

Projet de loi

portant création d'une carte de stationnement pour personnes handicapées

Avis du Conseil d'État

(16 juillet 2021)

Par dépêche du 29 mars 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 30 avril 2021.

Les avis des autres chambres professionnelles, du Conseil supérieur des personnes handicapées ainsi que de la Commission nationale pour la protection des données, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet a pour objectif de remplacer le régime actuel des cartes de stationnement pour personnes handicapées prévu par le règlement grand-ducal modifié du 31 janvier 2003 concernant la création et l'utilisation d'une carte de stationnement pour personnes handicapées.

Le projet de loi sous avis intervient suite à un premier projet de règlement grand-ducal portant le même nom qui avait été déposé au Conseil d'État le 28 août 2019¹.

La loi en projet s'inspire des dispositions du règlement grand-ducal précité du 31 janvier 2003 et du projet de règlement grand-ducal précité, qui a été retiré du rôle en date du 29 avril 2020, tout en introduisant certaines nouveautés.

¹ Dans son avis n° 53.530 du 22 octobre 2019 relatif audit projet de règlement grand-ducal, le Conseil d'État a toutefois donné à considérer que, depuis la révision constitutionnelle du 29 mars 2007, les « principes relatifs à l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap [sont réservés] à la loi formelle » en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. L'intervention du règlement grand-ducal n'étant ni expressément prévue, ni encadrée par la loi dans le respect de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, le règlement grand-ducal en projet risquait d'être dépourvu de base légale adéquate.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous revue prévoit les modalités de la demande d'obtention de la carte de stationnement.

Les alinéas 1^{er}, 3 et 4 se réfèrent à l'intervention d'une « commission médicale » dans le processus décisionnel. En comparant cette référence à celles prévues à l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 31 janvier 2003 et à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal n° 53.530, il y a lieu de comprendre que les auteurs entendent viser la commission médicale prévue à l'article 90 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques. En effet, aussi bien le règlement grand-ducal en vigueur que le projet de règlement grand-ducal précité renvoient audit article qui, à son paragraphe 2, institue une « commission médicale », qui peut intervenir dans le cadre de l'obtention, du renouvellement ou du retrait des permis de conduire « [a]fin d'examiner les personnes souffrant d'infirmités ou de troubles susceptibles d'entraver leurs aptitudes ou capacités de conduire un véhicule automoteur ou un « cyclo-moteur » ».

Article 3

L'article sous examen est relatif aux modalités d'utilisation de la carte de stationnement.

Il est à relever que la formulation nouvelle de l'alinéa 1^{er} est susceptible d'exclure la quasi-totalité des personnes handicapées visées par l'article 1^{er}, alinéa 3. En effet, en permettant l'utilisation de la carte de stationnement par le seul titulaire qui conduit l'automoteur ou qui se fait transporter « s'il a besoin de l'assistance du conducteur pour pouvoir se déplacer soit à pied, soit dans un véhicule adapté aux besoins d'une personne en situation de handicap », le libellé tel que proposé n'inclut plus les personnes visées à l'article 1^{er}, alinéa 3, qui se font transporter, mais qui n'ont pas besoin de l'assistance du conducteur par la suite. Il s'agirait, par exemple, des personnes aveugles et des personnes qui, en raison de leur malvoyance, ne peuvent pas conduire un véhicule, qui se verraient s'attribuer une carte sur le fondement de l'article 1^{er}, mais qui ne sauraient ensuite l'utiliser dans le cadre de l'article 3 en l'apposant sur le pare-brise.

La formulation de l'alinéa sous revue excluant certaines des personnes qui, en raison de leur éligibilité à être titulaire d'une carte de stationnement en vertu de l'article 1^{er}, se trouvent dans une situation de comparabilité, risque de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Dans l'attente d'explications de nature à fonder la différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Il se déclare, à défaut d'explications, d'ores et déjà d'accord avec une reformulation de l'alinéa 1^{er} sous revue reprenant le libellé exact de l'alinéa 1^{er} tel que prévu à l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 31 janvier 2003, et qui prévoit que « [l]e titulaire de la carte de stationnement est autorisé à apposer celle-ci au pare-brise du véhicule automoteur qu'il conduit ou dans lequel il se fait transporter », de manière à y inclure toutes les personnes handicapées visées par le projet de loi sous avis.

À l'alinéa 2, tandis que le règlement grand-ducal précité du 31 janvier 2003 ainsi que le projet de règlement grand-ducal n° 53.530 prévoient une référence aux signaux « C,18 ou E,23 », le Conseil d'État s'interroge pourquoi le signal E,23, qui indique un parking, n'est plus cité à l'alinéa sous examen.

Article 4

D'après l'alinéa 5 de l'article sous revue, le retrait ou le refus de renouvellement de la carte de stationnement peut découler d'une « utilisation non conforme aux dispositions de la présente loi ». Le retrait ou le refus de renouvellement de la carte de stationnement s'apparente, de par son caractère illimité, à une peine au sens de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme².

Du fait de la formulation très vague choisie par les auteurs du projet de loi, le texte sous examen se heurte au principe de spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité de la peine, consacré par l'article 14 de la Constitution. En effet, le simple fait de se référer à une « utilisation non conforme » à la loi en projet ne permet pas de déceler les éléments constitutifs de l'infraction. Cette formulation risque, pour le surplus, de porter atteinte au principe de la personnalité des peines, puisque l'utilisation non conforme de la carte pourrait entraîner une sanction à l'encontre du titulaire de celle-ci, alors que le non-respect de la loi aurait eu lieu à son insu.

Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, que les auteurs indiquent avec précision les faits sanctionnables.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous examen permet aux institutions et associations prenant en charge des personnes handicapées de bénéficier d'une carte de stationnement.

Le Conseil d'État constate qu'à la différence des cartes de stationnement pour personnes handicapées dont peuvent bénéficier les personnes physiques, la validité des cartes octroyées aux institutions et associations est « confinée », en vertu de l'alinéa 3, au territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

² Voir, pour ce qui concerne les permis de conduire, CEDH, arrêt *Malige c. France* du 23 septembre 1998.

Or, cette disposition crée une différence de traitement entre les personnes handicapées qui sont elles-mêmes titulaires de la carte de stationnement et les personnes handicapées prises en charge par des institutions ou des associations. En effet, les premières pourraient bénéficier de la reconnaissance, à l'étranger, de leur carte de stationnement dans le cadre de la recommandation n° 98/376/CE du Conseil du 4 juin 1998 sur une carte de stationnement pour personnes handicapées, tandis qu'une telle utilisation se trouve exclue par le droit luxembourgeois pour ce qui concerne les cartes de stationnement octroyées aux institutions et associations prenant en charge des personnes handicapées.

Dans la mesure où les deux catégories de bénéficiaires se trouvent dans des situations tout à fait comparables caractérisées par une mobilité réduite des personnes concernées, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. Dans l'attente d'explications à même de justifier la différence de traitement répondant aux critères précités à l'endroit de l'article 3, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 7

L'article sous revue traite de la conservation des données relatives aux cartes de stationnement.

L'alinéa 8 prévoit une extension de la durée de conservation pour les « données des personnes détenteur [*sic*] d'une carte de stationnement permanente ». Or, le régime prévu par la loi en projet ne prévoit pas de carte « permanente ». Aucune autre référence à cette notion ne figure dans le projet de loi sous avis. Une lecture combinée des articles 2, alinéa 2, et 4, alinéa 1^{er}, troisième phrase, de la loi en projet permet de comprendre que le renouvellement quinquennal est toujours nécessaire - même si les personnes pour lesquelles un handicap définitif a été constaté, et à condition qu'elles ne soient pas titulaires d'un permis de conduire ou n'aient introduit de demande en obtention ou de renouvellement d'un permis, peuvent bénéficier d'un renouvellement « sans autres formalités » en vertu de l'article 4, alinéa 3, de la loi en projet. En outre, d'après le commentaire de l'article 7, « les cartes de stationnement ont toujours une durée de validité de 5 ans. Aussi les cartes permanentes. Afin d'éviter aux personnes avec des handicaps permanents de devoir joindre un certificat récent attestant le handicap lors du renouvellement de leur carte, il y a lieu de conserver ces informations. »

Ces différents éléments révèlent aux yeux du Conseil d'État que le caractère « permanent » ne se réfère pas à la carte, mais au handicap. Il y aurait lieu de reformuler l'alinéa sous revue en ce sens, afin d'éviter d'employer une terminologie induisant en erreur sur le nécessaire renouvellement de la carte.

Article 8

L'alinéa 1^{er} de l'article sous examen prévoit des sanctions notamment pour l'« utilisation non-réglementaire » de la carte de stationnement. En raison de l'imprécision de cette référence, ne permettant pas d'identifier les comportements soumis à sanction, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 14 de

la Constitution et demande aux auteurs de citer de manière précise les dispositions dont la violation est assortie des amendes prévues.

Articles 9 et 10

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 ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, il est relevé que lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de citer l'intitulé complet de la recommandation du Conseil du 4 juin 1998 sur une carte de stationnement pour personnes handicapées. En outre, il faut écrire « Espace économique européen ».

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, il faut ajouter un deux-points à la fin de la phrase liminaire.

Article 7

À l'alinéa 7, il est à noter que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Il convient par conséquent d'écrire « dix ans ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 8.

À l'alinéa 8, il y a lieu de remplacer le terme « détenteur » par le terme « détentrices ».

Article 8

À l'alinéa 3, il convient d'ajouter une virgule après les termes « alinéas 3 à 8 ».

Article 10

L'article relatif à la mise en vigueur est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 10.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants,
le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz