

Projet de règlement grand-ducal

concernant la création et l'utilisation d'une carte de stationnement pour personnes handicapées

Avis du Conseil d'État
(22 octobre 2019)

Par dépêche du 28 août 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 16 octobre 2019. Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, du Conseil supérieur des personnes handicapées et du Syvicol, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend abroger le règlement grand-ducal modifié du 31 janvier 2003 concernant la création et l'utilisation d'une carte de stationnement pour personnes handicapées. Il reprend cependant, dans une très large mesure, les dispositions du règlement à abroger et ne comprend que peu de nouvelles dispositions. Ainsi, le règlement en projet limite dans son article 1^{er}, alinéa 5, la délivrance des cartes de stationnement pour personnes handicapées à des personnes résidentes, détaille dans son article 4 l'apparence des cartes de stationnement délivrées aux institutions, vise à lutter contre la falsification en prévoyant à l'article 4 l'apposition d'un hologramme sur les cartes de stationnement et entend introduire un nouveau formulaire d'obtention en annexe.

La base légale du projet de règlement grand-ducal sous rubrique reste identique à celle du règlement grand-ducal à abroger. Cette base légale est fournie par les articles 3 et 7 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. L'article 3 de la loi précitée du 14 février 1955 se contente de disposer que « le ministre peut délivrer des autorisations et en arrêter les conditions dans les domaines suivants : [...]

6. l'usage de signes distinctifs particuliers pour des besoins spéciaux ».

Les besoins spéciaux visés par le règlement grand-ducal en projet sont les besoins des personnes handicapées à mobilité réduite, telles qu'elles sont

caractérisées à l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis. Cette caractérisation reste inchangée par rapport à celle déterminée par le règlement grand-ducal précité du 31 janvier 2003.

Le Conseil d'État salue la volonté des auteurs de préciser dans un règlement grand-ducal les conditions de délivrance des cartes de stationnement pour personnes handicapées. Il se doit cependant de rappeler que le pouvoir réglementaire ne dispose plus en cette matière du pouvoir spontané de prendre des mesures d'exécution de la loi. En effet, la révision constitutionnelle intervenue en 2007¹ a érigé les principes relatifs à l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap en matière réservée à la loi formelle. Comme l'énonce la recommandation 98/376/CE du Conseil du 4 juin 1998 sur une carte de stationnement pour personnes handicapées, que le règlement en projet met en œuvre : « [...] l'utilisation d'un moyen de transport autre que les moyens de transports publics constitue, pour beaucoup de personnes handicapées, le seul moyen de se déplacer de manière autonome en vue d'une intégration professionnelle et sociale ; qu'il convient, dans certaines conditions, tout en respectant la sécurité routière, de permettre à ces personnes handicapées en possession d'une carte de stationnement pour personnes handicapées de stationner le véhicule sans devoir ensuite effectuer de longs déplacements ; ». Les critères d'octroi d'une carte de stationnement pour personnes handicapées sont donc à considérer comme un élément d'intégration sociale de personnes handicapées et dès lors comme relevant d'une matière réservée à la loi. Par conséquent, un règlement grand-ducal ne se conçoit en cette matière que si son intervention est expressément prévue par la loi, dans le respect du cadre tracé par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Aussi le Conseil d'État est-il d'avis que la base légale du règlement en projet doit prévoir expressément l'intervention du Grand-Duc. Par ailleurs, en ce qui concerne spécifiquement les articles 1^{er} et 8 du règlement en projet, il revient à la base légale de fixer le principe et la nature des conditions, et de renvoyer pour le détail à un règlement grand-ducal, seuls les éléments moins essentiels étant à régler par les articles 1^{er} et 8 du règlement en projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise la création d'une carte de stationnement pour personnes handicapées et entend définir les conditions d'octroi d'une telle carte. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande à ce que la base légale prévoie expressément le principe de la délivrance de la carte de stationnement à des personnes à mobilité réduite, ainsi que la nature des conditions assorties à cette délivrance et renvoie pour le détail à un règlement grand-ducal.

Articles 2 à 6

Sans observation.

¹ Loi du 29 mars 2007 portant - 1. révision des paragraphes (1), (3), (4), (5) et (6), alinéa 1^{er} de l'article 11 de la Constitution ; - 2. création d'un article 11*bis* nouveau de la Constitution.

Article 7

L'alinéa 2 de l'article sous revue relatif à la reconnaissance des cartes de stationnement délivrées par le Royaume-Uni ne s'applique que dans l'hypothèse où le Royaume-Uni se retirerait de l'Union européenne sans accord de retrait. À l'instar d'autres projets en la matière², le Conseil d'État propose d'insérer une disposition à cet effet à la suite de l'article 11 du règlement en projet.

Article 8

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et demande que la base légale du projet prévoie expressément le principe de la délivrance de la carte de stationnement à des institutions, ainsi que la nature des conditions sous lesquelles ces cartes sont délivrées et renvoie pour le détail à un règlement grand-ducal.

Article 9

Sans observation.

Article 10

L'article sous examen tire sa base légale de l'article 7 de la loi précitée du 14 février 1955, laquelle assortit, en son article 3, les infractions de peines de police. Or, ni l'article 3 ni l'article 7 de la loi en question ne définissent les éléments constitutifs de l'infraction. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, ces éléments doivent figurer, en vertu de l'article 14 de la Constitution, dans la loi formelle³.

Article 11

Sans observation.

Article 12

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 7 relative à l'ajout d'une disposition transitoire et propose de renuméroter l'article 12 en projet en article 13, l'article 12 se voyant conférer la teneur suivante :

« **Art. 12.** L'article 7, alinéa 2, entre en vigueur le jour où le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, conformément à l'article 50, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, se retire de l'Union européenne sans qu'un accord, visé à l'article 50, paragraphe 2, du Traité, ait été conclu. »

² Avis du Conseil d'État n° 53.286 du 5 mars 2019 sur le projet de loi déterminant les modalités d'accès des ressortissants britanniques dans le cadre du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne au : 1° revenu d'inclusion sociale ; 2° revenu pour personnes gravement handicapées, et n° 53.316 du 26 mars 2019 sur le projet de loi relative à des mesures à prendre en relation avec le secteur financier en cas de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et modifiant : 1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; et 2° la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés.

³ Cour constitutionnelle, arrêt du 2 mars 2018, n° 134/18 (Mém. A – n° 198 du 20 mars 2018).

Article 13 (nouveau selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc. Par ailleurs, l'avis du Conseil supérieur des personnes handicapées est à faire figurer sous un visa distinct, étant donné que les avis des organes consultatifs autres que ceux des chambres professionnelles sont à indiquer séparément.

À l'endroit des ministres proposant, il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule au terme « conseil ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, les énumérations sont à introduire par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Au point 1^o, le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par la conjonction « ou », est à écarter. Par ailleurs, il convient d'écrire le terme « mètres » en toutes lettres.

À l'alinéa 4, il y a lieu d'écrire « , ci-après « ministre » », étant donné que l'article définit « le » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Par ailleurs, le terme « ceux » est à remplacer par le terme « celles ».

À l'alinéa 5, il est suggéré de remplacer les termes « La carte de stationnement peut uniquement être délivrée [...] » par les termes « La carte de stationnement est uniquement délivrée [...] ».

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, la virgule après les termes « visée à l'article 1^{er} » est à supprimer.

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'écrire, à deux reprises, le terme « millimètres » en toutes lettres. Dans le même ordre d'idées, il faut écrire « deux » au lieu de « 2 ».

À l'alinéa 1^{er}, point 2°, la lettre e) est à terminer par un point final.

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, le terme « strictement » est à omettre.

L'alinéa 2 est à reformuler comme suit :

« Sa durée de validité est limitée à cinq ans. »

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, les termes « Union européenne » s'écrivent avec une lettre « e » minuscule au terme « européenne ». Par ailleurs, le terme « recommandation » est à écrire avec une lettre « r » minuscule et à faire suivre du terme « n° ».

Article 8

À l'alinéa 2, les subdivisions en lettres a) et b) sont à remplacer par des subdivisions en points 1° et 2°. En procédant ainsi, les termes « sub a) » à la lettre b) sont à remplacer par les termes « au point 1° ».

À l'alinéa 3, les termes « dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse » sont à remplacer par les termes « relevant de la compétence du ministre ayant respectivement l'Éducation nationale, l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions ». Il se peut en effet qu'à l'avenir un département ministériel soit scindé ou ne porte plus la même dénomination.

Article 9 (11 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen contient des dispositions transitoires. Le Conseil d'État signale qu'en règle générale l'ordre des dispositions dans un acte réglementaire autonome se présente, le cas échéant, comme suit : dispositions autonomes, dispositions modificatives, dispositions abrogatoires, dispositions transitoires, introduction d'un intitulé de citation, mise en vigueur et formule exécutoire. Partant, l'article sous examen est à renuméroter en article 11.

Par ailleurs, il convient d'accorder le terme « délivrées » au féminin pluriel et d'omettre le terme « grand-ducal ».

Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen contient des dispositions autonomes. Il est renvoyé aux observations faites à l'endroit de l'article 9 ci-avant et il est demandé de renuméroter l'article sous examen en article 9.

Article 11 (10 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen contient des dispositions abrogatoires. Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 10 ci-avant et l'article sous revue est à renuméroter en article 10.

Article 12

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 12.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions, Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Annexes

Les annexes au règlement grand-ducal en projet doivent suivre immédiatement le texte du dispositif et porter en en-tête respectivement les mentions « Annexe 1 » et « Annexe 2 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 22 octobre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu