

# LE COURRIER DES MAIRES

## et des élus locaux

### Stationnement payant : comment contrer le droit d'opposition au recueil des numéros de plaques d'immatriculation ?

AUTEUR ASSOCIÉ

Publié le 11/04/2023 à 13h30

Sujets relatifs :

Mobilité - transports, Police municipale, Finances locales

SUR LE MÊME SUJET

- [Le tarif de stationnement pourrait-il être modulé en fonction de la pollution du véhicule ?](#)
- [Stationnement : que faire face aux nouveaux usages de la voirie ?](#)
- [Forfait de post-stationnement : le paiement préalable mis à l'amende](#)
- [Stationnement payant décentralisé : retour sur quinze mois de jurisprudence](#)
- [La décentralisation du stationnement payant](#)

SOYEZ LE PREMIER À RÉAGIR



© Adobe stock

Quel bilan faire de la décentralisation du stationnement payant cinq ans après son instauration ? A y regarder de près, le développement d'outils de contrôle usant de technologies innovantes impliquant le traitement de données personnelles et l'intégration, parallèlement, du Règlement européen de protection des données ont largement compliqué la tâche des collectivités locales et de leurs prestataires. Et ce, notamment, pour mettre en œuvre la lecture automatisée de plaques d'immatriculation (LAPI), outil de contrôle du paiement des forfaits de post-stationnement, dont l'utilisation peut être restreinte par ce RGPD. Analyse... et conseils aux collectivités.

**Par Alexandra Aderno et David Conerardy, avocats à la Cour, Seban Avocats**

Si la réforme de la décentralisation du stationnement payant a connu des débuts difficiles et une mise en place chaotique, qui s'est étendue sur presque quatre années, on pourrait penser que, depuis 2018, le dispositif fonctionne sans accrocs notables. C'était sans compter le développement d'outils de contrôle usant de technologies innovantes impliquant la collecte et le traitement de données personnelles qui contraint donc au respect du règlement européen de protection de ces données, le RGPD, lui-même fraîchement applicable depuis 2018.

Ainsi, les premières années d'existence du dispositif décentralisé du stationnement payant a coïncidé avec l'intégration du RGPD, notamment dans la vie publique, laissant apparaître de premières sources d'inquiétudes et de difficultés. Désormais largement démocratisé et proposé par les prestataires de services des collectivités territoriales dédiés aux missions de contrôle du stationnement payant, celle qu'on dénomme le plus souvent par l'acronyme LAPI, pour Lecture automatisée de plaques d'immatriculation, doit nécessairement se conformer au RGPD.

Toutefois, dans la mesure où les droits et les obligations découlant du règlement européen sont susceptibles de restreindre l'utilisation de la LAPI et, par là-même, de diminuer les effets du contrôle et du paiement des forfaits de post-stationnement, la combinaison adéquate à retenir entre ces deux dispositifs reste à définir.

## **1 - Contrôler le paiement de la redevance de stationnement dans le respect du RGPD**

**La LAPI : l'outil de contrôle par excellence en matière de stationnement payant**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la loi « Maptam » du 27 janvier 2014 a dépenalisé et décentralisé le stationnement payant sur voirie. L'absence et l'insuffisance de paiement du stationnement ne constituent plus des infractions pénales et relèvent ainsi de la compétence des collectivités territoriales. Les organes délibérants de ces dernières doivent donc délibérer pour fixer le barème tarifaire de la redevance de stationnement et le montant du forfait de post-stationnement (FPS).

Ceci étant fixé, les collectivités ont alors le choix entre assurer elles-mêmes le contrôle du paiement de la redevance de stationnement ou déléguer la mission à un tiers cocontractant. A cet égard, en cas d'externalisation du contrôle, une des premières difficultés identifiées est de rendre probante les notifications d'avis de paiement par une prise de vue horodatée et localisée du véhicule.

C'est dans ce contexte que la LAPI a été développée et que les collectivités ont eu largement recours à cet outil innovant. La lecture automatisée des plaques d'immatriculation est un dispositif qui permet la lecture permanente des plaques d'immatriculation et le traitement de cette donnée avec celle concernant l'acquittement de la redevance de stationnement aux fins d'édition des FPS.

Sur ce point, la Cnil a été saisie de nombreux questionnements et, afin d'accompagner au mieux les collectivités, a émis des recommandations relatives aux conditions de mise en œuvre des dispositifs de LAPI. Tout d'abord, dans une recommandation du 14 novembre 2017, la Cnil a indiqué que l'utilisation de la LAPI pour contrôler le paiement des redevances en matière de stationnement payant est possible si le RGPD est respecté. Elle a ainsi rappelé les principes fondamentaux du traitement de données à caractère personnel (art. 5 du RGPD).

En 2020, la Cnil a mis en demeure quatre communes qui utilisaient alors la LAPI pour procéder à la verbalisation et à la recherche d'infractions dès lors que la collecte de photographies de véhicules est interdite dans ce cadre. Ainsi, si la LAPI est apparu comme un outil efficace dans le contrôle du paiement des redevances de stationnement, la Cnil a rapidement fixé le cadre de son utilisation.

### **La LAPI et le traitement de données à caractère personnel**

A cet égard, selon la CNIL, le dispositif de LAPI donne lieu à deux traitements distincts de données à caractère personnel :

- La « simple » lecture automatisée de plaques d'immatriculation ;
- L'enregistrement de la plaque d'immatriculation de tout véhicule dont le stationnement est payé

#### **La « simple » lecture automatisée des plaques d'immatriculation**

Le dispositif LAPI suppose *a minima* que puissent être collectées les données relatives aux plaques d'immatriculation des véhicules en stationnement, la date et l'heure du contrôle et la géolocalisation. C'est le croisement entre ces jeux de données qui permet de contrôler le paiement de la redevance ou d'éditer un FPS. Cependant, cette liste de données est présentée par la Cnil comme étant exhaustive. Toute image autre que celle d'une plaque d'immatriculation ou toute autre donnée personnelle devra être exclue de la collecte par la LAPI. Le champ de la prise de vue doit être limité à la seule plaque d'immatriculation, à l'exclusion, par exemple, de tout autre élément situé sur la voie publique à proximité du véhicule ou dans l'habitacle de ce dernier.

Ensuite, la finalité de ce traitement ne pourra qu'être la mise en place d'un pré-contrôle permettant d'orienter les contrôles des agents assermentés à même d'effectuer les constats nécessaires à l'édition de FPS. Le dispositif LAPI ne peut donc être mis en œuvre que comme un facilitateur du travail des agents chargés du contrôle du stationnement payant.

En matière de durée de conservation des données collectées, les collectivités doivent supprimer les données relatives à l'immatriculation des véhicules lorsque :

- le conducteur a régulièrement payé son stationnement ;
- les contrôleurs assermentés ont reçu la géolocalisation du lieu où l'insuffisance ou le non-paiement du stationnement est constaté.

Les données collectées par la LAPI ont donc vocation à être conservées un laps de temps très court

#### **L'enregistrement de la plaque d'immatriculation**

Pour autant, le dispositif de LAPI ne peut être mis en place sans l'enregistrement préalable de la plaque d'immatriculation du véhicule concerné. Cette sauvegarde a lieu dans un serveur dédié. En effet, le dispositif de LAPI suppose que les données captées (plaques, géolocalisation, etc.) soient corrélées avec les informations d'horodatage sauvegardées.

Si la donnée à caractère personnel « *plaque d'immatriculation* » et l'information sur la durée de stationnement autorisée ne sont pas stockées par le serveur, il est impossible pour la collectivité d'assurer un contrôle efficace du paiement de la redevance de stationnement.

Toutefois, un tel traitement est identifié par la CNIL comme particulièrement attentatoire à la vie privée des conducteurs puisque la collectivité est en mesure de déterminer à tout instant l'ensemble des véhicules présents sur son territoire.

## **2 - Les limites de l'application du RGPD au dispositif de LAPI**

### **Le droit d'opposition appliqué à la LAPI**

Quel que soit le type de traitement de données personnelles mis en œuvre par la LAPI, le RGPD s'appliquera. Dès lors, l'un des droits garantis par le RGPD est celui d'opposition, défini ainsi par la Cnil : « *Le droit d'opposition vous permet de vous opposer à ce que vos données soient utilisées par un organisme pour un objectif précis.* ». Il est prévu à l'art. 56 de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (LIL) et à l'art. 21 du RGPD.

Aussi, en théorie, il peut donc permettre à des particuliers d'exercer leur droit d'opposition pour empêcher la collecte de leur plaque d'immatriculation et ainsi échapper au paiement d'un FPS. Bien sûr, ces particuliers doivent alors faire référence à leur situation personnelle pour s'opposer à la collecte de leurs données (Conseil d'Etat, 18 mars 2019, n°406313).

Une telle situation était susceptible de rendre particulièrement compliqué les contrôles de paiement des redevances de stationnement dès lors que des usagers auraient pu, en invoquant leur droit d'opposition, refuser de communiquer le numéro de leur plaque d'immatriculation empêchant de fait tout contrôle par LAPI. Toutefois, selon l'article 56 de la LIL, « *ce droit ne s'applique pas lorsque le traitement répond à une obligation légale ou, dans les conditions prévues à l'article 23 du même règlement, lorsque l'application de ces dispositions a été écartée par une disposition expresse de l'acte instaurant le traitement.* »

A cet égard, dans une note adressée au gouvernement le 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat a précisé que les communes, les EPCI et les syndicats mixtes ont la possibilité de prendre des actes, considérés comme des « *mesures législatives* », pour gérer le stationnement payant et écarter le droit d'opposition des usagers au renseignement ou à la collecte de leur numéro d'immatriculation<sup>[1]</sup>.

### ***Ecarter le droit d'opposition pour assurer la pérennité du dispositif de stationnement payant***

L'adoption de ces mesures pour écarter le droit d'opposition doit néanmoins respecter un certain formalisme et être motivée.

#### **L'adoption d'un acte local...**

L'acte local écartant le droit d'opposition à la collecte du numéro de plaque d'immatriculation doit donc prendre la forme d'une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte compétent. En effet, il appartient à l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités de délibérer sur le barème tarifaire de la redevance et sur le montant du FPS. Partant, dans un souci de parallélisme des formes, et dès lors qu'il apparaît que, en matière de stationnement payant, l'exécutif ne dispose pas de pouvoir propre, la compétence pour écarter le droit d'opposition d'un usager à la collecte de sa plaque d'immatriculation relève de la compétence de l'organe délibérant de la collectivité.

Dans sa note du 13 janvier 2023, le ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires envisage trois hypothèses tendant à formaliser la dérogation au droit d'opposition :

- L'introduction d'une disposition figurant dans la délibération instituant la redevance de stationnement et autorisant en même temps un traitement de données à caractère personnel utilisé pour le contrôle du paiement de la redevance de stationnement ; Une telle rédaction offre l'avantage de tout prévoir dans un acte unique.
- Si la délibération instituant la redevance précitée a déjà été prise sans autoriser le traitement de données précitées, l'introduction d'une disposition figurant dans la délibération qui doit instaurer un tel traitement de données ;
- Si la ou les délibérations instituant la redevance et autorisant le traitement de données précitées a déjà été prise, l'adoption d'une délibération modifiant l'acte ayant autorisé ce traitement afin de le compléter sur ce point.

Dans la mesure où la plupart des collectivités concernées par cette problématique auront déjà institué un dispositif de stationnement payant et déléguer son contrôle, cette troisième hypothèse semble couvrir le plus grand nombre de situations. Dans tous les cas, la disposition écartant le droit d'opposition doit figurer sur l'acte ayant autorisé le traitement, conformément à l'article 56 de la LIL, afin que ces deux éléments puissent être lus de manière concomitante.

### **Fondé sur un motif d'intérêt général**

Selon son article 23, tous les droits prévus par le RGPD peuvent être limités lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux prévus par le règlement et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour assurer un motif d'intérêt général. Tel est le cas par exemple de la sécurité publique, de l'exercice d'une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique ou encore d'autres objectifs importants d'intérêt public général.

Pour le ministère, dans la note précitée du 13 janvier dernier, l'efficacité du contrôle du stationnement payant sur voirie pour assurer la sécurité publique et la bonne gestion de la collecte des redevances pourraient relever d'un des motifs légitimes prévus dans ces trois volets de l'article 23 du RGPD.

Concrètement, le ministère invite chaque collectivité ou groupement compétent à définir les motifs justifiant la dérogation au regard de leurs situations individuelles. En effet, pourraient ainsi potentiellement constituer des motifs légitimes :

- les objectifs poursuivis par la politique de mobilité, tels que « *favoriser la fluidité de la circulation, la rotation du stationnement des véhicules sur voirie et l'utilisation des moyens de transports collectif ou respectueux de l'environnement* » ;
- le recouvrement des recettes publiques et l'impact budgétaire significatif pour les collectivités locales en réduisant les erreurs de calcul du FPS, en accompagnant la numérisation de la gestion publique et en assurant un meilleur taux d'efficacité du recouvrement en particulier grâce à l'utilisation de véhicules équipés de dispositifs dits « LAPI » ;
- la garantie de l'effectivité des recours, en ce qu'elle peut conduire à ajouter systématiquement le numéro de plaque d'immatriculation à la liste des informations figurant sur le justificatif de stationnement permettant ainsi à l'usager de prouver sans équivoque que ce justificatif, comportant notamment le montant payé de redevance de stationnement, est bien le sien.

Ce dernier motif paraît toutefois moins sérieux et plus difficile à expliciter que les deux précédemment énumérés. De plus, la délibération écartant le droit d'opposition doit préciser certaines modalités du traitement systématique du numéro d'immatriculation.

Partant, les informations suivantes devront être apportées sur la délibération, en lien direct avec le délégué à la protection des données de chaque collectivité :

- les finalités du traitement ; les catégories de données à caractère personnel concernées (en l'espèce, le numéro d'immatriculation du véhicule) ;
- l'étendue des limitations introduites aux droits garantis par le RGPD (en l'espèce, la dérogation dûment justifiée au droit d'opposition) ;
- les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites des données concernées ; l'identité du ou des responsable(s) du traitement ;
- les durées de conservation et garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ;
- les risques pour les droits et libertés des personnes concernées ; le droit des personnes concernées d'être informées de la limitation (au droit d'opposition).

Ainsi, un soin particulier devra être apporté à la rédaction de la délibération afin, d'une part, d'être exhaustif sur les informations que doit comprendre l'acte et, en outre, de motiver sérieusement la dérogation apportée au droit d'opposition. Sous cette réserve, la LAPI continuera donc d'être à l'origine de l'émission de bon nombre de FPS.

---

[1] Courrier de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du 13 janvier 2023 adressé à France Urbaine, de l'AMF, des intercommunalités de France et du GART