

Projet de loi

sur les services de transports spécifiques et modifiant les articles 1^{er} et 12 de la loi modifiée du 5 février 2021 sur les transports publics

Avis du Conseil d'État

(15 novembre 2022)

Par dépêche du 20 mai 2022, 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 Transports publics.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Commission nationale pour la protection des données, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et du Conseil supérieur des personnes handicapées ont été communiqués au Conseil d'État en date des 8 juillet, 8 août et 9 septembre 2022.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 14 novembre 2022. Les avis des autres chambres professionnelles ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet vise à créer un cadre spécifique au profit des personnes à mobilité réduite pour les services de transports publics par route autres que les services de transports réguliers, dans la suite de la mise en œuvre du programme gouvernemental 2018-2023 prévoyant leur réforme. La loi en projet entend distinguer les services de transports spécifiques à la demande de ceux à caractère répété et à destination des lieux de travail, d'insertion/formation, d'inclusion scolaire et d'enseignement supérieur.

La définition des personnes pouvant accéder à ces services constitue une difficulté majeure dont les auteurs eux-mêmes affirment être conscients. Reflétant leur souci d'élaborer un texte ni trop détaillé ni trop vague, la définition des personnes éligibles retenue par la loi en projet continue néanmoins de poser problème non seulement au regard des services à la demande mais également à celui des autres services visés.

En effet, le projet de loi en restreint le bénéfice aux « personnes handicapées à mobilité réduite », par l'ajout d'une condition supplémentaire au handicap. La définition de la notion de « mobilité réduite » telle qu'introduite par la loi en projet est particulièrement stricte puisqu'elle vise

non seulement l'empêchement de conduire mais également l'empêchement de prendre les services de transports réguliers. Le terme d'« empêchement » vise en effet une incapacité totale.

Ensuite, les conditions d'éligibilité pour une même personne handicapée à mobilité réduite sont différentes et varient en fonction du service de transport spécifique en question : au vu du texte projeté, il est possible qu'une même personne bénéficie du service des transports spécifiques à la demande alors qu'elle est exclue d'un transport spécifique régulier pour se rendre à son lieu de travail ou celui de son programme d'insertion/formation (ou l'inverse).

Toujours quant aux personnes éligibles, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur l'incohérence entre le dispositif et le commentaire des articles. En effet, d'après le commentaire, les auteurs envisagent l'hypothèse d'une personne atteinte de la maladie de Parkinson, maladie qui « n'entraîne pas la perte automatique d'un permis de conduire, mais certains jours les symptômes peuvent empêcher la conduite d'un véhicule tout autant que l'utilisation d'un moyen de transport public ». Or, le dispositif est clair : une personne n'étant pas « durablement » entravée dans sa mobilité ne tombe pas sous la définition de la « mobilité réduite » telle que prévue à l'article 1^{er}, point 4°, et n'est, dès lors, pas éligible à emprunter le transport spécifique pour lequel la mobilité réduite constitue une condition. En ce qui concerne la notion de « durable », il est encore renvoyé aux observations à l'endroit de l'article 1^{er}.

En ce que les articles 4 et 16 prévoient la possibilité de saisir pour avis la commission médicale des permis de conduire, alors que l'empêchement de la conduite d'un véhicule figure dans la définition de la notion de « mobilité réduite », cette définition entre en contradiction avec le reste du texte et cause une incohérence, source d'insécurité juridique, donnant lieu à une opposition formelle de la part du Conseil d'État. Il propose aux auteurs soit de modifier la définition pour ne plus prévoir l'empêchement durable de conduire un véhicule, soit de supprimer la possibilité de saisir pour avis, dans le cadre des articles 4 et 16, la commission spéciale des permis de conduire.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au point 1°, le Conseil d'État demande aux auteurs de se limiter à renvoyer à la définition des services de transports spécifiques au sens de l'article 4, point 4°, de la loi du 5 février 2021 sur les transports publics et de supprimer les termes « offrant un service de transport adapté et spécifiquement équipé ». Les termes en question ne font qu'exprimer de manière redondante les caractéristiques des services de transports spécifiques au sens de la disposition précitée, à savoir des services « effectués moyennant des véhicules spécifiquement équipés, lorsque les services visés aux points 1° à 3° ne sont pas accessibles à une personne affectée d'un handicap social, mental ou physique ou d'une affection médicale permanente ».

Aux points 2° et 3°, les définitions des notions de « requérant » et de « bénéficiaire » sont à supprimer pour être superfétatoires, en ce qu'elles n'ajoutent en rien aux acceptions communément admises de ces notions.

Le point 4° entend définir les termes de « mobilité réduite » par l'empêchement durable de l'utilisation des transports publics et de la conduite d'un véhicule. Le Conseil d'État comprend que ladite notion conditionne, en fait, le champ d'application de la loi en projet, censée s'appliquer aux seules personnes à « mobilité réduite ». Autrement dit, la condition d'une « mobilité réduite » s'applique à toute personne souhaitant bénéficier d'un transport spécifique, qu'il soit à la demande ou régulier.

Cependant, la formulation retenue prive de son effet l'ensemble du dispositif. Au sens de l'article 4 de la loi précitée du 5 février 2021, les services de transport spécifiques sont des services de transports publics. Dès lors, le handicap qui empêche l'utilisation des transports publics est également le handicap qui empêcherait l'utilisation des services spécifiques de transports. Afin d'adresser cette incohérence, il y aurait lieu de préciser que le handicap « empêche l'utilisation des transports publics autres que les services spécifiques ».

Par ailleurs, la notion qualificative « durable » ne se trouve aucunement définie par la loi en projet, alors qu'elle intervient dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, à savoir l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. Or, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de prévoir une durée exacte à partir de laquelle la mobilité est à considérer comme durablement entravée, ceci à l'instar de l'article 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 11 février 2022 portant création d'une carte de stationnement pour personnes handicapées.

Article 2

L'article sous examen entend définir les personnes éligibles au service de transports spécifiques à la demande.

Au paragraphe 1^{er}, les termes « de type occasionnel » sont à supprimer pour être superfétatoires au vu du concept de service de transports spécifiques « à la demande », qui, par définition, s'oppose aux services de transports réguliers.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État demande aux auteurs d'insérer, dans la phrase liminaire, la notion de « mobilité réduite », pour rappeler que celle-ci constitue une condition cumulativement applicable à la liste des bénéficiaires énumérés.

Article 3

À l'alinéa 3, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer le bout de phrase « et après avis de la commission de réexamen prévue à l'article 14 » qui oblige le ministre de solliciter, outre l'avis de la cellule d'évaluation, celui de cette commission avant de décider de l'octroi du droit d'accès, ce qui n'a certainement pas été l'intention des auteurs du texte.

Article 4

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales développées en relation avec l'article en projet.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue prévoit la durée maximale de l'accès au transport spécifique à la demande.

À l'alinéa 1^{er}, la notion de « sa sécurité » prête à confusion dans la mesure où elle vise la sécurité du requérant lui-même et ne correspond ainsi pas au commentaire de la disposition sous revue selon lequel est à garantir « la sécurité du transport ». Le Conseil d'État demande aux auteurs d'adapter le dispositif en ce sens.

Par ailleurs, en ce qui concerne la sécurité du transport, le Conseil d'État considère que le respect des conditions de fonctionnement et de la sécurité du transport devrait faire partie des conditions d'éligibilité au transport spécifique. Il renvoie, à cet égard, aux observations formulées à propos de l'article 8.

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous revue prévoit le retrait pur et simple de l'accès au service de transport spécifique sur demande comme seule conséquence « en cas de non-respect des conditions de fonctionnement du service qui concernent l'organisation du service et la sécurité du transport spécifique ».

Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs du texte n'ont pas retenu une gradation de mesures à appliquer en fonction de la gravité des faits constatés. En effet, un retrait définitif de l'accès au transport s'appliquant indépendamment de la gravité du comportement du bénéficiaire est susceptible de porter atteinte au principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle¹. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, d'introduire une telle gradation des mesures, en prévoyant, par exemple, la possibilité d'un refus d'accès ponctuel ou encore temporaire.

Par ailleurs, le Conseil d'État considère que l'aptitude du requérant à respecter ces « conditions de fonctionnement du service qui concernent l'organisation du service et la sécurité du transport spécifique » est à faire figurer parmi les conditions d'éligibilité au service.

¹ Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).

Enfin, le Conseil d'État demande aux auteurs du texte de prévoir un droit à un réexamen de la décision portant retrait ou refus d'accès au transport devant la commission de réexamen tel que prévu à l'article 14 de la loi en projet.

Article 9

Sans observation.

Articles 10 et 11

Les articles sous revue traitent des services de transports spécifiques réguliers spécialisés.

Au paragraphe 3, seconde phrase, de l'article 10 de même qu'à l'article 11, point 1°, du projet de loi sous revue, le Conseil d'État rappelle que dans une matière réservée à la loi, le délai de forclusion d'une demande constitue, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle², un élément essentiel dont la détermination incombe à la loi et ne saurait donc être fixé ni par voie de convention, ni par voie de règlement grand-ducal. Il doit dès lors s'opposer formellement aux dispositions sous revue.

Article 12

À l'alinéa 2, le Conseil d'État, par renvoi à ses observations émises à l'endroit des articles 10 et 11, s'oppose formellement à la fixation du délai de la demande de transport par voie de règlement grand-ducal.

Article 13

Sans observation.

Article 14

L'article sous avis institue une commission qui a pour mission de réexaminer, sur demande du requérant, la décision lui refusant l'accès au service de transport spécifique.

Concernant le champ d'intervention de cette commission, le Conseil d'État rappelle qu'il considère que celle-ci doit pouvoir être saisie également en cas de retrait ou de refus d'accès ponctuel ou temporaire au transport spécifique sur demande.

En ce qui concerne toutefois l'« avis » que cette commission est censée rendre au ministre, il ne ressort pas du dispositif quelle est la portée dudit avis. Le ministre est-il appelé à prendre une nouvelle décision ?

Il ressort, par ailleurs, du commentaire de l'article sous revue que la commission de réexamen est censée agir « en deuxième instance d'évaluation d'une demande d'accès à l'un des transports spécifiques » et qu'elle constituerait dès lors un « organe de recours face à une demande qui n'aura pas été avisée en faveur du requérant ».

² Arrêts de la Cour constitutionnelle du 2 mars 2018, n° 132/18 (Mém. A n° 196 de 2018) et n° 133/18 du 2 mars 2018 (Mém. A n° 197 de 2018).

Or, soit la commission de réexamen « rend un avis au ministre », soit elle agit en tant que deuxième instance et confirme ou infirme la décision du ministre en adoptant elle-même une nouvelle décision susceptible de recours. En ce que la disposition, telle qu'elle est formulée, ne permet pas au requérant de connaître la suite de la procédure, elle crée une insécurité juridique et encourt dès lors une opposition formelle de la part du Conseil d'État.

Dans l'hypothèse où le ministre serait appelé à prendre la décision, le Conseil d'État estime que la demande de réexamen devrait être adressée à celui qui doit l'accorder, soit le ministre ayant les Transports dans ses attributions, lequel saisira la commission de réexamen pour avis³.

Article 15

Sans observation.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, l'article sous revue prévoit la transmission du dossier « pour avis à la commission médicale des permis de conduire afin de procéder à la vérification de l'aptitude du requérant à conduire un véhicule, en application de l'article 2 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ».

Il y a lieu de distinguer entre les transports spécifiques sur demande, pour lesquels une telle transmission est prévue à l'article 4, paragraphe 5, point 3^o, et les transports spécifiques réguliers spécialisés, pour lesquels une intervention de ladite commission n'est pas prévue.

Dans l'hypothèse où les auteurs du projet de loi souhaitent maintenir la saisine de ladite commission quant à son principe, le Conseil d'État relève que la disposition sous revue intervient dans le cadre de la protection des données médicales garantie par l'article 9 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, ci-après « RGPD ». Pour la transmission des données dans le cadre des transports spécifiques réguliers spécialisés, l'avis de ladite commission n'est pas prévu au stade de l'octroi du droit d'accès, mais seulement lors de la procédure de réexamen. Dans la mesure où la transmission des données ne serait pas nécessaire au stade initial, elle ne saurait être possible à celui du réexamen. Au regard de l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du RGPD, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la transmission, au stade du réexamen, des données dans le cadre des transports spécifiques réguliers spécialisés.

Article 17

L'alinéa 1^{er} imposant la conformité du traitement des données avec le RGPD est superfétatoire et partant à supprimer, étant donné que l'obligation de respecter ledit règlement européen résulte de la nature juridique de ce texte.

³ Avis n° 53.012 du Conseil d'État du 12 mars 2019 sur le projet de loi portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs et portant abrogation de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public (doc. parl. n° 7346⁵, p. 9).

Article 18

Sans observation.

Article 19

L'article sous examen entend définir la durée de conservation des données.

Le règlement général sur la protection des données exige que la durée de conservation des données soit limitée au strict minimum. Or, la loi en projet entend prévoir une durée de conservation de trois ans après la fin de l'accès au transport. Le Conseil d'État s'interroge sur la raison d'être d'une durée si longue, et ce d'autant plus que le certificat médical en ce qui concerne les services spécifiques à la demande n'est valable que pour trois mois. Au regard de l'imprécision soulevée, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant de plus amples clarifications à cet égard.

Article 20

En ce que la disposition sous revue se borne à imposer la conformité du traitement des données avec le RGPD, elle est superfétatoire et partant à supprimer.

Article 21

L'article sous revue prévoit que le ministre peut « donner responsabilité » à l'Administration des transports publics « d'exécuter tout ou partie des obligations qui lui incombent » en vertu de la loi en projet. Selon ce libellé, quelle « responsabilité » incombant au ministre pourrait être transférée à l'Administration ? Les auteurs ne visent-ils pas plutôt un transfert de compétence ? Quelle en serait l'étendue ? Par quel acte le ministre concéderait-il le transfert envisagé ? Est-ce que ce transfert sera temporaire ou définitif ? De quelle manière les administrés concernés auront-ils connaissance d'un tel transfert ? Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article sous revue en ce que celui-ci crée une insécurité juridique.

Le commentaire de l'article se réfère à la seule « gestion des traitements de données à caractère personnel pour les finalités prévues à l'article 17 ». Si les auteurs entendent conférer à l'Administration une telle mission, la loi du 5 février 2021 sur les transports publics serait à modifier en ce sens, à condition, bien évidemment, que ce transfert ne relève pas déjà du domaine de compétence de l'Administration en vertu du RGPD.

Article 22

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La loi du 5 février 2021 sur les transports publics n'ayant pas fait l'objet de modification depuis son entrée en vigueur, le terme « modifiée » est à omettre lorsqu'il y est référé.

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « paragraphe 1^{er} ».

Chapitre 1^{er}

Il convient d'écrire « Chapitre 1^{er} » en insérant les lettres « er » en exposant derrière le numéro.

Article 1^{er}

Au point 1°, il convient d'ajouter une virgule après les termes « point 4° ».

Au point 2°, la formule « la ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Article 2

Au paragraphe 2, alinéa 2, le renvoi aux critères énumérés « au paragraphe 2 » est à remplacer par un renvoi aux critères énumérés « à l'alinéa 1^{er} ».

Article 4

Le second paragraphe 5 est à renuméroter en paragraphe 6.

Article 5

Au paragraphe 5, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« La cellule d'évaluation peut [...] : ».

Article 6

À l'alinéa 2 il est suggéré d'écrire « Elle est limitée à cinq années au maximum. »

Article 12

À l'alinéa 1^{er}, point 3°, il y a lieu d'écrire « en vertu de », en omettant le terme « de » en trop.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« La commission de réexamen peut [...] : ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il suffit de renvoyer au « paragraphe 1^{er}, point 2 », en omettant les termes « présent article, ».

Article 22

La numérotation en paragraphes est à écarter.

Au paragraphe 1^{er}, point 1^o, phrase liminaire, il y a lieu de viser un « alinéa 5 nouveau » et non pas un « cinquième alinéa ».

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il y lieu d'écrire, dans l'ordre, « à l'article 12, alinéa 1^{er}, première phrase », et non pas « à la première phrase de l'article 12 ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, point 2^o, les deux dernières phrases sont à faire figurer sous un point 3^o distinct. La phrase liminaire du point 3^o nouveau est à libeller comme suit :

« 3^ol'article 12, alinéa 1^{er}, est complété par une seconde phrase libellée comme suit :
« [...]. » »

Le paragraphe 2 est à ériger en article 23 nouveau et l'intitulé du chapitre 7 est à libeller « Dispositions modificatives et finales ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 15 novembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz