CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 76.021/4
du 2 avril 2024

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif aux exigences en matière d'accessibilité des livres numériques'

#LW-ADEYJACDG-HGACBQW#

Le 28 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'relatif aux exigences en matière d'accessibilité des livres numériques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 avril 2024.

*

#LW-ADEYJACDG-HGACBQW#

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est justifiée :

– par le dépassement du délai de transposition, qui a déjà valu à la Belgique une mise en demeure par la Commission en juillet 2022 et qui risque d'exposer la Communauté française à des sanctions européennes ;

– par le fait que les exigences européennes entreront en vigueur en juin 2025 et qu'il faut laisser aux prestataires de livres numériques suffisamment de temps pour s'y préparer ;

– par la proximité de la fin de la législature, et donc la nécessite de permettre au Parlement d'adopter le texte avant sa dissolution. À défaut, la transposition de la directive pourrait encore être retardée de manière significative ».

IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La demande d'avis fait état du dépassement du délai de transposition d'une directive européenne, à savoir, comme il ressort de l'article 1er de l'avant-projet à l'examen, la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 'relative aux exigences en matière d'accessibilité des produits et des services', dont la transposition partielle est ici envisagée.

À cet égard, la légisprudence constante de la section de législation est en ce sens que l'expiration du délai de transposition d'une directive ne justifie pas à lui seul l'urgence à solliciter l'avis de la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables plutôt que dans le délai de soixante ou de trente jours, mais que des circonstances concrètes démontrant l'urgence doivent être avancées.

À ce propos, ne saurait constituer une telle circonstance l'existence d'une mise en demeure adressée par la Commission européenne à l'État belge, concernant le défaut de transposition d'une directive, sur la base des articles 258 et 260, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE »).

Ainsi, l'article 258 du TFUE dispose :

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par cet avis, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne ».

#LW-ADEYJACDG-HGACBQW#

Il résulte de cette disposition qu'à supposer que la Commission européenne émette un avis motivé, les autorités belges disposeront à nouveau du délai qui sera fixé dans cet avis pour parachever la transposition de la directive concernée avant que la Cour de justice de l'Union européenne ne soit éventuellement saisie d'une action en manquement par la Commission européenne.

Par ailleurs, en l'espèce, la mise en demeure de la Commission européenne, communiquée par le délégué du Ministre, est déjà ancienne puisqu'elle date du 19 juillet 2022 et rien n'indique, dans le dossier soumis à la section de législation, que la Commission européenne envisagerait actuellement de poursuivre la procédure plus avant et d'adresser à l'État belge un avis motivé, ni à fortiori, de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne.

2. La lettre de demande d'avis invoque également le fait que les exigences européennes entreront en vigueur en juin 2025 et qu'il faut laisser aux prestataires de livres numériques suffisamment de temps pour s'y préparer.

À cet égard, vu la date éloignée de l'entrée en vigueur des dispositions de droit européen, la nécessité de laisser aux prestataires de livres numériques suffisamment de temps pour s'y préparer ne saurait justifier l'urgence invoquée.

3. Enfin, comme la section de législation l'a déjà rappelé, la proximité de la fin de la législature en cours [1] ne peut justifier à elle seule que l'avis de la section de législation soit demandé dans un délai de cinq jours ouvrables et non dans le délai de trente ou de soixante jours prévu à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1° et 2°, des lois 'sur le Conseil d'État' coordonnées le 12 janvier 1973.

La circonstance que cette fin de législature aboutisse à accroitre le retard de transposition de la directive concernée n'est pas non plus de nature à justifier l'urgence, puisque ce retard lui-même est impuissant à établir celle-ci.

[1] Voir l'avis 42.186/AG donné le 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale « modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'Arbitrage, visant à habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale », *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 1054/2.

‡LW-ADEYJACDG-HGACBQW‡

4. Dans ces circonstances, il y a lieu de constater que la demande d'avis n'apporte pas suffisamment d'éléments concrets et pertinents indiquant que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille recourir à la procédure prévue à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 [2-3].

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

[2] En ce sens voir entre autres l'avis 56.287/2 donné le 12 mai 2014 sur un avant-projet de décret « modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Communauté française, modifié par le décret du 23 décembre 2013 » ainsi que l'avis 62.439/4 donné le 13 novembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 13 décembre 2017 'portant diverses modifications fiscales', *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 972/1, pp. 45-47.

[3] Ainsi que l'a déjà observé la section de législation, une demande d'avis au bénéfice de l'urgence peut être déclarée irrecevable même en cas de condamnation de l'État belge par la Cour de justice de l'Union européenne pour avoir manqué à ses obligations de droit européen en termes de transposition d'une directive ; tel est le cas lorsque, ultérieurement à une telle condamnation, la Commission européenne adresse à l'État belge un courrier ne demandant pas aux autorités belges de prendre les mesures législatives et réglementaires d'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans les plus brefs délais, mais leur demandant, avant tout, de « fournir un calendrier précis pour l'adoption des mesures législatives et administratives qui sont envisagées afin de mettre en conformité la législation belge avec le droit Européen » (avis 49.639/4 donné le 9 mai 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 décembre 2011 'transposant la Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE)', *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1719/001, pp. 23-30).

‡LW-ADEYJACDG-HGACBQW‡