

Projet de loi

**relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables
aux produits et services**

Avis du Conseil d'État

(25 octobre 2022)

Par dépêche du 10 mars 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, deux annexes, un commentaire des articles, le texte de la directive transposée, un tableau de correspondance des dispositions du projet et des dispositions de la directive, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

Par dépêche du 30 juin 2022, le Premier ministre, ministre d'État a transmis une série de sept amendements gouvernementaux, élaborée par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire de chaque modification du projet initial, un tableau de correspondance et une version coordonnée tenant compte des amendements.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été communiqué au Conseil d'État en date du 17 octobre 2022.

Les avis des chambres professionnelles 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 sous avis a pour objet de transposer la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (ci-après, la « directive 2019/882 »).

La loi en projet et la directive qu'elle transpose participent de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées conclue sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies¹. En particulier, l'objectif des dispositions soumises à l'avis du Conseil d'État est de garantir

¹ *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, conclue à New York le 13 décembre 2006 et entrée en vigueur le 3 mai 2008 (*United Nations Treaty Series*, vol. 2515, n° I-44910, p. 3). Le Luxembourg et l'Union européenne sont parties à cette convention (respectivement, *UNTS*, vol. 2786, p. 236 ; vol. 2717, p. 181).

l'effectivité du droit à l'accessibilité consacré à l'article 9, alinéa 1^{er}, de la Convention qui dispose :

« Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. (...) »

La directive 2019/882 a été adoptée par les colégislateurs européens sur le fondement de l'article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le « TFUE »), qui accorde une compétence à l'Union européenne pour adopter des actes normatifs dans le but de rapprocher les législations des États membres.

En plus de la transposition de la directive, le projet sous avis prévoit la création d'une nouvelle administration, l'Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et des services (ci-après, l'« OSAPS »).

Ainsi que cela est relevé par les auteurs, une multitude de personnes publiques et de ministères interviennent déjà dans le cadre de la régulation du marché. Les auteurs justifient la création d'une nouvelle administration par la nécessité de centraliser les questions liées à la mise en œuvre du droit à l'accessibilité.

Le Conseil d'État estime que le regroupement des compétences des services et administrations susmentionnés au sein d'une seule et nouvelle administration pourra faciliter et simplifier l'organisation et la coordination des contrôles.

Examen des articles

Le Conseil d'État précise, à titre liminaire, que la numérotation des articles ici utilisée correspond à la renumérotation proposée par les amendements du 30 juin 2022.

Article 1^{er}

La disposition sous avis prévoit le champ d'application de la loi en projet et transpose l'article 2 de la directive 2019/882.

Cette disposition reprend la liste des produits et des services qui seront soumis aux exigences d'accessibilité aux personnes handicapées de la directive.

Le Conseil d'État note qu'il a été procédé à un ajout au paragraphe 3 de la disposition sous avis. En sus de « la réception des communications dirigées vers le numéro d'urgence unique européen « 112 » », il a été décidé d'élargir le champ d'application de la loi en projet à la réception des communications dirigées vers les numéros d'urgence prévus par la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques ».

Article 2

La disposition sous avis définit les termes employés dans la loi en projet en reprenant les définitions de l'article 3 de la directive 2019/882 qu'elle transpose.

Le Conseil d'État note d'abord la réorganisation desdites définitions opérée pour se conformer aux règles de légistique luxembourgeoise prônant la présentation alphabétique de celles-ci lorsqu'elles sont nombreuses². Il aurait toutefois été judicieux que le tableau de correspondance joint au présent projet indique la concordance entre chaque paragraphe.

Le Conseil d'État note ensuite que certaines définitions ont été explicitées dans le texte national, alors qu'elles n'étaient constituées, dans la directive transposée, que de renvois à d'autres textes d'origine européenne.

Deux définitions de la directive n'ont pas été reprises dans le dispositif national. Il s'agit des points 35) et 36) de l'article 3 de la directive 2019/882, qui définissent respectivement les « services de transports urbains et suburbains » et les « services de transports régionaux ».

Ainsi, en l'absence de ces définitions dans le dispositif national, la transposition ne saurait être considérée comme étant complète. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que les définitions des « services de transports urbains et suburbains » et des « services de transports régionaux » figurent dans l'article sous avis.

Le Conseil d'État regrette par ailleurs qu'aucune explication à cet égard n'ait été fournie par les auteurs au commentaire des articles quant à ces omissions. Le Conseil d'État demande, afin de lever cette opposition formelle, de reprendre le texte de la directive :

« 39° « services régionaux » : services de transports par chemin de fer, autobus et autocar, métro, tramway et trolleybus dont l'objet principal est de répondre aux besoins de transports d'une région, y compris d'une région transfrontalière ;

40° « services urbains et interurbains » : services de transports par chemin de fer, autobus et autocar, métro, tramway et trolleybus dont l'objet principal est de répondre aux besoins de transports d'un centre urbain ou d'une agglomération, y compris d'une agglomération transfrontalière, ainsi qu'aux besoins de transports entre ce centre ou cette agglomération et ses banlieues ; »

Par conséquent, les actuels points 39° à 44° devront être renumérotés en points 41° à 46°.

En outre, deux définitions ont été ajoutées par rapport au dispositif européen.

Le point 4° de l'article 2 sous avis définit les termes « charge disproportionnée ». Le libellé choisi découle d'une reformulation du considérant n° 66 de la directive et renvoie à l'annexe VI de celle-ci qui

² Marc BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Larcier-Promoculture, 2019, §600.

définit les critères d'évaluation du caractère disproportionné de la charge imposée à l'opérateur économique de mettre en conformité ses produits et services.

Cette notion est fondamentale au sein de la loi en projet, puisque la qualification du caractère proportionné ou disproportionné de la charge de mise en conformité constitue le critère déterminant l'applicabilité des exigences d'accessibilité au produit ou au service en cause³. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le risque, certes faible, que la notion connaisse une évolution au gré du développement de la jurisprudence européenne qui aura à interpréter la directive transposée dans les prochaines années.

Le point 20° ajoute une définition de l'expression « personnes présentant des limitations fonctionnelles ». La définition insérée reprend pour partie le libellé du considérant n° 4 du préambule de la directive en y adjoignant une série d'exemples. Le Conseil d'État s'interroge quant à la nécessité de définir ces termes, dès lors qu'aucune exigence de l'annexe I de la directive 2019/882 ne concerne spécifiquement les personnes présentant des limitations fonctionnelles. En effet, il ressort de l'économie générale de l'article 9 de la Convention relative aux personnes handicapées et du régime européen transposé que ceux-ci ne concernent que les personnes handicapées. Les avantages en termes d'accessibilité pour les personnes présentant des limitations fonctionnelles ne résultent que d'un effet par ricochet de la législation internationale et européenne aujourd'hui mise en œuvre au niveau national.

Le Conseil d'État peut cependant marquer son accord avec l'ajout de cette définition au motif que l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 6°, du projet de loi prévoit que l'OSAPS mènera des études statistiques « en lien avec les besoins des personnes handicapées et des personnes présentant des limitations fonctionnelles en matière d'accessibilité des produits et services visés par la loi ».

Article 3

La disposition sous avis a pour objet de créer l'OSAPS et d'en déterminer la composition. Elle place l'OSAPS sous l'autorité du ministre ayant la Politique des personnes handicapées dans ses attributions.

Le Conseil d'État note le fait que la disposition sous avis respecte scrupuleusement les canons de légistique promus par lui.

Les dispositions du paragraphe 4 concernant la nomination et les qualifications du directeur devraient cependant, au titre de la cohérence générale de l'article sous avis, être déplacées au sein du paragraphe 2.

Le Conseil d'État propose la reformulation suivante :

«(1) Il est créé une administration appelée « Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et services », dénommée ci-après « OSAPS », qui est placée sous l'autorité du ministre ayant la Politique pour personnes handicapées dans ses attributions, dénommé ci-après « ministre ».

³ Cf. article 6 de la loi en projet.

(2) L'OSAPS est dirigé par un directeur qui assume les fonctions de chef d'administration.

Le directeur dirige, coordonne et surveille les activités qui relèvent de la compétence de l'OSAPS et le représente dans ses relations avec les entités nationales et le public.

Le directeur est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.

Le directeur doit remplir les conditions de diplôme pour l'accès aux fonctions dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe administratif de la rubrique « Administration générale ».

(3) Le cadre du personnel de l'OSAPS comprend un directeur et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et salariés de l'État suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

~~(4). Le directeur est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil.~~

~~Le directeur doit remplir les conditions de diplôme pour l'accès aux fonctions dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe administratif de la rubrique « Administration générale ».~~

Article 4

La disposition sous avis définit les missions de l'OSAPS.

Paragraphe 1^{er}

La disposition sous avis définit les missions de l'OSAPS en lui confiant notamment la surveillance des produits et des services sur le marché luxembourgeois par rapport au domaine de l'accessibilité tel que défini par la loi en projet (point 1°).

Le Conseil d'État relève qu'il est prévu que l'OSAPS mettra en place des « mécanismes de contrôle appropriés afin de vérifier que les dérogations, prévues par la [loi en projet], sont justifiées » (point 2°).

Les dérogations dont il est question sont avant tout celles qui sont prévues à l'article 16 de la loi en projet. Conformément à cette disposition, les exigences ne s'appliqueront pas à un opérateur économique si la mise en conformité du produit ou service exige une modification significative de ce produit ou service ou si cette mise en conformité entraîne une charge disproportionnée pour l'opérateur économique concerné.

Le Conseil d'État comprend que la compétence conférée par le point 2° de l'article sous avis a pour objet de permettre à l'OSAPS d'élaborer les processus de contrôle des évaluations de conformité requises par l'article 15, paragraphe 2, et opérées sur la base des critères définis à l'annexe IV de la directive ainsi que des preuves que les opérateurs économiques doivent fournir à l'OSAPS conformément à l'article 16, paragraphe 3.

Il s'agit pour l'OSAPS de mettre en place des moyens pour vérifier que les opérateurs économiques qui invoquent le bénéfice de certaines exemptions prévues pour les microentreprises bénéficient effectivement de ce statut particulier.

Le point 8°, ajouté par le deuxième amendement gouvernemental du 30 juin 2022, transpose l'article 33, paragraphe 3, de la directive (UE) n°2019/882. Or, cette disposition créant une obligation de transfert d'informations au profit de la Commission européenne ne s'adresse qu'aux États membres. Partant, elle ne nécessite pas de transposition en droit national. Le Conseil d'État recommande, par conséquent, que le point 8° soit omis du dispositif.

Paragraphe 2

Le paragraphe sous avis impose à l'OSAPS de se concerter avec le Conseil supérieur des personnes handicapées et les instances européennes et internationales.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de cette disposition, qui se lit, au mieux, comme une simple pétition de principe, le fait de dire que l'OSAPS se consulte avec d'autres entités n'emportant aucune obligation positive dans le chef de ces entités, cela d'autant plus que le projet de loi ne précise pas l'étendue de la coopération requise ou souhaitée, ni les conséquences de la non-application de cette disposition⁴.

En ce qui concerne donc la concertation avec le Conseil supérieur des personnes handicapées⁵, comme déjà relevé dans ses commentaires relatifs à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1°, du projet de loi, le Conseil d'État estime que cette collaboration entre l'administration et un organe consultatif devrait relever du jeu normal des relations entre les administrations et les services et propose donc de supprimer cette disposition.

En ce qui concerne la concertation avec des instances européennes ou internationales, le Conseil d'État s'interroge quant à la précision de la disposition sous examen, qui ne permet pas de déterminer quelles instances – publiques ou privées – l'OSAPS devrait consulter. Surtout, le Conseil d'État estime que la disposition sous avis fait double emploi avec l'article 30 du projet de loi sous avis, qui prévoit déjà l'opportunité d'une coopération

⁴ Cf. *mutatis mutandis*, Avis du Conseil d'État (n° CE 60.375) du 9 mars 2021 sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, 2° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, 3° la loi modifiée du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques, 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et 5° la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics (doc. parl. n° 7670²), p. 6.

⁵ Règlement ministériel du 16 décembre 1998 portant création d'un Conseil Supérieur des personnes handicapées (Mém. A, n°124 du 31 décembre 1998).

internationale de l'OSAPS avec d'autres entités, en plus de la coopération déjà prévue par la directive en son article 21⁶.

Par conséquent, le Conseil d'État demande que la disposition soit intégralement omise au motif de son absence d'apport normatif.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit que l'organisation interne est définie par un règlement grand-ducal. De l'avis du Conseil d'État⁷, il n'est pas nécessaire de recourir à un règlement grand-ducal pour l'organisation interne. Le directeur de l'OSAPS a en effet déjà pour mission d'adopter l'organigramme, la grille des emplois et la classification du cadre du personnel. Le paragraphe 3 est dès lors à omettre.

Article 5

La disposition sous avis prévoit la possibilité pour l'OSAPS de collaborer avec des « centres de recherche économique et sociale au Luxembourg ».

Le Conseil d'État souligne que la disposition sous avis limite la possibilité de collaboration avec les seuls centres établis au Luxembourg. Or, dans l'intérêt de la réalisation de ses missions, il serait utile, voire nécessaire à l'OSAPS, de pouvoir, avec l'accord du ministre, collaborer avec des centres étrangers, comme le peuvent par ailleurs l'ILNAS en vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la loi modifiée 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, ou les instituts culturels de l'État en vertu de l'article 3, alinéa 2, de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État.

En outre, la disposition sous avis propose également la mise en place de procédés automatisés de transferts de données. Le Conseil d'État comprend que « les autorités ayant des responsabilités spécifiques » sont les autres autorités de régulation du marché des produits et services⁸. Il comprend également que la disposition autorise l'échange de toute donnée détenue par l'OSAPS ou l'une des autorités publiques visées.

Le Conseil d'État comprend que la disposition vise les autres autorités de régulation du marché des produits et services, et non les centres de recherches visés en son alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'État propose, par conséquent, la reformulation suivante :

« Dans le cadre d'études statistiques visées à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 6^o, l'OSAPS peut collaborer, sur décision du ministre, avec des centres de recherche économique et sociale au Luxembourg ~~établis au sein de l'Union européenne~~ **et à l'étranger.** »

⁶ Cf. *infra* examen de l'article 22 du projet sous avis.

⁷ Avis du Conseil d'État n°53.103 du 1^{er} juin 2021 sur le projet de loi concernant la gestion durable des biens ruraux (doc. parl. 7370⁵, p.6).

⁸ Notamment, l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS), l'Inspection du travail et des mines (ITM), l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) ou l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR).

En vue de l'élaboration des études statistiques et des collaborations susvisées, l'OSAPS et les autorités ayant des responsabilités spécifiques relatives aux produits et services visés à l'article 1^{er}, paragraphes 1^{er} et 2, échangent à l'aide de procédés automatisés ou non des données à des fins statistiques. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé. »

Article 6

La disposition sous avis détermine les exigences en matière d'accessibilité imposées aux produits et services visés à l'article 1^{er} du projet sous avis. Il s'agit de la transposition de l'article 4 de la directive 2019/882.

Le Conseil d'État relève que la disposition sous avis opère un renvoi à l'annexe I de la directive 2019/882 qui détaille de manière concrète les exigences imposées aux opérateurs économiques en matière d'accessibilité des produits qu'ils mettent à disposition et des services qu'ils present à destination des consommateurs.

Le Conseil d'État relève encore que le non-respect de ces normes pourra par ailleurs entraîner des sanctions administratives et pénales, conformément aux articles 31 et 32 de la loi en projet. Il se doit de souligner qu'en vertu de l'article 14 de la Constitution, « le principe de la légalité de la peine implique [...] la nécessité de définir dans la loi les infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »⁹.

Or, dans le cas du dispositif sous avis, les éléments permettant aux opérateurs économiques « de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés » ne ressortent pas directement de la loi, mais de la directive. C'est en effet son annexe I qui constitue l'acte qui contient les normes que les opérateurs économiques devront respecter et qui définissent concrètement les comportements que ceux-ci devront adopter, sous peine des sanctions prévues aux articles 31 et 32 de la loi en projet.

Le Conseil d'État considère qu'il peut toutefois s'accommoder du dispositif proposé pour deux raisons.

D'une part, l'acte juridique auquel il est renvoyé est un acte de l'Union européenne dont la publication au Journal officiel de l'Union européenne sera assurée, de sorte que l'accessibilité en sera certaine. Surtout, la loi en projet prévoit un mécanisme de transposition dynamique.

D'autre part, le dispositif s'adresse à des professionnels qui, en raison de leur expérience, devraient être à même de cerner avec une sûreté suffisante les caractéristiques essentielles des conduites qui peuvent en l'occurrence faire l'objet de sanctions administratives et pénales¹⁰.

⁹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018). Le Conseil d'État souligne.

¹⁰ Cf. Avis du Conseil d'État (n° CE 60.531) du 16 novembre 2021 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767⁴), p. 26.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

La disposition sous avis détermine les obligations en matière d'accessibilité incombant aux fabricants de produits. Elle transpose l'article 7 de la directive 2019/882.

Le Conseil d'État note que le dispositif national diverge du dispositif européen.

Les points 6° et 7° de l'article 7 de la directive prévoient une obligation pour le fabricant d'indiquer certaines informations « dans une langue aisément compréhensible par les consommateurs et autres utilisateurs finals ».

Par les paragraphes 6 et 7 de la disposition sous avis, les auteurs ont choisi d'imposer que les coordonnées du fabricant soient disponibles en lettres latines et chiffres arabes et que les instructions et informations de sécurité requises soient disponibles dans au moins une des trois langues administratives du Grand-Duché.

Le Conseil d'État comprend que cette obligation ne s'adresse qu'aux fabricants établis au Luxembourg qui mettent un produit sur le marché depuis le Luxembourg. Il rappelle d'ailleurs que l'opérateur économique concerné pourra toujours fournir aux consommateurs, à titre supplémentaire, la documentation et les informations requises dans d'autres langues.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

La disposition sous avis détermine les obligations en matière d'accessibilité incombant aux distributeurs de produits. Elle transpose intégralement l'article 10 de la directive 2019/882.

Le Conseil d'État relève une divergence similaire à celle relevée au sein de l'article 9 du projet sous avis.

Le paragraphe 2 de l'article 10 de la directive 2019/882 prévoit une obligation d'accompagner le produit « des documents requis ainsi que d'instructions et d'informations de sécurité fournies dans une langue aisément compréhensible par les consommateurs et autres utilisateurs finals de l'État membre dans lequel le produit doit être mis à disposition ».

Le paragraphe 2 impose au distributeur de vérifier que le produit qu'il met à disposition est accompagné « des documents requis ainsi que d'instructions et d'informations de sécurité rédigées dans au moins une des trois langues administratives désignées dans la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ».

Le Conseil d'État comprend que le choix opéré par les auteurs d'imposer l'utilisation du luxembourgeois, du français ou de l'allemand n'empêche pas le distributeur de pouvoir fournir les documents et informations concernés, à titre supplémentaire, dans une autre langue aisément compréhensible par ses consommateurs cibles.

Article 13

Sans observation.

Article 14

La disposition sous avis concerne l'identification des opérateurs économiques intervenant dans la chaîne de valeur. Elle transpose l'article 12 de la directive 2019/882.

Le paragraphe 1^{er} crée une obligation à la charge des fabricants, importateurs et distributeurs de produits visés par la présente loi d'identifier, sur demande de l'OSAPS, tout autre opérateur qui leur a fourni un produit ou auquel ils ont eux-mêmes fourni un produit.

Le paragraphe 2 prévoit une obligation de conservation des informations visées au paragraphe 1^{er} pour une durée de cinq ans.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État rappelle¹¹ qu'il est juridiquement contestable de recopier dans des textes nationaux des dispositions figurant dans des directives qui se limitent à conférer des compétences ou à imposer des obligations aux seules autorités de l'Union européenne. Tel est le cas pour ce qui est des dispositions déterminant la méthode suivant laquelle ces autorités exercent leurs compétences, comme le recours à des actes délégués ou à des actes d'exécution et la manière d'arrêter ceux-ci. Lors de la transposition, ces dispositions sont à reformuler en vue de se limiter à des obligations valant uniquement pour les autorités et sujets de droit tombant sous l'application de la loi luxembourgeoise.

En conséquence, le Conseil d'État demande la suppression du paragraphe 3 qui reprend les dispositions de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2019/882 qui autorise la Commission européenne à augmenter la durée de conservation prévue au paragraphe 2 à une durée supérieure à cinq ans et proportionnée à la durée de vie économiquement utile du produit.

Il suggère également que le paragraphe 2 soit modifié comme suit :

« (2) Les opérateurs économiques visés aux articles 8 à 11 sont en mesure de communiquer les informations visées au paragraphe 1^{er} pendant une durée de cinq ans à compter de la date à laquelle le produit leur a été fourni et pendant une durée de cinq ans à compter de la date à laquelle ils ont fourni le produit, sous réserve, pour certains produits, d'une obligation de conservation pour une durée plus longue établie par acte délégué de la Commission, conformément aux articles 12, paragraphe 3, et 26 de la directive 2019/882. »

¹¹ Avis du Conseil d'État n°60.993 du 22 juillet 2022, sur le projet de loi 1. relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine 2. modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, (doc. parl. n° 7995¹, p.2).

Articles 15 à 17

Sans observation.

Article 18

La disposition sous avis, qui transpose l'article 16 de la directive 2019/882, requiert l'établissement d'une déclaration de conformité par le fabricant.

Le Conseil d'État relève que l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2019/882 prévoit que la documentation technique afférente à la déclaration de conformité est « traduite dans la (les) langue(s) requise(s) par l'État membre sur le territoire duquel le produit est mis sur le marché ou mis à disposition sur le marché ». Le Conseil d'État note le choix effectué de requérir la traduction de la documentation technique « dans une des trois langues administratives désignées dans la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues ou en anglais ».

Article 19

La disposition sous avis transpose l'article 17 de la directive 2019/882 en opérant un renvoi à l'article 30 du règlement (CE) n° 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n° 339/93 du Conseil.

Le libellé de la disposition n'indique pas explicitement que les produits soumis à la loi en projet doivent porter le marquage CE. Afin de dissiper tout doute, le Conseil d'État propose la formulation suivante :

« Les produits visés par la présente loi portent le marquage CE ~~est soumis,~~ conformément aux principes généraux énoncés à l'article 30 du règlement (CE) n°765/2008. »

Articles 20 et 21

Sans observation.

Article 22

La disposition sous avis crée la procédure à suivre en cas de non-conformité des produits visés par la présente loi en projet. Elle transpose l'article 20 de la directive 2019/82.

Le paragraphe 1^{er} prévoit que l'OSAPS est saisi sur signalement de l'Administration des douanes et accises ou de la Police grand-ducale, lorsque ces autorités soupçonnent qu'un produit n'est pas conforme aux exigences en matière d'accessibilité. Le Conseil d'État relève également que l'OSAPS peut s'autosaisir.

Le Conseil d'État donne à considérer la possibilité que les personnes physiques et morales puissent signaler la non-conformité d'un produit à l'OSAPS. Il renvoie expressément au commentaire transmis par les auteurs

du projet de loi qui motive la création de l'OSAPS par la nécessité « de créer une sorte de guichet unique qui permet aussi bien aux différents opérateurs économiques visés par le projet de loi qu'aux personnes handicapées qui s'estiment lésées par la non-conformité d'un produit ou service visé par le projet de loi d'avoir un interlocuteur unique »¹².

Il serait, à ce titre, judicieux de s'inspirer des dispositions existantes pour la saisine du Conseil de la concurrence¹³, ainsi que des dispositions en projet pour la saisine de la future Autorité nationale de concurrence¹⁴.

Le Conseil d'État propose de modifier le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Lorsque l'Administration des douanes et accises ou la Police grand-ducale ont des raisons suffisantes de croire qu'un produit relevant de la présente loi n'est pas conforme aux exigences applicables en matière d'accessibilité, ils le signalent à l'OSAPS.

Toute personne physique ou morale ~~faisant valoir un intérêt légitime~~ peut également signaler la non-conformité d'un produit à l'OSAPS.

Ce dernier effectue une évaluation du produit concerné en tenant compte de toutes les exigences énoncées dans la présente loi. À cet effet, les opérateurs économiques concernés coopèrent pleinement avec l'OSAPS.

Conformément aux missions de l'OSAPS prévues à l'article 4, paragraphe 1^{er}, l'OSAPS peut s'autosaisir. [...] »

Article 23

La disposition sous avis concerne la procédure applicable lorsqu'une autorité compétente d'un autre État membre déclare qu'un produit est non conforme. Elle transpose l'article 21, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/882.

La procédure prévue par la directive est collaborative entre la Commission européenne et les États membres. À l'issue des consultations et de l'évaluation menée par la Commission européenne, celle-ci décide si la mesure est justifiée ou si elle est contraire au droit de l'Union européenne.

¹² Cf. Commentaire des articles, *ad* art. 3, (doc. parl. n° 7975⁰, p. 25.

¹³ Loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, art. 10, al. 1^{er} : « En toutes matières, le Conseil peut intervenir de sa propre initiative ou à la demande de toute personne physique ou morale faisant valoir un intérêt légitime ou à la demande du ministre ».

¹⁴ Projet de loi relative à la concurrence et portant : 1° organisation de l'Autorité nationale de concurrence ; 2° modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 3° modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ; 4° modification de la loi modifiée du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers ; 5° modification de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 6° modification de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ; 7° modification de la loi du 5 mars 2021 relative à certaines modalités de mise en œuvre du règlement (UE) n° 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne ; 8° modification de la loi du 1er juin 2021 sur les relations entre entreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire (doss. parl. n° 7479), art. 22 : « La formation collégiale réunie à trois peut ouvrir une procédure de sa propre initiative ou suite à la plainte de toute personne physique ou morale de droit public ou privé ».

La disposition sous avis vise donc à assurer que l'OSAPS prendra toute mesure utile pour garantir le retrait du produit non conforme. À l'inverse, il retirera toute mesure prise à l'encontre d'un produit dont la conformité est validée par la Commission européenne.

Le Conseil d'État note que la première phrase de l'article 23 énonce un contresens en indiquant que les mesures visées sont celles prises par toute autorité nationale compétente d'un État membre sur la base de l'acte national luxembourgeois assurant la transposition de la directive.

Afin d'assurer la transposition correcte de la directive, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de reformuler l'article 23 comme suit :

« Dans le cas où une autorité compétente d'un État membre de l'Union européenne prend une mesure nationale visée à l'article 21, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2019/882 aux termes de la procédure visée à l'article 22, paragraphes 3 et 4, de cette directive et lorsque cette mesure nationale est considérée par la Commission européenne comme justifiée, l'OSAPS prend les mesures nécessaires pour garantir le retrait du produit non conforme du marché luxembourgeois et il en informe la Commission européenne. Lorsqu'une mesure prise par l'OSAPS, aux termes de la procédure visée à l'article 22, paragraphes 3 et 4, est considérée par la Commission européenne comme injustifiée, l'OSAPS la retire. »

Article 24

Sans observation.

Article 25

Le paragraphe 1^{er}, point 1^o, de la disposition sous avis reprend l'expression « mutatis mutandis » de l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre a), de la directive à transposer. Bien que ce procédé de législation par référence à un texte est à déconseiller comme étant source d'insécurité juridique, du fait qu'il contraint le lecteur à trouver lui-même les aspects des dispositions qui doivent être adaptés pour qu'elles soient comprises correctement, le Conseil d'État¹⁵ peut, aux fins d'une transposition littérale de la directive, s'en accommoder. Il demande par contre, toujours au motif de transposition exacte de la directive, que la référence soit faite à l'article 21, paragraphe 2, du projet de loi, disposition qui transpose l'article 19, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/882.

Articles 26 à 28

Sans observation.

Article 29

Le paragraphe 2 enjoint aux agents de l'OSAPS visés au paragraphe 1^{er} et aux membres de la Police grand-ducale visés à l'article 10 du Code de procédure pénale, c'est-à-dire à des agents ayant la qualité d'officier de police

¹⁵ Avis du Conseil d'État n° 51.019 du 30 juin 2015 sur le projet de loi relatif à certaines utilisations autorisées des œuvres orphelines et modifiant la loi modifiée du 18 avril 2001 sur les droits d'auteur, les droits voisins et les bases de données (doc. parl. n°6783², p.5).

judiciaire, d'appliquer des mesures administratives prévues à l'article 28 du projet de loi. Le Conseil d'État rappelle que les officiers de police judiciaire n'effectuent leurs missions que dans la perspective du déclenchement de l'action publique et non afin de faciliter les contrôles administratifs des agents de l'administration compétente¹⁶. Le Conseil d'État estime que la disposition sous avis crée un amalgame entre intervention administrative et intervention judiciaire¹⁷. Ces deux types d'interventions répondent à des logiques différentes et impliquent des pouvoirs différents. En raison de cette méconnaissance de la distinction fondamentale entre les attributions de police judiciaire et celles de police administrative¹⁸, la disposition sous avis est source de confusion et, partant, d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État en demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression.

Article 30

Le paragraphe 6 prévoit que les fonctionnaires de l'OSAPS agissant dans le cadre de la surveillance du marché des produits et dans le cadre de la conformité des services peuvent, « s'ils rencontrent des difficultés », demander « le concours et l'assistance technique de la Police grand-ducale ». Le Conseil d'État s'interroge sur la nature et la portée de l'« assistance technique » tout comme sur les moyens à disposition de ces agents que la Police grand-ducale pourrait fournir à cet égard à l'OSAPS, sachant que les dispositions du Code de procédure pénale ne sauraient s'appliquer en l'espèce. Le Conseil d'État demande la suppression de l'article 30, paragraphe 6, du projet de loi.

Article 31

Sans observation.

Article 32

La disposition sous avis prévoit avec l'article 33 du projet de loi un système de sanctions en vue de répondre à l'obligation faite par l'article 30 de la directive de déterminer un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Les auteurs ont fait le choix de proposer un régime double comprenant à la fois des sanctions administratives et pénales. La disposition sous avis concerne le volet des sanctions administratives.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, sanctionne d'une amende administrative le non-respect des obligations d'apposer le marquage CE et d'accompagner un produit d'une déclaration de conformité.

Le Conseil d'État comprend de ces deux premières incriminations que le régime de sanctions administratives sous avis a pour objet de sanctionner

¹⁶ Avis du Conseil d'État n° 60.531 du 16 novembre 2021 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, (doc. parl. n° 7767⁴, p.22 et 23).

¹⁷ Avis du Conseil d'État n° 52.880 du 7 mai 2019 sur le projet de loi portant réforme du notariat en modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat (doc. parl. n° 7310⁵, p.24 et 25).

¹⁸ Avis complémentaire du Conseil d'État n° 50.368 du 16 janvier 2018 sur le projet de loi instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires (doc. parl. n° 6614⁷, p.2).

la non-conformité formelle des produits, telle qu'elle est définie à l'article 23 de la loi en projet.

Le Conseil d'État relève toutefois une certaine dissonance à la lecture du second alinéa de l'article 32, paragraphe 1^{er} (article 32, paragraphe 1^{er}, point 2^o, selon le Conseil d'État)¹⁹. Celui-ci sanctionne d'une amende administrative l'opérateur économique « qui a fourni un service non conforme aux exigences en matière d'accessibilité énoncées dans la présente loi et prévues à l'annexe I de la directive 2019/882/UE [...] ».

Selon le Conseil d'État, il s'agit ici de sanctionner une non-conformité matérielle, d'une gravité nécessairement plus élevée que le simple défaut de marquage ou de déclaration.

Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 33, paragraphe 1^{er}, incrimine « toute personne qui [...] fournit un service dont le contenu ou les caractéristiques ne sont pas conformes aux dispositions de la présente loi ». Or le cumul de deux dispositifs de sanction pour les mêmes faits, l'un administratif et l'autre pénal, comporte toujours un risque de se heurter au principe *non bis in idem*²⁰. Si le Conseil d'État peut comprendre l'intention des auteurs d'assurer la poursuite effective des infractions en matière de surveillance du marché, il constate toutefois que les comportements et sanctions visés par la disposition sous avis et ceux visés à l'article 33, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sont susceptibles de donner lieu à des procédures parallèles, qui sont de nature pénale, sans que ces procédures se combinent de manière complémentaire « dans un tout cohérent »²¹. Dans la mesure où les mêmes faits risquent de faire l'objet de sanctions de même nature et que les deux dispositifs poursuivent les mêmes finalités, le dispositif sous revue contrevient au principe *non bis in idem*. Le Conseil d'État s'y oppose dès lors formellement et exige que les auteurs optent pour une des deux voies de répression, administrative ou pénale.

Paragraphes 2 et 3

Sans observation.

Articles 33 à 36

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 2

Au point 4^o, le Conseil d'État donne à considérer que, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte, « directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril

¹⁹Cf. observations légistiques.

²⁰ Avis du Conseil d'État n°60.531 du 16 novembre 2021, précité, (doc.parl. n° 7767⁴, p.18).

²¹ Voir les arrêts de la CEDH, *A et B c. Norvège* [GC], du 15 novembre 2016, n°s 24130/11 et 29758/11, § 130 ; *Mihalache c. Roumanie* [GC], du 8 juillet 2019, n° 54012/10, § 84. Voir aussi le Conseil constitutionnel, décision n° 2021-892 QPC du 26 mars 2021, *Société Akka technologies et autres*, points 19 et suivants.

2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services ».

Au point 14°, il faut écrire « 2 000 000 ~~€~~euros » à la première occurrence.

Au point 26°, il faut écrire « Traité » avec une lettre initiale majuscule.

Au point 27°, lettre b), il convient de supprimer le terme « et » après le point-virgule, car superfétatoire.

Au point 29°, lettre a), il convient d'écrire en lettres minuscules les termes « livre 2, titre 2, chapitre 4, » et « livre 2, titre 2, chapitre 6 dudit code ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, il convient d'écrire « en matière d'accessibilité ».

Au paragraphe 1^{er}, point 8°, il y a lieu d'écrire « Commission européenne ».

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « sont prévues ».

Article 5

Dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « susvisées », employée à l'alinéa 2, est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Le Conseil d'État suggère partant d'écrire « [...] et des collaborations visées à l'alinéa 1^{er}, [...] ».

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « [...] à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 6°, [...] ».

Article 6

Au paragraphe 5, il convient de supprimer le terme « les » avant celui d'« autorités » qui y figure en trop.

Article 7

Le Conseil d'État signale qu'il convient de corriger l'intitulé de deux actes cités, en écrivant « règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 » et « règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font

des voyages aériens ».

Article 16

Au paragraphe 7, alinéa 2, il y a lieu d'écrire « L'alinéa 1^{er} ».

Article 21

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». En outre, lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c),..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Article 29

Au paragraphe 2, il convient de citer correctement les dispositions auxquels il est fait renvoi, pour écrire, au point 1^o, « à l'article 28, paragraphes 1^{er}, alinéa 2, point 2^o, et 2, alinéa 2, point 2^o, », et au point 2^o, « de l'article 28, paragraphes 1^{er}, alinéa 2, points 1^o, 3^o et 4^o, et 2, alinéa 2, points 1^o et 3^o. »

Article 30

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, il faut ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, et le paragraphe 6.

Article 32

Le Conseil d'État recommande de restructurer le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) L'OSAPS peut infliger une amende de 250 euros à 10 000 euros :

1^o à tout opérateur économique qui a mis sur le marché ou qui a mis à disposition sur le marché un produit qui fait partie des attributions de l'OSAPS :

~~1^o~~ a) dont le marquage CE n'est pas conforme aux règles et conditions de présentation et d'apposition du marquage CE des produits prévues à l'article 30 du règlement (CE) n° 765/2008 ou aux articles 20 et 22, de la présente loi ;

~~2^o~~ b) qui n'est pas accompagné d'une déclaration UE de conformité des produits prévue à l'article 18 ou qui est accompagné d'une déclaration UE de conformité incomplète ou incorrecte ;

~~2^o~~ 2^o à tout opérateur économique qui a fourni un service qui n'est pas conforme aux exigences en matière d'accessibilité énoncées dans la présente loi et prévues à l'annexe I de la directive 2019/882/UE, telle que modifiée par les actes de la Commission européenne pris en conformité avec l'article 26 de cette directive. »

Article 34

L'article sous revue est à intituler « Dispositions transitoires ».

Au paragraphe 1^{er}, les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 octobre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz