

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> février 2023

**Objet : Projet de loi n°7975<sup>1</sup> relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. (6026MCI)**

**Amendements gouvernementaux au projet de loi relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. (6026bisMCI)**

**Amendements parlementaires au projet de loi n°7975 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services. (6026terMCI)**

*Saisines : Ministre de la Famille et de l'Intégration  
(3 mars 2022, 27 juillet 2022 et 20 décembre 2022)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de transposer dans le droit national 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<sup>2</sup>, (ci-après la « Directive »), connue sous le nom d'acte législatif européen sur l'accessibilité, « European Accessibility Act » (EAA).

La Directive vise à harmoniser les normes, respectivement les exigences en matière d'accessibilité à certains produits et services<sup>3</sup> de manière à favoriser le fonctionnement harmonieux du marché intérieur de l'Union européenne (ci-après l'« UE ») en éliminant et en empêchant tout obstacle à la libre circulation des produits et services relevant de la Directive; elle vise également à augmenter la disponibilité des produits et services accessibles au sein du marché intérieur et l'accessibilité aux produits et services aux personnes handicapées et aux personnes « présentant des limitations fonctionnelles » (les personnes âgées, les femmes enceintes ou encore les personnes voyageant avec des bagages).

La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006<sup>4</sup>, ratifiée par l'UE en 2011, exige en effet de l'Union européenne et des Etats membres de tout mettre en œuvre pour une accessibilité pour tous, afin d'améliorer la vie quotidienne des personnes en situation de handicap, mais aussi des personnes âgées.

Ces personnes pourront ainsi participer activement et de manière égale à la société.

---

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de loi, les amendements gouvernementaux et les amendements parlementaires sur le site de la Chambre des Députés](#)

<sup>2</sup> [Lien vers la Directive \(UE\) 2019/882](#)

<sup>3</sup> Le nombre de personnes handicapées augmentant, la demande de produits et services accessibles est forte, et donc une accessibilité plus facile permet de créer une société plus inclusive. La Directive prévoit notamment des exigences communes en matière d'accessibilité pour la conception de l'interface utilisateur et des fonctionnalités des produits, ou encore pour les terminaux en libre-service (distributeurs automatiques). Dans le domaine des services, les exigences communes visent notamment les pages web et les services d'assistance également accessibles. Les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes voyageant avec des bagages bénéficient également de la présente directive, leur situation nécessitant une adaptation des produits et services à leurs besoins particuliers.

<sup>4</sup> [Lien vers la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006](#)

La Directive a pour but d'éviter que les Etats membres développent chacun une législation différente et par conséquence créent une fragmentation dans le marché européen.

Les pays de l'Union européenne devront veiller à ce que tous les produits et services couverts par la législation soient conformes aux exigences en matière d'accessibilité, fournir sur demande toute information au public sur la manière dont les entreprises mettent en œuvre ces exigences, mettre en place et tenir à jour les procédures afin de contrôler la conformité des services à la Directive, assurer le suivi des réclamations ou des rapports relatifs à la non-conformité, vérifier que l'entreprise a remédié à tout manquement et proposer des moyens, y compris des actions en justice, afin de garantir la conformité, et des sanctions pour toute infraction à la loi.

La Directive devait être intégrée dans le droit national des pays de l'Union européenne au plus tard le 28 juin 2022. Les pays de l'Union européenne devront appliquer ces mesures à compter du 28 juin 2025. Toutefois ces pays pourront notamment accorder cinq années supplémentaires (jusqu'au 28 juin 2030) aux prestataires de services dont les installations étaient déjà conformes à la loi au 28 juin 2025 et laisser en service les bornes en libre-service jusqu'à la fin de leur vie économiquement utile, mais pas plus de vingt années après leur mise en service.

Quant aux sept amendements gouvernementaux sous avis (ci-après le(s) « Amendement(s) gouvernementaux »), ils tendent à faire des ajouts, insertions, sinon remplacements suite à la réception tardive du tableau de transposition informatif du point de contact de la Commission européenne pour la transposition de la Directive (selon les commentaires des auteurs du Projet de loi repris dans les amendements gouvernementaux) ; les 11 amendements parlementaires sous avis (ci-après le(s) « Amendement(s) parlementaire(s) ») tendant quant à eux à répondre aux observations et oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat.

### En bref

- La Chambre de Commerce salue de manière générale la transposition de la directive (UE) 2019/882.
- Elle accueille favorablement la promotion la libre circulation de produits et de services, ainsi que le volet en faveur de l'accroissement de la concurrence entre les opérateurs économiques.
- La Chambre de Commerce s'interroge cependant sur la nécessité et l'utilité de la création d'une nouvelle administration, en l'espèce l'Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et services (l'OSAPS).

### Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, l'objectif de la Directive est « *de créer un environnement avec des produits et services plus accessibles dès leur conception initiale ou par une adaptation ultérieure, permettant ainsi la création d'une société plus inclusive qui facilite l'autodétermination des personnes en situation de handicap* ».

Toujours selon l'exposé des motifs, il est précisé que le Projet ne transpose pas la partie de la Directive relative à l'environnement bâti, prévue à l'article 4, paragraphe 4, étant donné que cette partie a fait l'objet de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs<sup>5</sup>, ce que la Chambre de Commerce approuve.

En plus de la transposition de la Directive, le Projet entend confier la surveillance des exigences en matière d'accessibilité des produits et services visés par la Directive à une autorité nouvellement créée, à savoir l'Office de la surveillance de l'accessibilité des produits et service (ci-après « l'OSAPS »).

### Commentaire des articles

La Chambre de Commerce précise, à titre liminaire, que la numérotation des articles ici utilisée correspond à la renumérotation proposée par les amendements gouvernementaux du 30 juin 2022 des futures dispositions.

#### Concernant les articles 3 et 4

Le Projet crée et détermine la composition de l'OSAPS, administration placée sous l'autorité du ministre ayant la Politique pour personnes handicapées dans ses attributions (cf. article 3 du Projet).

Selon les auteurs du Projet la création de cette nouvelle administration serait justifiée par la nécessité de centraliser les questions liées à la mise en œuvre du droit à l'accessibilité, respectivement, cette administration gouvernementale sera désignée comme autorité responsable de la mise en œuvre des procédures visant à vérifier et à veiller à la conformité des produits et services.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de la création de cette nouvelle administration alors que cette dernière aurait pu être rattachée à une administration déjà existante comme, par exemple, celle des douanes et accises, qui exerce des missions de contrôle de sécurité et de conformité aux produits, notamment en matière de produits importés, et donc ayant une expertise certaine en la matière.

L'OSAPS sera *de facto* l'autorité compétente afin de veiller au respect de la conformité des règles qui visent les services bancaires aux consommateurs, qui incluent la fourniture aux consommateurs des services liés aux comptes de paiement, à la monnaie électronique, les services de paiement, les crédits à la consommation et les crédits immobiliers. Il s'agit notamment de fournir des méthodes d'identification, des signatures électroniques et des services de sécurité perceptibles, utilisables, compréhensibles et robustes et de veiller à ce que les informations soient compréhensibles, sans dépasser un niveau de complexité supérieur au niveau B2 (avancé) du cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe.

Bien que le Projet précise que l'OSAPS effectuera ses missions de contrôle et de surveillance « *en collaboration avec les autorités ayant des responsabilités spécifiques* » et « *les autorités nationales de la surveillance du marché compétentes* », la Chambre de Commerce relève qu'il ne précise pas comment sera mise en place cette collaboration avec les autorités de surveillance du secteur financier. Il semble ainsi important que cette collaboration soit expressément

---

<sup>5</sup> [Lien vers le texte de la loi du 7 janvier 2022 portant sur l'accessibilité à tous des lieux ouverts au public, des voies publiques et des bâtiments d'habitation collectifs.](#)

précisée, respectivement clarifiée, dans le règlement grand-ducal qui définira « *l'organisation interne et le fonctionnement de l'OSAPS* », tel que prévu au paragraphe 3 du prédit article du Projet.

### **Concernant l'article 6**

L'article 6 détermine les exigences en matière d'accessibilité imposées aux produits et services visés à l'article 1<sup>er</sup> du Projet sous avis et transposant l'article 4 de la Directive.

Selon le paragraphe 5 dudit article, « *L'OSAPS fournit des lignes directrices et des outils aux microentreprises pour faciliter l'application des mesures transposant la présente loi. Ces outils sont élaborés en consultation avec les autorités ayant des responsabilités spécifiques relatives aux produits et services visés à l'article 1<sup>er</sup> paragraphes 1<sup>er</sup> et 2* ».

Afin de garantir une meilleure harmonisation, il serait préférable que de telles lignes directrices soient à l'attention de tous les opérateurs économiques et non pas seulement aux microentreprises. Il est par ailleurs nécessaire que ces lignes directrices soient également élaborées en concertation avec les parties intéressées, dont les opérateurs économiques concernés.

La Chambre de Commerce propose ainsi que les auteurs reformulent comme suit l'article 6 paragraphe 5 : « *L'OSAPS publie, après avoir consulté les parties intéressées, des lignes directrices et des outils pour faciliter l'application des mesures transposant la présente loi* » ; les parties intéressées étant à définir par ailleurs.

### **Concernant l'article 11**

Cet article introduit, en son paragraphe 2, l'obligation pour les importateurs de s'assurer que la procédure d'évaluation de la conformité a été mise en œuvre par le fabricant.

Afin de garantir une meilleure harmonisation, il serait utile que les auteurs précisent les actions à mener par un importateur diligent afin qu'il s'acquitte de cette obligation, comme par exemple, le fait de vérifier que le produit concerné a le marquage CE ou encore recevoir la déclaration de conformité UE. L'importateur serait présumé s'être acquitté de son obligation de vérification par la réception de ce document. Ceci permettrait allègement de la charge de la preuve et serait bénéfique pour toute la chaîne de distribution.

La Chambre de Commerce propose que les auteurs reformulent le paragraphe 2 comme suit : « *Avant de mettre un produit sur le marché, les importateurs s'assurent que la procédure d'évaluation de la conformité, prévue à l'annexe I, a été mise en œuvre par le fabricant. Cette obligation est présumée remplie dès lors que les importateurs ont obtenu la déclaration de conformité UE et qu'ils se sont assurés que le fabricant a établi la documentation technique prévue à ladite annexe, que le produit porte le marquage CE, qu'il est accompagné des documents requis et que le fabricant s'est conformé aux exigences prévues à l'article 9, paragraphes 5 et 6.*

Concernant « les documents requis » nécessaires, la Chambre de Commerce renvoie à ses commentaires contenus dans l'article 12 ci-dessous.

### **Concernant l'article 12**

L'article 12 détermine les obligations en matière d'accessibilité incombant aux distributeurs de produits et transpose intégralement l'article 10 de la Directive.

Les auteurs du Projet sous avis ont prévu au paragraphe 2 qu'avant de mettre un produit à disposition sur le marché, les distributeurs vérifient qu'il porte le marquage CE et qu'il est notamment

accompagné des documents requis. La Chambre de Commerce s'interroge sur ce que sont exactement ces « documents requis ». Elle propose que les auteurs le précisent, par exemple, en renvoyant à un règlement grand-ducal d'exécution.

### **Concernant l'article 13**

Cet article vise les cas dans lesquels les obligations des fabricants s'appliquent aux importateurs et aux distributeurs (article 11 de la Directive)

La Chambre de Commerce comprend que dès lors que les importateurs ou distributeurs accolant leur marque à côté de celle du fabricant ne sont pas à considérer comme « fabricant ».

La Chambre de Commerce propose que soit ajouté par les auteurs un paragraphe 2 contenant la phrase suivante : « *Toutefois les importateurs ou distributeurs qui mettent un produit sur le marché en apposant leur propre nom ou propre marque à côté de celle du fabricant ne sont pas considérés comme fabricant aux fins de la présente loi* ».

### **Concernant l'article 14**

Le prédit article concerne l'identification des opérateurs économiques dans le secteur des produits (tout opérateur qui a fourni un produit à un fabricant, un importateur et un distributeur, tout opérateur à qui un fabricant, un importateur et un distributeur a fourni un produit).

La Chambre de Commerce estime que la portée de cet article est très large, et partant, elle propose de préciser que la demande de l'OSAPS, auprès des opérateurs économiques, se limite aux seuls cas de suspicion de non-conformité.

### **Concernant l'article 16**

L'article 16, quant à lui prévoit une exemption aux règles applicables en matière d'accessibilité.

Cette exemption s'applique dans la mesure où la conformité nécessite une modification fondamentale ou une charge disproportionnée de la part des opérateurs économiques concernés.

Les paragraphes 2 et 3 du prédit article indiquent que les opérateurs économiques évaluent si cette exemption est applicable.

L'article 14 de la Directive vise les "opérateurs économiques". La référence à la notion d'opérateur économique semble très large dès lors qu'elle touche aux fabricants, mandataires, importateurs, distributeurs ou prestataires de services.

La Chambre de Commerce estime que cela va poser des problèmes d'interprétation.

En effet, est-ce que chaque opérateur économique dans la chaîne de mise sur le marché d'un produit est responsable de l'évaluation ? et en cas d'évaluation divergente, qui est responsable ?

Dans le cas d'un produit mis sur le marché, la Chambre de Commerce préconise que soit précisé quel opérateur économique est responsable de cette évaluation et de la décision de se placer sous le régime dérogatoire. A ce titre l'opérateur économique le plus en amont devrait être l'opérateur économique responsable.

La Chambre de Commerce propose donc une nouvelle formulation quant au contenu de l'article 16 paragraphe 2 comme suit : « Les fabricants ou prestataires de services<sup>6</sup> effectuent une évaluation afin de déterminer si la conformité avec les exigences en matière d'accessibilité visées à l'article 6 introduirait une modification fondamentale ou, sur la base des critères pertinents énoncés à l'annexe VI 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, imposerait une charge disproportionnée, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Elle propose donc également une nouvelle formulation quant au contenu de l'article 16 paragraphe 3 comme suit : « Les fabricants ou prestataires de services<sup>7</sup> apportent des preuves à l'appui de l'évaluation visée au paragraphe [précédent]. Les fabricants ou prestataires de services conservent tous les résultats pertinents pendant une période de cinq ans à compter de la date de dernière mise à disposition d'un produit sur le marché, ou de dernière fourniture d'un service, selon le cas. À la demande de l'OSAPS, les fabricants ou prestataires de services leur fournissent une copie de l'évaluation visée au paragraphe 2 ».

### **Concernant les articles 29 et 30**

Le Projet sous avis, en son article 29, paragraphe 1, alinéa 3, prévoit que les fonctionnaires de l'OSAPS, « dans l'exercice de leurs fonctions, auront la qualité d'officiers de police judiciaire », et dans le cadre de leurs fonctions seront chargés, de contrôler la conformité aux exigences applicables en matière d'accessibilité des produits et des services (cf. article 28 du Projet sous avis) et de constater les infractions en relation avec l'application des exigences en matière d'accessibilité des produits et services (cf. article 29, paragraphe 1, alinéa 1<sup>er</sup>).

Si de telles fonctions peuvent se comprendre de prime à bord, la Chambre de Commerce propose que ces fonctions soient confiées uniquement à des fonctionnaires déjà formés et expérimentés à de telles procédures, comme ceux de la Police grand-ducale ou de l'Administration des douanes ou accises, pouvant faire les investigations nécessaires, et de ne pas confier aux agents de l'OSAPS la mission de contrôle avec une intervention « sur place » c'est-à-dire dans les locaux, les sites, tels que visés par l'article 30 paragraphe 1.

Sinon, comment les pouvoirs conférés aux agents de l'OSAPS vont s'articuler avec ceux du personnel de la CSSF pour les établissements financiers ?

### **Concernant les articles 32 et 33**

Les articles sous rubrique du Projet sous avis prévoient des sanctions administratives (cf. article 32), ainsi que des sanctions pénales (cf. article 33), soit un régime double, en cas de violation à des dispositions de la future loi, 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.

La Chambre de Commerce constate que les auteurs ont reformulé entièrement les sanctions prévues aux articles 32 et 33 afin de différencier clairement les faits sanctionnés afin de respecter le principe *non bis in idem* (cf. amendements parlementaires numéro 9 et 10) et le salue.

La Chambre de Commerce invite par ailleurs les auteurs à distinguer si l'infraction est commise par une personne physique ou par une personne morale. Une telle distinction et une adaptation du quantum de l'amende et/ou de la peine seraient à prévoir.

<sup>6</sup> en remplacement du terme « les opérateurs économiques »

<sup>7</sup> en remplacement du terme « les opérateurs économiques »

Elle relève aussi que le système de sanctions prévu par les auteurs est particulièrement sévère, alors que l'élément intentionnel devrait faire partie intégrante de l'infraction visée.

### **Concernant l'article 34**

La Chambre de Commerce approuve la dérogation proposée au paragraphe 3 du prédit article précisant que les terminaux en libre-service utilisés légalement par les prestataires de services pour fournir des services avant la date d'entrée en vigueur de la future loi peuvent continuer à être utilisés pour fournir des services similaires jusqu'à la fin de leur durée de vie économiquement utile, cette période ne pouvant dépasser vingt ans après leur mise en service.

Les distributeurs automatiques de billets (ci-après « DAB ») sont régulièrement renouvelés sur base de nouvelles orientations stratégiques prises par les établissements financiers. La dérogation prévue par le texte permettra ainsi aux banques de planifier leurs investissements futurs et d'amortir le parc des « DAB » existants.

### **Commentaire de l'Annexe II**

L'annexe II, relative aux « informations sur les services conformes aux exigences en matière d'accessibilité », prévoit dans son paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup> « *une description générale du service dans des formats accessibles* ».

Il serait pertinent que les auteurs du Projet apportent les clarifications nécessaires quant au « format accessible ».

### **Observations d'ordre légistique**

D'un point de vue légistique, la Chambre de Commerce propose que l'intitulé du Projet de loi soit modifié comme suit :

**Projet de loi n°7975 « portant transposition de 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. »**

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et les amendements gouvernementaux et parlementaires sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses commentaires et observations.

MCI/DJI