mise en oeuvre pratique.

Les analyses et les recommandations de ces trois documents sont tout à fait convergentes. Après avoir sélectionné les points les plus forts et les plus pertinents dans un contexte français, les voici traduites et regroupées par thème.

2.1 L'implication de l'État

La commission parlementaire demande un investissement plus visible du ministère. Par exemple, le décret d'application (*statutory guidance*) qui détermine les règles du système dépénalisé n'a pas été revu depuis 1995. Par contre, son niveau de détail est apprécié : la commission redoute son remplacement par un texte stratégique et court mais flou et confus. En outre, la commission déplore qu'aucune évaluation rigoureuse ne soit menée sur la façon dont le système est géré localement. En somme, le processus de décentralisation doit donc être contrôlé avec plus de vigilance par le gouvernement. À cette condition, la commission recommande que toutes les collectivités adoptent ces nouvelles compétences.

En pratique, la plupart des recommandations formulées dans les trois ouvrages cités auraient pour support un nouveau décret d'application.

2.2 Transparence

D'après le président d'un tribunal d'appel spécialisé, il n'existait jusqu'à très récemment aucun rapport annuel d'activité au sujet des contrôles de stationnement réalisés par une collectivité locale. En 2006 et pour la première fois, une collectivité a réalisé un tel travail. Cette initiative permet de mettre en valeur la politique de stationnement et ses objectifs, ainsi que de fournir des statistiques, indicateurs de performance et bilans financiers.

La commission parlementaire souhaiterait que les rapports d'activité contiennent au moins les informations suivantes :

- dépenses liées au contrôle et à la sanction des infractions ;
- revenu perçu ;
- revenu restant dû, et usage éventuel d'huissiers ;
- usage des excédents éventuels ;
- statistiques sur le respect des règles de stationnement ;
- nombre d'infractions relevées, de sabots posés et de véhicules mis en fourrière ;
- nombre de réclamations reçues ;
- nombre d'amendes annulées par la collectivité locale avant appel à la juridiction spécialisée ;
- nombre d'appels enregistrés contre la collectivité locale, et décisions prononcées ;
- compensations financières attribuées pour ou contre la collectivité locale, à l'issue de la procédure d'appel.

Au cours des débats organisés par la commission, un membre de l'IHT⁴, Mike Link, explique le risque de voir un système civil transformé en une course au profit :

« Dès qu'un budget prévisionnel est établi [par la collectivité locale], il fait office d'objectif. Les objectifs à l'origine d'une régulation du stationnement sont souvent perdus. »

C'est ainsi que responsables de services opérationnels sont placés sous pression afin qu'ils atteignent leurs objectifs au prix d'un zèle excessif. Le conflit d'intérêt est évident. La dérive est observée régulièrement.

⁴Institution of Highways and Transportation : association d'acteurs des transports terrestres, également institut de recherche et de formation.

La commission indique que certaines collectivités locales ou leurs délégataires font usage de primes pour motiver leurs employés, et déterminent la valeur de cette prime en fonction du nombre de contraventions établies, du nombre de sabots posés, etc. Même sans être intégrés dans des primes, ce genre d'indicateur de « performance » peut facilement faire pression sur le personnel. Dans ces circonstances, le professionnalisme n'est plus la priorité du personnel. Cela peut induire des décisions injustes et dégrader fortement la réputation des agents de contrôle, mais aussi noircir l'image du stationnement dans l'opinion. Les syndicats anglais ont joué un rôle positif dans la dénonciation de ces pratiques.

La BPA, association britannique du stationnement, a proposé en 2004 un modèle de contrat entre une collectivité et un opérateur délégué. Sans apporter de solution miracle au conflit d'intérêt qui est en jeu, ce document suggère toutefois des indicateurs de performance centrés sur une véritable notion de qualité. L'usage du contrat coûte 900 livres par an pour les collectivités locales qui ne sont pas membres de l'association.

De nombreuses collectivités locales ont fait le choix d'externaliser les missions liées au contrôle du stationnement. Ces collectivités ont estimé qu'il était plus difficile de recruter, former et gérer des agents publics que de préparer un contrat de délégation. Cette stratégie ayant donné lieu à des dérives, toutes les études récentes soulignent qu'il est temps d'en tirer les leçons et de prendre des mesures.

Pour aller plus loin dans la qualité de service, certains indicateurs se révèlent particulièrement importants. Voici ceux que la commission parlementaire met en avant :

- précision des procès-verbaux ;
- indications claires sur la façon de se défendre ;
- rapidité de la réponse aux contestations ;
- nombre d'appels reçus par la juridiction d'appel et qui ne sont pas défendus par la collectivité locale.

D'autres initiatives vont dans le même sens. Raine et al. (2005) ont développé un instrument de mesure de la qualité pour le contrôle du stationnement. Voici quelques exemples d'indicateurs aussi bien qualitatifs que quantitatifs :

- l'implication des résidents, commerçants et autres usagers dans la définition des stratégies est un élément essentiel pour qu'ils s'approprient les règles et les estiment légitimes ;
- la mesure du taux de respect de la réglementation reste une mesure clé de la performance du système. Sa mesure sur le terrain par un organisme indépendant devrait être obligatoire pour tout *council* engagé à assumer la compétence de contrôle du stationnement ;
- afin d'améliorer les relations avec le public, il faut offrir aux usagers la possibilité de rentrer en contact par messagerie électronique, par téléphone ou en personne avec les agents en charge de la politique et des contrôles de stationnement. Il est également appréciable d'offrir des moyens de paiement modernes (Internet, serveur vocal, etc.).

Le laboratoire de recherche sur les transports (TRL) a produit en 2001 un système d'évaluation et de comparaison appelé *parking benchmarking initiative* et auquel 39 *councils* participaient en avril 2007. Les données recueillies sont très précises, potentiellement stratégiques, mais partagées de façon anonyme entre les collectivités participantes à des fins de comparaison.

2.3 Contestations et appels

Dans un premier temps, le contrevenant a la possibilité de contester l'amende directement auprès de la collectivité locale ou auprès du délégataire de celle-ci. Certaines collectivités ne répondent pas aux contestations ou semblent répondre par un rejet systématique. Ceci semble provenir du fait de l'insuffisance de personnel qualifié.

Dans un second temps, le contrevenant peut se tourner vers des tribunaux spécialisés. Cette disposition est un point fort du système britannique. Ces juridictions sont dotées de moyens qui leur permettent de traiter rapidement les affaires. Ce sont les collectivités locales sous régime dépenalisé qui financent ce service dont l'indépendance est assurée par les dispositions suivantes : la désignation des magistrats est approuvée par le Lord Chancellor et ces magistrats restent sous l'autorité directe du *Council on Tribunals*.

- À Londres, c'est le *Parking and Traffic Appeals Service* ou PATAS qui est compétent. Les magistrats qui y travaillent sont spécialistes des règles de stationnement mais également de gestion du trafic. En effet, certaines infractions aux règles de la circulation ont été dépenalisées à Londres : la circulation sur voie bus, le blocage d'une intersection et la circulation des poids lourds hors périodes ou zones autorisées. Jusqu'en 1999, ces magistrats intervenaient de façon temporaire sur des affaires en dehors de Londres, pour des collectivités qui avaient dépenalisé leur stationnement sans avoir organisé un tel tribunal.
- Créé en 1999 pour être compétent en Angleterre (hors Londres) et au Pays de Galles, le *National Parking Adjudication Service* ou NPAS permet l'essor de la dépenalisation. D'après le rapport d'activité 2005, il y a 64 bureaux d'audition qui assurent la couverture du territoire. Ce service est financé par les collectivités locales qui ont opté pour le régime civil. À la différence du tribunal de Londres, le NPAS a une compétence qui est limitée aux règles du stationnement.

Ces tribunaux interviennent sur moins de 1 % des amendes civiles. Ce chiffre suggère-t-il que les amendes sont appliquées de façon juste, ou révèle-t-il un doute chez l'utilisateur quant à l'indépendance et l'existence même du service d'appel ? Les automobilistes devraient être expressément et parfaitement informés des droits dont ils disposent pour contester une amende et interjeter appel. Dans de nombreux cas, cette information n'est pas précisément ni correctement indiquée. Elle gagnerait à être rappelée sur l'avis d'amende et dans toute correspondance ultérieure. Les procédures sont complexes et sont détaillées par un schéma reproduit ci-après.

Pour inciter les collectivités locales à examiner sérieusement les contestations qu'elles reçoivent, les juges d'appel ont le pouvoir de sanctionner celles-ci pour leur défaillance : une attitude « irresponsable, vexatoire ou complètement déraisonnable » du *council* peut ainsi se traduire par l'application d'une sanction financière à son encontre. À ce sujet, les rapports annuels du NPAS et du PATAS sont encourageants. Ils fournissent des indicateurs (Tableau 1) qui indiquent que les automobilistes ont moins souvent gain de cause et qui suggèrent que les comportements critiquables de la part des collectivités locales se font plus rares.

	Londres		Hors de Londres	
	2003-2004	2005-2006	2003	2005
appels contre lesquels le council ne se défend pas :	29%	24%	38%	29%
appels obtenant gain de cause :	59%	56%	66%	57%

Tableau 1- Issue des appels enregistrés aux PATAS et NPAS : un peu plus de la moitié des appels sont encore gagnés par les usagers, mais cette proportion tend à diminuer.

Source : rapport d'activité des PATAS et NPAS

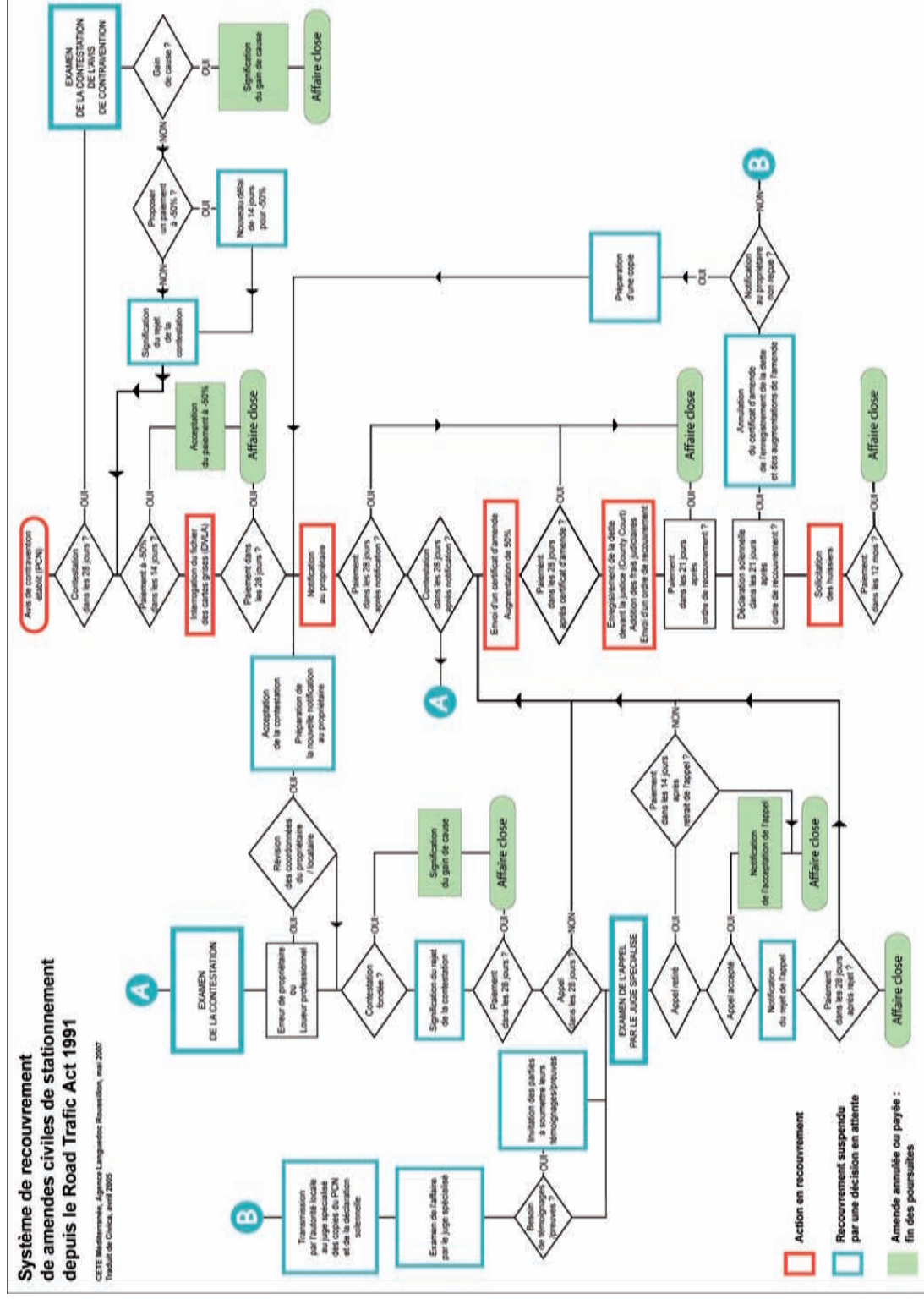


Illustration 4 : Schéma de recouvrement des amendes civiles de stationnement en Grande Bretagne.
Source : CETE Méditerranée-mai 2007 traduit de CIVICA, avril 2005

2.4 Progressivité de l'amende

Actuellement, au sein d'un SPA, le montant de l'amende civile est unique quelle que soit l'infraction, tant qu'il s'agit d'une infraction dépénalisée. La commission parlementaire a estimé que certaines infractions de stationnement méritaient des peines plus sévères. Sont pointées du doigt les infractions qui mettent en danger les utilisateurs de la voie publique et celles qui entravent la circulation automobile. Dans ce cadre, le non paiement du stationnement ferait partie des infractions les moins graves. Un tel dispositif s'alignerait sur une échelle de gravité telle qu'elle est perçue par l'opinion publique. Le but de cette manoeuvre est de rendre contrôles et sanctions plus acceptables.

Depuis juillet 2007, l'association des *boroughs* de Londres, l'ALG, a obtenu l'accord du maire de Londres et du secrétaire d'État aux transports pour mettre en place deux niveaux d'amende. L'absence de paiement du stationnement ou le dépassement de la durée maximale autorisée sont moins sévèrement punis que les autres infractions relatives au stationnement ou à la circulation (cf. tableau 2).

	Contraventions hautes	Contraventions basses
Stationnement en zones 'A'	120 £ soit 180 €	80 £ soit 120 €
Stationnement en zones 'B'	100 £ soit 150 €	60 £ soit 90 €
Infractions aux règles de circulation	120 £ soit 180 €	

Tableau 2 : Progressivité du montant des amendes à Londres

Il est toutefois bon de noter qu'il existe déjà en Grande-Bretagne des moyens de sanction variables en dehors des amendes. Il s'agit de la pose de sabot et/ou de la mise en fourrière. Cependant, ces moyens d'actions très frustrants pour l'automobiliste sont plutôt réservés en dernier ressort aux véhicules récidivistes qui sont repérés comme en situation fréquente d'infraction, dont les amendes précédentes restent impayées, et contre lesquels les voies et délais de recours se sont révélés infructueux.

2.5 Personnel

2.5.1 Les attaques

Victimes de l'impopularité de leur tâche, patrouillant le plus souvent seuls, les agents de contrôle (*parking attendants*) sont fréquemment l'objet de harcèlement et de violence. L'ALG (Association of London Government) déplore l'absence de véritable statistique sur ce point et estime que trois agents sont attaqués quotidiennement à Londres. Leur protection devrait être redéfinie comme une priorité des forces de police.

2.5.2 Les compétences

La sélection des agents est importante à plusieurs niveaux. Le sérieux et l'honnêteté sont recherchés. Parmi les autres compétences appréciables, on trouve la connaissance du métier, l'acquisition des règles de bonne pratique et la compréhension de la politique de stationnement. Enfin, il est bon que l'agent possède des techniques relationnelles permettant de minimiser les conflits.

Pour répondre à ce besoin en personnel qualifié, la BPA a défini un programme de formation pour les agents de contrôle, ainsi que des qualifications nationales relatives à ce métier.

2.5.3 La rotation du personnel

En Grande-Bretagne, la combinaison de bas salaires, de mauvaises conditions de travail et d'hostilité générale du public à l'encontre des agents de contrôle font que, démoralisés, les agents n'exercent pas longtemps ce métier. Ce phénomène de *turnover* est particulièrement préjudiciable à la qualité de la main-d'oeuvre et des missions qu'elle effectue. Certains suggèrent de donner plus de responsabilités aux agents pour qu'ils aient un rôle plus riche. On pense à la gestion de la voirie, du mobilier urbain, ou à des missions d'ambassadeur de voisinage. Toutes les pistes sont prometteuses tant que le stationnement n'est pas relégué au second plan. Quoi qu'il advienne, le niveau de rémunération actuel n'est pas suffisant pour attirer un personnel sérieux, capable de faire respecter la réglementation sans risque d'erreur.

2.5.4 La tolérance

Dans les pratiques actuelles, les agents de contrôle n'ont pas le pouvoir d'annuler une contravention sur le terrain. Cela les rendrait victimes d'accusation de discrimination, de corruption ou d'incohérence. Cela les mettrait potentiellement plus en danger qu'ils ne le sont déjà. Néanmoins, la ville de Manchester a donné ce pouvoir discrétionnaire aux agents de contrôle et affirme n'avoir pas observé de problème particulier. L'essentiel est de définir clairement les circonstances dans lesquelles ce pouvoir peut intervenir.

2.6 Signalisation

La fondation « RAC », fondation qui représente les intérêts des automobilistes au Royaume-Uni, demande à ce que la signalisation soit claire. Selon elle, la majorité des automobilistes souhaite respecter les règles. La fondation critique le dispositif réglementaire actuel qui informe l'automobiliste en entrée de zone et pas sur le lieu même où il stationne.

2.7 Allocation des revenus nets

Thorpe et al. (2000) ont enquêté sur l'opinion des habitants de Cambridge et Newcastle face à des mesures de gestion de la demande de déplacements, telles que le péage urbain ou le stationnement payant. Le résultat montre que l'affectation des revenus à un domaine particulier de l'action publique a un impact positif sur l'acceptabilité. Ils ont aussi conclu à l'absence de consensus quant au choix du domaine où affecter l'argent. Investir dans les transports publics est le choix le plus populaire, mais les opinions sont très variables. C'est l'option choisie à Londres avec les revenus du péage urbain.

Allocation préférentielle des revenus entre différentes dépenses publiques

Project description	% of total revenues allocated		
	Cambridge	Newcastle	Overall
Improving public transport	32.4	27.3	31.1
Improving the urban environment	13.7	13.0	13.5
Improving cycling facilities	12.8	11.3	12.4
Maintaining and improving existing roads	11.3	12.8	11.7
Improving pedestrianised areas	9.7	12	10.3
Road safety improvements	8.9	10.8	9.4
Reducing the general burden of taxation	6.5	7.3	6.7
Building new roads	4.7	5.5	4.9
Total	100	100	100

Illustration 5: Résultat d'enquête portant sur les préférences d'allocation des revenus dans laquelle chaque sondé affecte 10 unités de revenu à un ou plusieurs projets de son choix.

Source : Thorpe et al., 2000

Conclusion

Des pratiques inégales en Grande-Bretagne

La Grande-Bretagne a été pour la dépénalisation un grand terrain d'expérimentation. On peut y voir un succès dans la mesure où les contrôles se sont intensifiés et où les infractions ont diminué. Le principe même du stationnement payant est relativement bien admis. En revanche, on peut y voir un échec dans la mesure où des pratiques discutables se sont développées. Excès de zèle et signalisation peu claire ont donné le sentiment aux automobilistes d'être victimes d'un piège.

Le Traffic Management Act 2004 prévoit des changements profonds modifiant et harmonisant le régime dépénalisé. Des nouvelles compétences seront imposées aux collectivités, ainsi que de nouvelles contraintes permettant de garantir un meilleur service. Ces évolutions ne seront concrétisées que lorsque les décrets d'application, actuellement en préparation, seront publiés. Le Département des Transports a prévu d'achever en 2007 sa démarche de consultations. Ce nouveau cadre réglementaire va profiter de l'expérience accumulée depuis quinze ans, et tenir compte des recommandations issues des récents travaux universitaires, parlementaires et professionnels.

L'introduction de ces nouveaux textes réglementaires marquera une certaine reprise de contrôle de l'État face au constat de quelques dérives sur le terrain de la décentralisation. La responsabilité des élus locaux face à leurs électeurs est une chose précieuse, mais ce n'est probablement pas un contrôle suffisant de l'action publique locale. Il faut remarquer que les mesures de stationnement ne touchent pas seulement les résidents, mais aussi les visiteurs ne votant pas dans la collectivité où ils stationnent. Les problématiques de stationnement se révèlent ainsi d'une importance haute, méritant la surveillance de l'État.

L'Angleterre sera bientôt la scène d'un système dépénalisé arrivé à maturité et couvrant l'ensemble du territoire avec une qualité de service harmonisée.

Des enseignements à placer dans le cadre français

Hiérarchie de la dissuasion. La proposition de loi Philip sur la dépénalisation du stationnement propose de ne dépénaliser que les amendes de classe 1⁵. En supposant que les amendes de classe supérieure conservent leur valeur actuelle, et afin de respecter le simple principe de progressivité des peines, il faudrait que les amendes civiles restent inférieures à 35 €, actuel montant associé à l'amende de classe 2⁶. Cette contrainte risque d'affaiblir le système dans les secteurs urbains où la pression du stationnement est forte. Outre la valeur de l'amende, c'est aussi la fréquence de contrôle qui détermine son pouvoir de dissuasion. Il faut comprendre qu'un contrôle plus intense du stationnement payant risque de reporter des véhicules sur du stationnement gênant. Il faudrait donc que les agents de contrôle soient assermentés pour la verbalisation de tout type de stationnement irrégulier.

Tribunaux d'appel. Dans certains projets de dépénalisation étudiés pour la France, l'usager aurait à payer son amende avant de pouvoir la contester, cette procédure se faisant devant le juge de proximité. Au contraire, l'usager britannique a la possibilité de contester une amende avant de la payer. Il bénéficie en outre d'un traitement rapide de son appel par des juges spécialisés. Le système britannique est certainement coûteux mais offre un service de qualité à l'usager. Cette préoccupation effective du service à l'usager face à quelques dérives du système dépénalisé constitue un point fort de la

⁵les amendes de classe 1 sont relatives, entre autres, au stationnement payant (montant forfaitaire : 11 €.)

⁶les amendes de classe 2 sont relatives, entre autres, au stationnement gênant (montant forfaitaire : 35 €.)

réforme britannique. Il serait regrettable de ne pas prendre cet exemple en considération dans le cadre français.

Utilisation des recettes. La possibilité de conserver l'excédent de recettes doit être fortement argumentée. L'affectation des recettes au financement des transports publics est une mesure essentielle qui permet de rassurer l'opinion. Cependant, il serait maladroit de promouvoir une telle réforme sur la seule base des bénéfices qu'elle apporterait aux budgets des collectivités, surtout si leur utilisation n'était pas nettement affichée.

Délégation aux opérateurs privés. Les contrats liant les collectivités et les délégataires sont un réel enjeu pour éviter les dérives constatées en Grande-Bretagne, à savoir l'absence d'obligation de rendre compte, et, parfois, une course au profit au détriment du fonctionnement proprement dit du stationnement.

Ressources humaines. Il s'agit d'un point sur lequel beaucoup reste à faire Outre-Manche. La majorité des collectivités ou de leurs délégataires n'ont pas véritablement réussi à recruter du personnel de contrôle compétent et à le conserver. Les conditions de travail et les bas salaires sont rédhibitoires. Il est très probable qu'une réforme en France ait les mêmes conséquences. Une attention particulière doit donc être portée sur le recrutement et la gestion des personnels affectés à la surveillance du stationnement, dans le but d'améliorer la qualité du service rendu.

Qualité de service. La qualité est au cœur du débat outre-Manche. Des mesures et des indicateurs de qualité vont probablement se généraliser. Le nombre de contraventions émises ne doit plus être un critère de performance. Cela permettra un traitement plus juste des automobilistes. Équité, transparence et responsabilité sont les qualités que l'on attend d'un service décentralisé du stationnement, qualités qui déterminent l'acceptabilité de cette répression intensifiée.

Bibliographie

- Association of London Government, 2002. *Understanding Parking Penalties* [Comprendre les amendes de stationnement].
<http://www.alg.gov.uk/upload/public/attachments/212/parkingpenalties.pdf>
[cité le 24 août 2006]
- British Parking Association, 2004. *User guide for contracts for the provision of decriminalised traffic and parking enforcement services* [Guide de l'utilisateur des contrats de délégation de service pour le contrôle des infractions dépenalisées aux règles de la circulation et du stationnement]. [Internet]
<http://www.britishparking.co.uk/index.php?path=2,54,55,59> [cité le 24 août 2006]
- Childs, R., 2005. *A review of decriminalised parking enforcement for the British parking association* [Audit du système dépenalisé de sanction des infractions de stationnement pour l'association britannique du stationnement]. [Internet].
<http://www.britishparking.co.uk/index.php?path=2,54,55,58> [cité le 15 août 2006]
- Road Traffic Act 1991. London : HMSO.
- London Local Authorities Act 1995. London : HMSO.
- IHT, 2005, *Parking Strategies & Management* [gestion et stratégie du stationnement]
- Department for Transport, 1995. *Guidance on Decriminalised Parking Enforcement outside London* [Décret relatif au système dépenalisé de sanction des infractions du stationnement en dehors de Londres], local authority circular 1995, London: HMSO
- London Assembly Transport Committee, 2005, *Parking Enforcement in London - Investigation into the enforcement of parking controls in London* [Enquête sur les contrôles et les sanctions du stationnement à Londres]. [Internet].
<http://www.london.gov.uk/assembly/reports/transport/parking.pdf> [cité le 6 février 2007]
- Gra, S., Vance, C. et Pickett, M., 1997. *Special Parking Areas in London* [zones spéciales de stationnement à Londres]. TRL Report 279. Transport Research Laboratory.
- Home Office, 2006. *Motoring offences and breath test statistics - England and Wales 2004* [Statistiques des infractions routières et des tests d'alcoolémie - Angleterre et Pays de Galle 2004].

- Kimber, R. M., 1984. *The effects of wheel clamping in Central London* [Les effets du sabot dans le centre de Londres]. TRRL Laboratory report 1136. Transport and Road Research Laboratory.
- Ministère de l'Economie et des Finances, 2005. *Organisation du stationnement payant à l'étranger*. [Internet]. <http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/stationnement.pdf> [cité le 16 août 2006]
- Parking and Traffic Appeals Service, 2006. *Statistics of appeals to PATAS 2005-06* [Statistiques des appels au service des appels relatifs au stationnement et à la circulation]. [Internet] Rapport annuel. http://www.parkingandtrafficappeals.gov.uk/documents/Parkingappealstatistics2005-06_000.pdf [cité le 14 septembre 2006]
- PREDIT, JMJ Conseil, 2003. *L'impact des politiques de stationnement sur la circulation et l'environnement*
- PREDIT, SARECO, ADEME, 2005. *Le temps de recherche d'une place de stationnement*
- RAC Foundation, 2005, *Motoring towards 2050, Parking in transport policy* [En route vers 2050, le stationnement dans la politique des transports]. [Internet] <http://www.racfoundation.org/files/parking%20final%20report.pdf> [cité le 23 août 2006]
- Raine, J, Dunstan, E, et Parry, T., 2005. *Local Authority Parking Enforcement: Defining Quality - Raising Standards* [Contrôle du stationnement par les collectivités locales : définir la qualité, tirer les standards vers le haut], Birmingham, Institute of Local Government Studies, School of Public Policy. ISBN: 0 7044 2265 4
- Thorpe, N., Hills, P. et Jaensirisak, S. 2000. *Public attitudes to TDM measures: a comparative study* [Opinion publique face à des mesures de gestion de la demande de déplacements]. *Transport Policy*, 7 (4), 243-257.
- Transport Select Committee, 2006, *Parking Policy and Enforcement* [Politique et contrôle du stationnement]. [Internet] (HC 1517). <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmtran.htm> [cité le 15 août 2006]

© ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement de Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).

Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Impression : Aprime Act ☎ 04 37 43 36 80

Achevé d'imprimer : février 2008

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2008

ISSN : 1263-2570

ISRN : Certu/RE--08-08--FR

Certu – Bureau des ventes

9, rue Juliette-Récamier

69456 Lyon cedex 06

(+33) (0) 4 72 74 59 59

Internet www.certu.fr

centre d'Études
techniques de l'Équipement
de la Méditerranée
30, rue Albert Einstein
Pôle d'activité d'Aix les Milles
BP 37000
13791 Aix-en-Provence
Cedex 3
téléphone: 04 42 24 76 76
télécopie: 04 42 06 79 00
www.cete-mediterranee.fr

centre d'Études
sur les réseaux
les transports
l'urbanisme
et les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Certu

*Service technique placé sous l'autorité
du ministère chargé de l'Écologie,
du Développement et de l'Aménagement durables,
le Certu (centre d'Études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques)
a pour mission de contribuer au développement
des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion
dans tous les domaines liés aux questions urbaines.
Partenaire des collectivités locales
et des professionnels publics et privés,
il est le lieu de référence où se développent
les professionnalismes au service de la cité.*