EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 39498/13
Stelu Gabriel NICOLESCU
contre la Roumanie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 4 septembre 2018 en un comité composé de :

Paulo Pinto de Albuquerque, *président,*
Egidijus Kūris,
Iulia Motoc, *juges,*

et de Andrea Tamietti, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 5 juin 2013,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Stelu Gabriel Nicolescu, est un ressortissant roumain né en 1959 et résidant à Bucarest. Il a été représenté devant la Cour par Me C. Tătăruş, avocate à Bucarest.

2. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, Mme C. Brumar, du ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

3. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

4. Par une décision de la Commission supérieure d'expertise médicale pour les personnes handicapées, le requérant, qui est totalement aveugle, se vit accorder le statut permanent de personne souffrant d'un handicap grave, ce qui lui donnait le droit de bénéficier de l'aide d'un assistant personnel.

5. Ayant obtenu un crédit à des conditions avantageuses réservées aux personnes souffrant d'un handicap grave en vertu de la loi n° 448/2006 sur la protection et la promotion des droits des personnes handicapées (« la loi n° 448/2006 » - paragraphe 11 ci-après), il fit l'acquisition d'un véhicule neuf pour son propre usage, destiné à être conduit par la personne désignée comme étant son assistant personnel.

1. La procédure devant le Conseil national pour la lutte contre la discrimination

6. En 2007, le requérant saisit le Conseil national pour la lutte contre la discrimination (« le CNCD »), alléguant qu'il avait subi une discrimination dans ses droits de la part de la direction générale des impôts et taxes locaux de Bucarest. Il reprochait à cette dernière d'avoir refusé de l'exonérer des taxes relatives à l'immatriculation du véhicule et à la circulation de celui-ci sur la voie publique au motif que son véhicule n'était pas spécialement adapté.

7. Par une décision du 12 novembre 2007, le CNCD estima que le requérant avait subi une discrimination dans la jouissance des droits garantis par la loi aux personnes handicapées. Il nota que la loi n° 448/2006 offrait certains avantages aux personnes souffrant d'un handicap grave, tel le requérant, et ne faisait aucune distinction entre les personnes qui souffraient d'un handicap physique, locomoteur, auditif, visuel ou psychique, pourvu que le handicap en question fût grave. Il estima que l'exclusion du requérant de certains bénéfices de cette loi au motif que son véhicule n'était pas « adapté » à son handicap était discriminatoire, dès lors que la loi ne distinguait pas entre les différents types de handicaps possibles et que celui présenté par le requérant, à savoir un handicap visuel, n'imposait pas une adaptation physique dudit véhicule.

Le CNCD recommanda au ministère des Finances publiques de s'assurer que la loi ne serait plus appliquée de manière discriminatoire au détriment des personnes souffrant d'un handicap grave par rapport à leurs types de handicaps respectifs.

2. La procédure devant les juridictions judiciaires

8. En 2009, le requérant assigna l'administration des finances publiques et la direction générale des impôts et taxes locaux devant le tribunal départemental de Bucarest (« le tribunal départemental ») afin de les faire condamner à lui rembourser les taxes et impôts relatifs à l'immatriculation et à la circulation de son véhicule, dont il s'estimait exonéré en vertu de la loi n° 448/2006. Il arguait que, en faisant bénéficier les personnes souffrant d'un handicap grave d'exemptions, la loi en cause ne faisait aucune distinction entre les différents types de handicaps pouvant être présentés par ces personnes.

9. Par un jugement du 8 novembre 2011, le tribunal départemental rejeta sa demande, au motif que le but poursuivi par la loi nº 571/2003 portant code fiscal (« la loi nº 571/2003 » - paragraphe 12 ci-après) était d'octroyer des réductions fiscales aux personnes handicapées qui étaient propriétaires de véhicules adaptés à leurs besoins spécifiques par un aménagement leur permettant de les utiliser de manière directe et exclusive. Il considéra que l'adaptation du véhicule supposait un équipement spécial à l'usage des personnes souffrant d'un handicap, ce qui selon lui expliquait le choix opéré par le législateur en faveur du handicap locomoteur, compatible avec une adaptation technique du véhicule. Le tribunal départemental estima en outre que la décision du 12 novembre 2007 du CNCD (paragraphe 7 ci-dessus) n'était qu'une recommandation adressée au ministère des Finances pour que celui-ci s'assurât de l'application sans discrimination aucune de la loi.

10. Sur recours du requérant, ce jugement fut confirmé par un arrêt définitif du 10 décembre 2012 de la cour d'appel de Bucarest, qui précisa que, pour donner droit à une exonération des taxes et impôts, un véhicule devait avoir subi une intervention d'ordre technique afin qu'il pût être utilisé par une personne handicapée. La cour d'appel précisa que les facilités fiscales prévues par la loi nº 448/2006 étaient ainsi implicitement limitées aux personnes souffrant d'un handicap compatible avec une adaptation technique. Elle releva que tel n'était pas le cas en l'espèce, estimant à cet égard que le fait que le véhicule du requérant était conduit par une personne valide assistant ce dernier dans sa vie de tous les jours ne représentait pas une « adaptation » au sens de la loi. Elle conclut que l'exigence que le véhicule fût adapté n'était pas discriminatoire, aux motifs que le handicap visuel n'était pas compatible avec l'adaptation du véhicule et que les deux catégories de handicaps, locomoteur et visuel, n'étaient pas comparables s'agissant des possibilités pour la personne de se déplacer. Pour la cour d'appel, l'application d'un traitement différencié reposait, dès lors, sur une justification objective et raisonnable.

B. Le droit interne pertinent

1. La loi nº 448/2006 sur la protection et la promotion des droits des personnes handicapées

11. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la loi nº 448/2006 étaient libellées comme suit à l'époque des faits :

Article 26

« Les personnes souffrant d'un handicap grave bénéficient des facilités fiscales suivantes :

a) exemption de payer l'impôt sur les revenus ;

b) exemption de payer l'impôt sur les bâtiments et les terrains ;

c) exemption de payer l'impôt sur les véhicules ou les motocyclettes adaptés à leur handicap ;

(...) »

Article 27

« Les personnes souffrant d'un handicap grave peuvent bénéficier d'un crédit dont les intérêts sont payés sur le budget de l'État afin de leur permettre d'acquérir un moyen de transport et d'adapter leur logement conformément à leurs besoins, à condition de payer les mensualités de leur crédit. »

Article 28

« Les personnes souffrant d'un handicap qui [sont propriétaires de] véhicules adaptés à leur handicap ainsi que les personnes qui les assistent bénéficient d'une exemption du paiement de la taxe de circulation sur la voie publique (...) »

2. La loi nº 571/2003 portant code fiscal

12. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la loi nº 571/2003 étaient libellées comme suit à l'époque des faits :

Article 262

« La taxe sur les moyens de transport n'est pas due s'agissant :

a) des véhicules (...) qui appartiennent aux personnes souffrant d'un handicap [et qui sont] adaptés à celui-ci ; (...) »

Article 1er

« En matière fiscale, les dispositions de ce code prévalent sur toute autre disposition prévue dans un autre acte normatif (...) »

3. Les dispositions prohibant la discrimination

13. En vertu de l'article 16 de la Constitution, tous les citoyens roumains sont égaux devant la loi, sans privilège ni discrimination.

14. L'ordonnance d'urgence du gouvernement nº 137/2000 sur la prévention et la répression de toute forme de discrimination (« l'OUG nº 137/2000 ») interdit toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée, entre autres, sur le handicap, ayant pour but de restreindre ou d'empêcher la jouissance, dans des conditions d'égalité, des droits et libertés fondamentaux ou des droits reconnus par la loi. Elle prévoit que tous les critères et pratiques apparemment neutres sont discriminatoires s'ils désavantagent certaines personnes par rapport à d'autres, à moins qu'ils ne soient objectivement justifiés par un but légitime et que les méthodes utilisées pour atteindre ce dernier ne soient nécessaires et adéquates. Selon l'article 2 de l'OUG nº 137/2000, tout comportement, actif ou passif, qui, par les effets qu'il génère, favorise ou défavorise, de façon injustifiée, ou soumet à un traitement injuste ou dégradant une personne, un groupe de

personnes ou une communauté est passible d'une amende contraventionnelle s'il ne tombe pas sous le coup de la loi pénale.

15. Les dispositions légales relatives au CNCD sont décrites dans l'arrêt *Ofensiva tinerilor c. Roumanie* (nº 16732/05, § 38, 15 décembre 2015).

GRIEF

16. Invoquant l'article 14 de la Convention, le requérant allègue avoir fait l'objet d'une discrimination en raison du comportement des autorités publiques, auxquelles il reproche un refus d'appliquer la loi nº 448/2006 sans distinction aucune ou de prendre des mesures pour combler les lacunes dans la loi afin d'assurer une protection équivalente entre les personnes se trouvant dans des situations analogues ou comparables. Il soutient que la discrimination en cause est fondée sur le type de handicap dont il souffre, à savoir un handicap visuel, précisant à ce sujet que, comparé à d'autres formes de handicaps, tel le handicap locomoteur, ce handicap n'implique pas le même type de mesures pour permettre à celui qui en souffre de pouvoir se déplacer avec un véhicule. Il considère que la raison avancée par les autorités – à savoir le fait que son véhicule n'avait pas subi d'intervention technique pour être « adapté » à son handicap – était discriminatoire, aux motifs, d'une part, que la loi ne distinguait pas entre les différents types de handicaps possibles et, d'autre part, que son handicap, de nature visuelle, n'imposait pas d'adaptation « physique » de son véhicule.

EN DROIT

17. Le requérant invoque l'article 14 de la Convention pour se plaindre d'avoir subi une discrimination en raison du comportement des autorités publiques, qui auraient refusé d'appliquer la loi nº 448/2006 sans distinction aucune ou de prendre des mesures pour combler les lacunes dans la loi afin d'assurer une protection équivalente. La Cour rappelle qu'en vertu du principe *jura novit curia* elle n'est pas tenue par les moyens de droit avancés par le requérant en vertu de la Convention et de ses Protocoles et qu'elle peut décider de la qualification juridique à donner aux faits d'un grief en examinant celui-ci sur le terrain d'articles ou de dispositions de la Convention autres que ceux invoqués par le requérant (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nº 37685/10, § 126, 20 mars 2018). En l'espèce, elle estime qu'il convient d'examiner les griefs du requérant sous l'angle de l'article 1 du Protocole nº 12 à la Convention, qui est ainsi libellé :

> « 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les

opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1. »

A. Arguments des parties

1. Le Gouvernement

18. Tout d'abord, le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, au motif que la loi prévoit des facilités fiscales au bénéfice des seuls propriétaires de « véhicules adaptés », ce qui, pour lui, n'est pas le cas du requérant, et que, par conséquent, ce dernier ne peut pas se prévaloir d'un « droit prévu par la loi ». D'après le Gouvernement, les raisons justifiant cette disposition législative découlent de la volonté du législateur d'accorder une aide financière aux personnes ayant apporté des modifications à leurs véhicules avec des coûts supplémentaires et de les encourager à être plus autonomes. Il estime que tel n'est pas le cas du requérant puisque la conduite de son véhicule par son assistant personnel ne rend pas le véhicule « adapté » au sens de la loi.

19. Ensuite, le Gouvernement considère que n'entrent pas en jeu « des situations analogues ou comparables ». Il argue que la loi n° 448/2006 ménage pour chaque catégorie de handicap des droits spécifiques en fonction des besoins spécifiques de la personne handicapée. Ainsi, selon le Gouvernement, les bénéficiaires des facilités fiscales en cause sont les personnes souffrant d'un handicap grave ou accentué propriétaires d'un véhicule « adapté », c'est-à-dire un véhicule qui a été modifié pour permettre à une personne souffrant d'un handicap physique de le conduire ou pour assurer le transport des personnes utilisant un fauteuil roulant. Le Gouvernement indique que l'adaptation technique du véhicule doit être homologuée par le Registre roumain des automobiles et mentionnée dans le livret technique du véhicule. Les facilités fiscales seraient ainsi reconnues en fonction des caractéristiques techniques du véhicule. De l'avis du Gouvernement, le requérant n'est pas dans une situation comparable à celle des personnes souffrant d'un handicap qui utilisent un véhicule adapté.

20. Enfin, le Gouvernement estime qu'il y avait une justification objective et raisonnable pour le traitement en cause. À cet égard, il expose ce qui suit : le critère tiré de « l'adaptation du véhicule » était objectif et appliqué de manière uniforme par les autorités et il avait pour finalité de contrebalancer les efforts financiers et personnels fournis par les personnes ayant adapté leurs véhicules ; le but légitime poursuivi était d'encourager l'autonomie et d'accorder une aide financière en contrepartie des coûts engagés pour l'adaptation ; de plus, le traitement était proportionnel eu égard à la marge d'appréciation des autorités en la matière ; le requérant

bénéficiait, en tant que personne souffrant d'un handicap visuel, des droits spécifiques prévus par la loi ; et, en outre, la procédure en cause a été équitable et dépourvue d'arbitraire.

2. Le requérant

21. Le requérant réitère son grief et fait mention d'un projet visant la modification de la loi n° 448/2006 selon les recommandations du CNCD, mais qui n'aurait pas abouti. Il estime que la décision du CNCD est exécutoire et aurait dû obliger les autorités à modifier la loi n° 448/2006. Il se fonde en outre sur l'absence de distinction opérée entre les différentes catégories de handicaps par cette loi. De son avis, dans son cas, l'adaptation du véhicule consiste en la conduite de celui-ci par une personne valide, en l'occurrence son assistant personnel.

B. Appréciation de la Cour

22. La Cour note que, si l'article 14 de la Convention prohibe la discrimination dans l'assurance de la jouissance des « droits et libertés reconnus dans la (...) Convention », l'article 1 du Protocole n° 12 étend le champ de la protection à « tout droit prévu par la loi ». Il introduit donc une interdiction générale de la discrimination (*Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], nos 27996/06 et 34836/06, § 53, CEDH 2009).

23. La Cour rappelle que, conformément au rapport explicatif sur le Protocole n° 12 à la Convention (voir, notamment, *Merschdorf et autres c. Roumanie* (déc.), n° 31918/08 et 6 autres requêtes, §§ 24-25, 21 mai 2013), la portée de la protection additionnelle en vertu de l'article 1 dudit protocole vise les cas où une personne fait l'objet d'une discrimination :

> « *i*. dans la jouissance de tout droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national ;
>
> *ii*. dans la jouissance de tout droit découlant d'obligations claires des autorités publiques en droit national, c'est-à-dire lorsque ces autorités sont tenues par la loi nationale de se conduire d'une certaine manière ;
>
> *iii*. de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple, l'octroi de certaines subventions) ;
>
> *iv*. du fait d'autres actes ou omissions de la part des autorités publiques (par exemple, le comportement des responsables de l'application des lois pour venir à bout d'une émeute). »

24. Ledit rapport explicatif ajoute ce qui suit :

> « il a été jugé inutile de préciser lesquels de ces quatre éléments relevaient respectivement du premier paragraphe de l'article 1 et lesquels du deuxième paragraphe. Les deux paragraphes sont complémentaires et leur portée combinée fait que tous ces quatre éléments sont couverts par l'article 1. Il convient de garder également à l'esprit que la distinction entre les catégories i. à iv. n'est pas nette et que

les systèmes juridiques nationaux peuvent avoir différentes approches quant au fait de savoir si un cas donné entre dans une de ces catégories plutôt que dans une autre. »

25. En l'espèce, afin de déterminer si l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention est applicable dans la présente affaire – ce que le Gouvernement conteste –, la Cour doit établir si la législation nationale conférait au requérant un droit spécifique à obtenir des facilités fiscales en raison de son handicap. Elle note que tant la loi n° 448/2006 que la loi n° 571/2003 prévoient des réductions fiscales en faveur des personnes handicapées propriétaires d'un véhicule adapté (paragraphes 11 et 12 ci-dessus). Elle relève également que les tribunaux internes ont précisé que, pour qu'un véhicule fût considéré comme « adapté » au sens de la législation nationale, celui-ci devait avoir subi une intervention technique pour qu'il pût être utilisé de manière directe et exclusive par une personne souffrant d'un handicap (paragraphes 9 et 10 ci-dessus). Les tribunaux internes ont en outre retenu que le véhicule en cause en l'espèce ne pouvait pas passer pour « adapté » du seul fait qu'il était conduit par la personne désignée comme assistant personnel du requérant (paragraphes 9 et 10 ci-dessus). La Cour en déduit que ce dernier ne remplissait pas les conditions requises par la loi interne pour se voir octroyer des facilités fiscales dans la mesure où il n'était pas propriétaire d'un véhicule adapté à son handicap.

26. Dans ces conditions, la Cour doute que la situation du requérant relève de l'une des quatre catégories mentionnées par le rapport explicatif précité et, par conséquent, elle estime que l'intéressé ne peut pas prétendre avoir un « droit prévu par la loi » au sens de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Merschdorf et autres*, décision précitée, § 28 *in fine*).

27. En tout état de cause, à supposer même que la disposition en question puisse s'appliquer en l'espèce et que le requérant ait subi une différence de traitement, la Cour note que les tribunaux internes ont examiné de manière détaillée ses arguments et qu'ils ont notamment retenu que l'adaptation du véhicule appartenant à une personne handicapée supposait une intervention technique spécifique afin de le rendre directement utilisable par cette personne (paragraphe 9 ci-dessus). Les tribunaux internes ont également exprimé l'avis que le handicap locomoteur se prêtait plus à une adaptation technique du véhicule que le handicap visuel (paragraphes 9 et 10 ci-dessus). La Cour note aussi que les tribunaux internes ont conclu que les deux catégories de handicaps, locomoteur et visuel, n'étaient pas comparables à cet égard (paragraphe 10 ci-dessus). Elle prend en considération cet argument, d'autant plus que le Gouvernement a soutenu devant elle que n'entraient pas en jeu « des situations analogues ou comparables » (paragraphe 19 ci-dessus).

28. La Cour note enfin que les tribunaux internes ont expliqué la différence de traitement par une justification objective et raisonnable, plus précisément par les possibilités de la personne souffrant d'un handicap de se

déplacer de manière indépendante (paragraphe 10 ci-dessus). Elle prend également en compte l'argument du Gouvernement selon lequel le but de la législation visée en l'espèce était d'accorder une aide financière aux personnes ayant adapté leurs véhicules en engageant des coûts supplémentaires et de les encourager à être plus autonomes (paragraphes 18 et 20 ci-dessus).

29. À la lumière de ce qui précède et compte tenu de l'ample marge d'appréciation dont jouissent les États contractants lorsqu'il s'agit de prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale (voir, sous l'angle de l'article 14 de la Convention, *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 60 *in fine*, CEDH 2008), la Cour considère que la différence de traitement critiquée par le requérant avait une justification objective et raisonnable.

30. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et qu'elle doit être rejetée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 27 septembre 2018.

Andrea Tamietti Greffier adjoint	Paulo Pinto de Albuquerque Président