CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 52.999
N° dossier parl. : 7351

Projet de loi

relative à l'accessibilité des sites Internet et des applications mobiles des organismes du secteur public

---

Avis du Conseil d'État

(27 novembre 2018)

Par dépêche du 18 juillet 2018, 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 des Communications et des Médias.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte de la directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public ainsi qu'un tableau de concordance entre le projet de loi sous avis et la directive à transposer par ce dernier.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 4 et 16 octobre 2018.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés et du Conseil supérieur des personnes handicapées, 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

Le projet de loi sous avis vise à transposer la directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, ci-après la « directive ». Le Conseil d'État note que la directive a fixé la date limite de transposition au 23 septembre 2018 et s'interroge, au vu du calendrier des séances publiques de la Chambre des députés depuis la date du dépôt du projet de loi sous avis, comment les auteurs avaient envisagé de faire transposer ladite directive dans les délais impartis.

Ainsi que l'indiquent les auteurs, la directive à transposer a pour objet « de rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité de[s] sites [i]nternet et applications mobiles [des organismes du secteur public] afin de mettre un terme à la fragmentation du marché intérieur européen ». Les sites et applications concernés devront dès lors être rendus plus accessibles aux utilisateurs, parmi lesquels figurent en particulier les personnes handicapées.

Examen des articles

Article 1er

Par cet article, les auteurs entendent transposer, principalement, l'article 1er, paragraphe 2, et, dans une moindre mesure, l'article 1er, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2016/2102. Toutefois, ces dispositions ne font qu'énoncer le contenu de la directive et sont purement descriptives. Elles n'ont dès lors pas besoin d'être transposées. Par conséquent, l'article sous examen est à supprimer.

Article 2

L'article sous examen ne transpose pas un article de la directive, mais renvoie à l'article 32, paragraphe 2, lettre f), de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, qui prévoit que « (2) Les missions du Service information et presse consistent à : […] f) définir et mettre en œuvre une stratégie de promotion des données ouvertes et d'accès à l'information ». Selon les auteurs, ce renvoi clarifie que la désignation, à l'article 8, du Service information et presse en tant qu'organe de contrôle ainsi que les autres tâches, prévues à l'article 9, s'inscrivent dans le cadre de la mission citée ci-dessus.

L'article sous revue ne revêt pas de valeur normative et est, partant, à omettre.

Article 3 (1er selon le Conseil d'État)

L'article sous examen transpose quasi littéralement l'article 1er, paragraphes 3 et 4, de la directive.

Au paragraphe 2, point 2°, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité d'inclure une dérogation pour les organisations non gouvernementales qui ne fournissent de surcroît pas de services essentiels pour le public. En effet, il conçoit mal comment ces organisations pourraient rentrer dans le champ d'application défini au paragraphe 1er du même article, qui vise les organismes du secteur public. Toutefois, cette disposition faisant partie intégrante de la directive, le Conseil d'État comprend pourquoi les auteurs l'ont également reprise dans le projet de loi sous avis.

Au paragraphe 2, point 3°, le Conseil d'État note que les auteurs ont opté pour l'exclusion, prévue à l'article 1er, paragraphe 5, de la directive, des sites internet et applications mobiles des écoles, des écoles maternelles ou des crèches (à l'exception du contenu ayant trait aux fonctions administratives essentielles en ligne).

Au paragraphe 3, point 1°, le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'en tenir au texte de la directive et d'écrire « concernant » au lieu de « qui concernent ».

Article 4 (2 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 5 (3 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen transpose, en adoptant une structure différente, les articles 4 et 6 de la directive.

Le paragraphe 1er de l'article sous avis reprend l'article 4 de la directive.

Du paragraphe 2, point 1°, il ressort que la Commission européenne publie les références aux normes harmonisées pertinentes. Dans cette logique, il y a lieu d'écrire au paragraphe 2, point 2°, et au paragraphe 3, points 2° et 3°, « à défaut de la publication par la Commission européenne des références aux normes harmonisées […] ».

Par ailleurs, aux paragraphes 2 et 3, il est renvoyé à la norme européenne « EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) ». Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que le juge administratif considère que, même si aucune disposition constitutionnelle ou légale n'interdit d'intégrer dans un acte législatif ou réglementaire une référence à de telles normes, le défaut de publication officielle de celles-ci, conformément à l'article 112 de la Constitution, a pour effet que les personnes qui sont visées par la disposition de l'acte national comportant cette référence ne sauraient se voir imposer une obligation d'appliquer les normes en question sur le territoire luxembourgeois[1].

Au point 2° du paragraphe 2, ainsi qu'aux points 2° et 3° du paragraphe 3, il convient de préciser, sous peine d'opposition formelle en raison d'une transposition incomplète de la directive, que les contenus respectifs sont présumés conformes aux exigences définies au paragraphe 1er s'ils sont conformes aux normes/spécifications « ou parties de normes/spécifications » respectives « qui couvrent les exigences d'accessibilité visées au paragraphe 1er ».

Article 6 (4 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 7 (5 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen transpose l'article 7, paragraphe 1er, de la directive. À noter que le paragraphe 1er, alinéa 2, n'est pas prévu par la directive et constitue donc un ajout effectué par les auteurs du projet de loi sous avis.

Pour ce qui est des applications mobiles prévues au paragraphe 2, alinéa 2, les auteurs n'ont pas repris les termes de la directive qui vise l'« organisme du secteur public qui a développé l'application mobile concernée ». Selon les auteurs, l'organisme du secteur public qui a

[1] Cour adm., arrêt du 29 novembre 2005, n° 19768C ; Avis du Conseil d'État n° 51.349 du 19 janvier 2016 sur le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 4 juin 2007 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté européenne (doc. parl. n° 6885[1] , p. 3).

développé l'application n'est pas forcément l'organisme qui en est responsable. Sur base de cette argumentation, ils ont opté pour les termes « organisme du secteur public responsable pour l'application mobile concernée ». Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition sous avis.

En ce qui concerne la déclaration sur l'accessibilité, la directive fait référence à un « modèle de déclaration sur l'accessibilité » à adopter par des actes d'exécution. Toutefois, cette référence au modèle, voire à ces actes d'exécution, n'est pas reprise dans le projet de loi de transposition. Le paragraphe 5 se limite à faire référence à un règlement grand-ducal pour préciser les modalités de la déclaration d'accessibilité et des procédures y associées. D'après la lecture du Conseil d'État, ces modalités comprennent le modèle de déclaration sur l'accessibilité visé par la directive. Or, étant donné que les actes d'exécution à adopter par la Commission européenne seront très probablement des règlements européens (d'exécution), le règlement grand-ducal visé par la disposition sous avis ne saurait reproduire, même partiellement, le contenu d'un éventuel règlement européen relatif au modèle de déclaration sur l'accessibilité. En effet, la reproduction de dispositions d'un règlement européen est contraire au principe d'applicabilité directe des règlements européens et à l'interdiction faite aux États membres par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne[2] d'altérer la nature juridique des dispositions contenues dans les règlements de l'Union européenne par la reprise de ces normes dans le droit national. La disposition sous avis est contraire au droit de l'Union européenne dès lors qu'elle prévoit l'adoption de règlements grand-ducaux sans exclure le cas de figure où la commission adopte des règlements européens d'exécution, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Dans l'hypothèse où la Commission européenne adopterait une directive d'exécution pour mettre en œuvre l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 7 de la directive – et non pas un règlement d'exécution –, il n'est pas nécessaire que la loi en projet accorde explicitement au Grand-Duc le pouvoir de transposer les directives d'exécution par un règlement grand-ducal. En effet, dans une matière non réservée à la loi par la Constitution comme en l'espèce, le Grand-Duc peut adopter, en vertu de l'article 36 de la Constitution, des règlements grand-ducaux afin d'exécuter des lois de manière spontanée, sans que celles-ci doivent lui accorder explicitement ce pouvoir. Pour la même raison, dans le cas où les auteurs devaient viser des éléments dépassant le modèle de déclaration sur l'accessibilité qui sera adopté par des actes d'exécution, il ne serait pas nécessaire de prévoir explicitement une base légale pour l'adoption d'un règlement grand-ducal d'exécution de la loi.

Par ailleurs, le Conseil d'État note qu'en Belgique le législateur a opté pour une référence directe à la directive en prévoyant que « […] la déclaration sur l'accessibilité est fournie dans un format accessible en utilisant le modèle de déclaration sur l'accessibilité visé dans la Directive

[2] CJUE, arrêt du 7 février 1973, *Commission c/ Italie*, aff. 39/72, point 17, arrêt du 2 février 1977, *Amsterdam Bulb BV c/Produktschap voor siergewassen*, aff. 50/76, points 5 à 8, et arrêt du 28 mars 1985, *Commission c/ Italie*, aff. 272/83, point 27.

(UE) 2016/2102 »[3]. Le Conseil d'État préconise la reprise d'une telle solution.

Finalement, au paragraphe 1er, alinéa 2, est prévu un délai de trente jours, tandis que, au paragraphe 4, est prévu un délai d'un mois. Le Conseil d'État recommande d'harmoniser les délais en question.

Article 8 (6 selon le Conseil d'État)

La directive prévoit dans son article 8, paragraphe 2, que « [l]a Commission adopte des actes d'exécution établissant une méthode de contrôle de la conformité des sites internet et des applications mobiles avec les exigences en matière d'accessibilité […] ». Or, les auteurs ont prévu que le contrôle sera effectué sur base de la « méthode de contrôle fixée par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 7 (5 selon le Conseil d'État) et demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le renvoi à la fixation de la méthode de contrôle par règlement grand-ducal.

Dans le cas où les auteurs entendent prévoir qu'un règlement grand-ducal pourra être pris pour préciser les modalités de l'évaluation visée à l'article 6, paragraphe 2, et de l'évaluation nécessaire pour pouvoir fournir la déclaration d'accessibilité visée par l'article 7, et si ces aspects, visés à la deuxième phrase, ne sont pas couverts par les actes d'exécution visés par la directive, il conviendra de viser ces éléments explicitement dans le texte du projet de loi.

Article 9 (7 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État note que, contrairement au tableau de concordance joint en annexe du projet de loi qui indique que l'article sous examen transpose l'article 8, paragraphe 1er, de la directive, l'article sous revue transpose d'autres dispositions telles que l'article 9 et l'article 7, paragraphes 3 à 5.

Article 10 (8 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen transpose l'article 8, paragraphes 4 à 6, de la directive.

Concernant le paragraphe 1er de l'article sous avis, le Conseil d'État tient à rappeler que le seul point de contact pour la transmission de correspondance officielle entre le Gouvernement et la Commission européenne, acceptée par cette dernière, est le ministère des Affaires étrangères européennes, à travers la Représentation permanente du Luxembourg auprès de l'Union européenne. Il convient dès lors de reformuler la disposition sous avis qui pourrait se lire comme suit :

> « (1) Avant le 23 décembre 2021, puis tous les trois ans, le Service information et presse élabore des rapports réguliers, à destination de la Commission européenne, sur les résultats du contrôle visé à l'article 8, accompagnés des données de mesure. »

[3] Article 7 de la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public (Belgique).

Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses développements relatifs aux articles 7 et 8 (5 et 6 selon le Conseil d'État). En effet, l'article 8, paragraphe 6, prévoit que « [l]a Commission adopte des actes d'exécution établissant les modalités des comptes rendus des États membres à la Commission ». Sous peine d'opposition formelle, il y a lieu de supprimer le renvoi à la fixation des modalités des comptes rendus par règlement grand-ducal.

Article 11 (9 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État demande de faire abstraction du paragraphe 1er, étant donné que toute référence au droit commun est superfétatoire. Par conséquent, les paragraphes suivants sont à renuméroter. Aux paragraphes 2 à 4 (1er à 3 selon le Conseil d'État), les termes « Par dérogation au paragraphe 1er, » sont à supprimer.

Au paragraphe 5, il convient de noter que la Cour de justice de l'Union européenne considère que les dispositions qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne ne doivent pas être transposées[4]. Partant, le paragraphe 5 est à supprimer.

Pour ce qui est des sites internet des organismes du secteur public, le Conseil d'État constate que le projet de loi sous examen vise les sites internet qui sont publiés avant ou après le 23 septembre 2018, alors que la directive vise leur création (« sites internet […] qui ne sont pas créés avant le 23 septembre 2018 »). Le Conseil d'État recommande aux auteurs du projet de loi sous avis de s'en tenir à la terminologie retenue par la directive et de remplacer le terme « publiés » par celui de « créés ».

Tenant compte de ce qui précède, l'article sous revue pourra se lire comme suit :

> « **Art. 11.** (1) Les sites internet des organismes du secteur public qui ne sont pas créés avant le 23 septembre 2018 sont mis en conformité avec la présente loi au plus tard le 23 septembre 2019.
>
> (2) Les sites internet des organismes du secteur public créés avant le 23 septembre 2018 sont mis en conformité avec la présente loi au plus tard le 23 septembre 2020.
>
> (3) Les applications mobiles des organismes du secteur public sont mises en conformité avec la présente loi au plus tard le 23 juin 2021. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire à la première occurrence de l'intitulé dudit acte « règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif à la normalisation européenne, modifiant les directives 89/686/CEE et 93/15/CEE du Conseil ainsi que les directives 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE et

[4] CJUE, arrêt du 20 novembre 2003, *Commission c. République française*, aff. C-296/01, points 92 et 98.

2009/105/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la décision 87/95/CEE du Conseil et la décision n° 1673/2006/CE du Parlement européen et du Conseil ». Aux occurrences suivantes, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « règlement (UE) n° 1025/2012 précité ».

Lorsqu'il est fait référence à un point, il y a lieu de renvoyer au numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°…).

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 ».

À l'instar de la directive (UE) 2016/2102 qu'il s'agit de transposer, le Conseil d'État recommande d'écrire le terme « internet » avec une lettre initiale minuscule.

Article 3

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il est recommandé d'écrire :

« […] la présente loi ne s'applique pas aux contenus des sites internet et applications mobiles suivants : […] ».

Article 4

Pour introduire des définitions, il est fait recours à la phrase liminaire suivante :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : […] ».

Au point 1°, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 5

Aux phrases liminaires des paragraphes 2 et 3, les termes « de cet article » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 7

Au paragraphe 1er, alinéa 2, il y a lieu d'écrire le nombre « trente » en toutes lettres.

Article 9

Au point 3 , lettre d), le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

Article 11

Au paragraphe 5, il convient de reproduire l'intitulé de la directive tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire « directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à

des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 27 novembre 2018.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Wivenes