

Recommandation n° 261 du 2 février 2021¹

La prise en compte des personnes en situation de handicap dans le contrôle automatisé du stationnement

Contenu

1	Contexte	1
1.1	<i>Contrôle du stationnement</i>	1
1.2	<i>Gratuité du stationnement</i>	2
1.3	<i>Les limites du système d'enregistrement préalable</i>	2
1.3.1	<i>La carte de stationnement est liée à une personne et non pas à un véhicule</i>	2
1.3.2	<i>L'enregistrement préalable implique de multiples démarches administratives</i>	3
2	Analyse juridique	3
2.1	<i>Discrimination et aménagements raisonnables</i>	3
2.2	<i>Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées</i>	4
2.3	<i>Principe de standstill</i>	5
3	Conclusion et recommandations d'Unia	5
3.1	<i>Développer des solutions alternatives et/ou complémentaires à l'enregistrement préalable</i>	5
3.2	<i>Concerter les acteurs et uniformiser les mesures à l'échelle nationale</i>	6
3.3	<i>Consulter</i>	6
3.4	<i>Assurer que le nouveau système ne revienne pas sur des droits précédemment acquis</i>	6
3.5	<i>Assurer une communication appropriée et efficace</i>	6
3.6	<i>S'inspirer de pratiques plus respectueuses de la Convention ONU</i>	Erreur ! Signet non défini.
4	Contact Unia	7
5	Ressources utiles	7
5.1	<i>Avis du Conseil Supérieur National des personnes handicapées</i>	7
5.2	<i>Protection des données personnelles</i>	7

¹ L'Accord de coopération du 12 juin 2013, entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés, visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, confère notamment à Unia la mission « d'adresser des avis et recommandations indépendants à tout pouvoir public en vue de l'amélioration de la réglementation et de la législation » (art. 5).

1 Contexte

1.1 Contrôle du stationnement

Unia est un service public interfédéral indépendant, dont la mission est de promouvoir l'égalité et de lutter contre les discriminations. Il est également le mécanisme indépendant chargé de la promotion, de la protection et du suivi de l'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées en Belgique.

Unia a été interpellé à plusieurs reprises concernant le système de "scan-car", qui est un système de contrôle de stationnement de parking mis en place dans certaines villes. La scan-car est une voiture équipée d'une caméra sur le toit qui permet d'effectuer un contrôle systématique des voitures stationnées.

Cela implique qu'une personne qui souhaite stationner en voiture doit, lorsqu'il va payer sa redevance à l'horodateur, encoder sa plaque d'immatriculation. De cette manière, le contrôle est effectué par le biais d'une voiture équipée d'un appareil qui scanne les plaques d'immatriculation. Les données récoltées par la voiture sont croisées avec les données récoltées dans les horodateurs pour déterminer si la redevance a été payée ou s'il y a possibilité de gratuité.

Ce système engendre notamment des difficultés pour les personnes en situation de handicap car elles bénéficient de la gratuité du stationnement, y compris en dehors des emplacements réservés, dans la plupart des communes en Belgique. Jusqu'à présent, pour bénéficier de cette gratuité, les personnes titulaires devaient simplement apposer la carte de stationnement sous le pare-brise du véhicule qu'elles conduisent ou qui les transporte.

Plusieurs signalements sont arrivés auprès des services d'Unia, de la part de victimes individuelles et de Commissions consultatives. Des personnes en situation de handicap, détentrices de la carte, se sont garées en voirie en dehors des places réservées et n'ont pas payé leur parking, celui-ci étant gratuit. Elles ont reçu des contraventions leur demandant de s'acquitter de la redevance de stationnement.

En effet, la "scan-car" vérifie le paiement de la redevance en scannant les plaques d'immatriculation des véhicules stationnés auparavant encodées par le conducteur lors du paiement de son ticket à l'horodateur ou via une application. Cela pose des difficultés pour le contrôle du stationnement des personnes handicapées car elles n'ont pas la possibilité d'enregistrer un numéro de plaque d'immatriculation à l'horodateur tout en bénéficiant de la gratuité.

Pour conserver la gratuité du stationnement pour les personnes handicapées en dehors des places réservées et ne pas devoir recourir à un contrôle humain du stationnement en cas de constat d'infraction par la scan-car, certaines communes ont développé un système d'enregistrement des plaques au préalable pour les personnes en situation de handicap. À Liège, 2 plaques peuvent être enregistrées par carte de stationnement. À Charleroi, chaque détenteur de la carte peut enregistrer un ou deux véhicules, selon que le titulaire de l'immatriculation soit titulaire de la carte, son parent au premier degré ou son cohabitant. À Genk, le système de pré-enregistrement est également obligatoire pour ne pas devoir payer le stationnement si on détient la carte de stationnement. En Région bruxelloise où la scan-car circule dans plusieurs communes, un contrôle humain était prévu en cas de constat d'infraction par la scan-car. Il n'y

a donc pas encore de système d'enregistrement préalable mais les autorités étudient actuellement cette possibilité.

D'autres villes ont annoncé le passage prochain vers un système de type « scan-car » dans le contrôle du paiement des redevances.

1.2 Gratuité du stationnement

En matière de stationnement, il nous apparaît important de souligner les besoins particuliers des personnes en situation de handicap et les spécificités d'un environnement qui leur est encore trop souvent inaccessible (voirie, transports publics,...) :

- Les personnes en situation de handicap n'ont pas toujours un emplacement réservé à leur attention à proximité immédiate du lieu où elles doivent se rendre. Dans certaines situations, les personnes vont donc préférer se garer sur un emplacement ordinaire plus proche de leur destination car elles n'ont pas la capacité de marcher longtemps ou bien parce que le trajet permettant de rejoindre leur destination comporte des obstacles.
- Les déplacements des personnes handicapées sont plus compliqués et donc plus lents que les personnes valides, notamment en raison de l'inaccessibilité de l'environnement. En conséquence, leur durée de stationnement est généralement plus longue que les autres automobilistes. Elles devront donc payer davantage qu'une personne sans handicap pour un même déplacement en cas de non gratuité;
- Par ailleurs, les horodateurs ne sont pas systématiquement accessibles (trottoirs encombrés, travaux, bornes trop hautes, difficultés d'utilisation...).
- Enfin, rappelons que contrairement aux autres automobilistes, les personnes en situation de handicap n'ont bien souvent pas l'alternative d'emprunter les transports publics pour rejoindre leur destination car ceux-ci leur sont encore particulièrement inaccessibles.

Pour ces différents motifs et en vue de ne pas retirer des droits acquis aux personnes handicapées, Unia est favorable au maintien de la gratuité du stationnement pour les personnes handicapées, y compris en dehors des places réservées à cette fin.

1.3 Les limites du système d'enregistrement préalable

Si le passage à un système automatisé de contrôle des plaques n'est pas problématique en soi, l'imposition d'un enregistrement préalable pour les personnes en situation de handicap soulèvent différents problèmes.

1.3.1 La carte de stationnement est liée à une personne et non pas à un véhicule

La carte de stationnement pour personnes handicapées est strictement personnelle. Elle ne peut être utilisée que lorsque la personne handicapée est présente, que ce soit en tant que conducteur ou passager, dans un véhicule personnel ou dans tout autre véhicule.

En revanche, le système d'enregistrement préalable ne prend pas en compte le caractère personnel de la carte de stationnement et octroie, dans les faits, la gratuité à un véhicule via à l'enregistrement de sa plaque d'immatriculation et non à la personne.

Ce système pose de nombreux problèmes aux personnes handicapées qui n'ont pas toujours un véhicule personnel et qui sont amenées à se déplacer avec des voitures de proches (familles, amis...) ou bien encore à l'aide d'associations de transport adapté ou de volontaires.

Pour contourner ces difficultés, Liège et Charleroi permettent d'enregistrer deux plaques d'immatriculation par personne handicapée. Toutefois, au vu des signalements reçus par Unia, cela n'est pas suffisant pour répondre adéquatement aux besoins des personnes handicapées. De plus, cette pratique pourrait entraîner une série d'abus car le conducteur de la voiture enregistrée bénéficierait systématiquement de la gratuité même lorsque la personne en situation de handicap n'est pas présente dans le véhicule.

1.3.2 L'enregistrement préalable implique de multiples démarches administratives

Pour pouvoir bénéficier de la gratuité du stationnement, les personnes handicapées sont invitées par les différentes communes à inscrire une ou deux plaque(s) d'immatriculation dans un système d'enregistrement. Toutefois, il n'existe à l'heure actuelle aucun système d'enregistrement harmonisé au niveau régional, fédéral ou européen. Les personnes handicapées doivent donc s'inscrire de manière différente en fonction de la commune où elles se rendent.

Cette inscription implique, premièrement, d'avoir accès à l'information ce qui peut s'avérer compliqué lorsque l'on ne réside pas ou on que l'on se rend occasionnellement dans la commune. Deuxièmement, elle nécessite de devoir prouver son handicap en fournissant les justificatifs nécessaires. Autant de démarches qui se rajoutent aux nombreuses démarches déjà demandées aux personnes handicapées et qui sont amenées à se multiplier dans les différents communes, faute d'un système harmonisé.

2 Analyse juridique

2.1 Discrimination et aménagements raisonnables

La législation anti-discrimination interdit toute distinction, qu'elle soit directe ou indirecte, sur la base du handicap, à moins que celle-ci ne soit justifiée de façon objective et raisonnable. Autrement dit, il faut que la différence de traitement poursuive un objectif légitime et que les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif soient appropriés et nécessaires. Le système d'enregistrement préalable des plaques pour les personnes titulaires de la carte de stationnement, tel qu'imposé par les villes citées ci-dessus, implique une différence de traitement, puisqu'il leur impose des démarches complémentaires. Si l'objectif est légitime, à savoir maintenir la gratuité du stationnement pour les personnes en situation de handicap, le moyen d'y arriver ne nous apparaît pas approprié. En effet, il entrave la mobilité des personnes en situation de handicap en leur imposant des formalités préalables. Le moyen est d'autant moins approprié qu'il n'apporte pas de solution efficace puisque la personne ne peut se déplacer que par un nombre très restreint de véhicules.

De plus, le système d'enregistrement préalable mis en place actuellement dans certaines villes implique que certaines personnes en situation de handicap, non enregistrées dans le système, reçoivent une amende liée au non-paiement du stationnement.

La loi anti-discrimination du 10 mai 2007 définit les aménagements raisonnables comme « les mesures appropriées, prises en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder, de participer et de progresser dans les domaines pour lesquels cette loi est d'application, sauf si ces mesures imposent à l'égard de la personne qui doit les adopter une charge disproportionnée. Cette charge n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est compensée de façon suffisante par des mesures existant dans le cadre de la politique publique menée concernant les personnes handicapées ».

Le refus d'aménagement raisonnable constitue une discrimination au sens de la loi anti-discrimination.

Si le fait de pouvoir s'inscrire *a posteriori* ou de faire annuler l'amende infligée a pu être négocié comme aménagement raisonnable dans certains dossiers, cela ne constitue ni une solution durable, ni une solution inclusive au sens de la Convention ONU relative aux droits des personnes en situation de handicap.

2.2 Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées

La Convention ONU, en son article 20, mentionne que « Les États Parties prennent des mesures efficaces pour assurer la mobilité personnelle des personnes handicapées, dans la plus grande autonomie possible, y compris en : a) Facilitant la mobilité personnelle des personnes handicapées selon les modalités et au moment que celles-ci choisissent, et à un coût abordable (...) ».

La nécessité de garantir un système qui n'entrave pas l'article 20 de la Convention a été soulignée dans deux décisions de la justice de paix du premier canton de Charleroi², en janvier et juillet 2020. Le juge y rappelle les engagements pris par la Belgique et les entités fédérées en ce qui concerne la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Il souligne, par ailleurs, qu'une réglementation communale ne peut être appliquée par un juge si elle n'est pas conforme aux lois, et en l'occurrence aux principes de la Convention³.

Dans le cas d'espèce, l'enregistrement préalable (en ligne ou au bureau) est justifié par l'automatisation du contrôle des véhicules et les réductions des coûts d'exploitation du système. Il constate que ce système rend la mobilité moins aisée et en particulier pour les personnes qui ne résident pas dans la région et/ou qui n'ont pas d'accès à l'outil informatique. Le juge estime que les moyens employés ne sont pas proportionnés par rapport au but : les économies financières ne sont pas suffisantes pour justifier une entrave au principe repris par l'article 20 de la Convention. Le jugement ajoute que la validité des cartes de stationnement peut être vérifiée par une application web. Il demande également à la Régie autonome mise en cause d'informer les personnes sur leurs droits et obligations et de « *prendre les mesures techniques conformes à ses objectifs qui n'entravent pas de manière déraisonnable la mobilité personnelle des personnes handicapées* ».

² [Justice de Paix de Charleroi, 2 juillet 2020 | Unia](#)

³ Exception d'illégalité, prévue à l'article 159 de la Constitution

2.3 Principe de standstill

Le principe de standstill⁴ est un principe général de droit issu de la jurisprudence⁵, selon lequel, en matière de droits sociaux, c'est-à-dire des droits qui ne confèrent pas un droit subjectif à leurs bénéficiaires, le législateur ne peut pas diminuer significativement le niveau de protection qu'il leur a d'ores et déjà accordé, sauf pour un motif d'intérêt général.

En l'occurrence, le système de pré-enregistrement nous paraît contraire au principe de standstill en ce qu'il va à l'encontre des obligations auxquelles l'Etat belge a souscrit en ratifiant la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. Plutôt que de faciliter la mobilité personnelle des personnes handicapées, ce système leur rajoute des démarches à effectuer. De plus, il retire, de facto, aux personnes handicapées non informées et non inscrites dans le système, leur droit à la gratuité.

3 Conclusion et recommandations d'Unia

L'automatisation du contrôle du paiement des redevances par des « scan-cars » semble être une tendance dans plusieurs villes belges. Cette nouvelle technologie ne doit cependant pas constituer une entrave à la mobilité des personnes en situation de handicap, ni remettre en question leurs droits acquis en matière de gratuité.

Au regard des éléments qui précèdent, Unia estime que le système d'enregistrement préalable, comme seule garantie de la gratuité du stationnement, n'est pas conforme à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et à la législation antidiscrimination. Unia est d'avis que toute mesure doit être prise de façon proportionnelle au but poursuivi et que l'efficacité du contrôle ne peut être une justification suffisante à l'entrave à l'article 20 de la Convention.

Dès lors, Unia recommande aux autorités en charge du stationnement de :

3.1 Développer des solutions alternatives et/ou complémentaires à l'enregistrement préalable

Unia demande de développer des solutions alternatives et/ou complémentaires qui pourraient garantir le droit des personnes en situation de handicap tout en permettant de contrôler le stationnement de façon efficace.

Par exemple :

- Permettre l'enregistrement successif de différentes plaques d'immatriculation liées à la carte spéciale de stationnement, directement à la borne de paiement de la rue pour une durée

⁴ Ce principe est aussi appelé « effet cliquet » des droits fondamentaux.

⁵ Voir, par exemple, arrêt 133/2015 de la Cour constitutionnelle du 1^{er} octobre 2015, arrêt 95/2014 de la Cour constitutionnelle du 30 juin 2014, arrêt no 215.309 du Conseil d'Etat du 23 septembre 2011 qui était alors le premier arrêt à retenir la violation de l'obligation de standstill dans un domaine autre que le droit à la protection d'un environnement sain et qui concernait la diminution du niveau de protection du droit à l'aide sociale garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, portant préjudice à une réelle intégration sociale et professionnelle des personnes en situation de handicap.

déterminée, sans qu'aucune formalité préalable ne soit exigée. Il est évident que l'accessibilité des bornes doit être assurée, et que des solutions alternatives via une application/SMS/téléphone doivent être possible. Le contrôle de la carte de stationnement devrait alors être fait par un agent pour ces stationnements.

- Envisager le maintien d'un contrôle humain pour les véhicules identifiés en défaut de paiement par la scan-car : un agent pourrait alors vérifier en temps réel la présence d'une carte de stationnement PMR après le passage de la scan-car, sans formalité préalable pour les personnes en situation de handicap.
- Si les moyens technologiques le permettent, envisager le scan automatique de la carte de stationnement PMR en complément de la plaque d'immatriculation, par exemple via un système de puce bluetooth .

3.2 Concerter les acteurs et uniformiser les mesures à l'échelle nationale

Unia recommande, à l'instar du Conseil supérieur national des personnes handicapées (CSNPH), que les mesures mises en place par les communes soient uniformisées à l'échelle nationale et que la visite dans une commune n'implique pas pour une personne en situation de handicap des formalités préalables, qui entraveraient ainsi sa mobilité personnelle.

Unia recommande une concertation entre les acteurs fédéraux, régionaux et communaux afin de trouver une solution harmonisée entre les toutes ces entités.

3.3 Consulter

Unia recommande d'impliquer, dans la réflexion des autorités, les personnes en situation de handicap via les conseils consultatifs et les organisations représentatives.

Unia recommande de soumettre pour avis la proposition qui sera formulée aux organisations représentatives, à l'Autorité de Protection des données et à Unia.

3.4 Assurer que le nouveau système ne revienne pas sur des droits précédemment acquis

La gratuité du stationnement pour toutes les personnes détentrices de la carte de stationnement doit être maintenue, y compris sur les places non-réservées aux personnes handicapées.

3.5 Assurer une communication appropriée et efficace

Unia recommande aux autorités de veiller à une communication claire et accessible sur les modalités de stationnement, tant sur les horodateurs, que sur les sites internet des communes.

4 Contacts Unia

Marie-Ange Vandecandelaere - marie-ange.vandecandelaere@unia.be

Marie Luisi - marie.luisi@unia.be

Olivier Clauw - olivier.clauw@unia.be

5 Ressources utiles

5.1 Avis du Conseil Supérieur National des personnes handicapées

Le CNSPH a rendu un avis⁶ négatif concernant le système d'enregistrement lié à l'usage de "scan-car" en avril 2020. Il souligne notamment que l'enregistrement de plaque n'est pas conforme à la réglementation fédérale qui lie la carte à un usager, que les réglementations communales ajoutent des conditions à l'utilisation de la carte de stationnement et créent des différences de traitement entre les propriétaires de véhicules et ceux qui n'en possèdent pas. Le Conseil supérieur regrette la multiplicité des règles de stationnement entre les communes, qui constitue une entrave à la liberté de déplacement de la personne, qu'il s'agisse d'un résident belge ou d'un ressortissant européen.

5.2 Protection des données personnelles

Selon l'Autorité de Protection des données, l'enregistrement préalable de l'immatriculation d'une personne en situation de handicap ou d'un accompagnant relève du traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

Nous relevons trois points d'attention concernant la protection des données dans cet avis :

- L'enregistrement préalable doit se fonder sur les conditions de l'article 6.1. du RGPD afin que le traitement soit licite.
- Dans son article 9.1, le RGPD précise des catégories particulières de données à caractère personnel, dont des données concernant la santé. Selon l'APD, le handicap pourrait être considéré comme une donnée de santé au sens de l'article 9.1 du RGPD. Le traitement de cette de donnée devra alors être légitimé par les articles 6.1 et 9.2 du RGPD.
- Nous portons une attention particulière à la question du consentement, reprise à l'article 6.1a. Le consentement est défini à l'article 4.11 du RGPD comme « *toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement* ». Le consentement sera considéré comme ayant été donné librement uniquement si la personne concernée dispose d'une véritable liberté de choix ou est en mesure de refuser ou de retirer son consentement sans subir de préjudice. Il ne doit pas y avoir de risque d'intimidation ou de conséquence négative significative. Lorsque le responsable du traitement est

⁶ Avis disponible en ligne sur : <http://ph.belgium.be/fr/avis/avis-2020-04.html>

une autorité publique, dans la plupart des cas, la personne concernée n'aura pas de solution alternative réaliste à l'acceptation du traitement par l'autorité publique et des conditions du traitement qu'elle propose. Le consentement ne peut donc pas être donné «librement» au sens du RGPD⁷.

Par exemple, une personne en situation de handicap qui ne consent pas à fournir les informations liées à son immatriculation, considérées comme des données à caractère personnel au sens du RGPD, ne pourra pas accéder à la gratuité du stationnement. Elle se voit dans l'obligation de s'enregistrer si elle souhaite bénéficier de la gratuité du stationnement. L'enregistrement de ces données à caractère personnel est donc le seul moyen d'obtenir cette gratuité, aucune autre alternative n'est envisagée actuellement.

Nous pouvons donc conclure que le système d'enregistrement préalable, sans existence d'alternative pour obtenir la gratuité du stationnement, pourrait violer la législation sur la protection des données au regard des points d'attention repris ci-dessus.

Pour tout avis circonstancié, nous recommandons de demander l'avis de l'Autorité de Protection des données.

⁷ Cf. recommandation n°02/2020 du 31 janvier 2020 de l'Autorité de protection des données