



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.438/4
du 24 février 2025

sur

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

Le 27 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente de la Communauté française et Ministre du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture, des Relations internationales et intra-francophones à communiquer un avis dans un délai de trente jours 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 24 février 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet vise à transposer, en Communauté française, 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' pour ce qui concerne les livres numériques.

Dans son avis 68.213/3 du donné le 16 décembre 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 1^{er} mars 2021 'über die Mediendienste und die Kinovorstellungen', la section de législation a observé :

« [Traduction libre] Les prescriptions techniques pour les liseuses numériques et livres numériques ne peuvent toutefois pas être considérées comme des services de médias audiovisuels et sonores au sens de l'article 4, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 dont les communautés sont habilitées à régler les aspects de contenu et techniques. En effet, il ne s'agit pas de proposer du son ou des images animées, mais une reproduction alternative d'un texte écrit.

De telles exigences techniques en matière d'accessibilité peuvent cependant être imposées par les communautés sur la base des compétences concernant 'la défense et l'illustration de la langue' et 'les beaux-arts' (article 4, 1^o et 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983). L'article 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 correspond dans une large mesure à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 21 juillet 1971 'relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise'. Selon l'exposé des motifs de cette loi, il faut entendre par 'la défense et l'illustration de la langue' notamment 'la diffusion de la littérature dans le pays et à l'étranger' ¹. La promotion de lecteurs électroniques accessibles peut en effet favoriser la diffusion de la littérature, de sorte que la Communauté germanophone peut fixer des prescriptions techniques pour les liseuses numériques et les livres numériques.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Note de bas de page 24 de l'avis cité : Doc. parl., Sénat, 1970-1971, n° 400, p. 4.

Dans la mesure où ces appareils présentent de nombreuses similitudes, voire font totalement double emploi avec d'autres dispositifs électroniques tels que les téléphones mobiles ou les ordinateurs portables, il convient toutefois de veiller à ne pas porter atteinte aux compétences fédérales, telles que l'établissement des normes de produits (article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), la protection des consommateurs (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980) et la normalisation (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980). Dès lors, les dispositions concernées devront se lire conformément aux règles répartitrices de compétences »².

Dans son avis 71.451/1 donné le 1^{er} juin 2022, la section de législation a observé que, si l'autorité fédérale demeure bien compétente en matière d'établissement des normes de produits en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', cela

« n'exclut pas que les entités fédérées règlent certains aspects de contenu et techniques de certains services de leur ressort et qu'elles puissent à cet égard soumettre à des exigences techniques l'équipement destiné à l'usage des consommateurs afin de leur permettre d'accéder aux services concernés. La détermination des exigences imposées à cet équipement peut alors effectivement être considérée comme un accessoire d'une matière relevant de la compétence de l'entité fédérée concernée. Voir également l'avis C.E. 70.615/3 du 31 décembre 2021 sur un avant-projet de décret devenu le décret 'tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, en tot wijziging van het decreet van 12 februari 2021 houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio omroep en televisie met betrekking tot de landelijke en regionale radio-omroeporganisaties en de technische eindapparatuur voor FM-radio-ontvangst van radio-omroeporganisaties', adopté le 25 mai 2022 en séance plénière du Parlement flamand (*Doc. parl.*, Parl. fl. 2021-22, n° 1228/1, pp. 115-116) »³.

À la lumière de ces avis, il n'apparaît pas que l'avant-projet pose des difficultés concernant la compétence matérielle⁴.

² *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2020-2021, 123/1, pp. 186-199.

³ Avis 71.451/1 donné le 1^{er} juin 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2023 'relatif aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits'.

⁴ En ce qui concerne la compétence territoriale de la Communauté française il est *mutatis mutandis* renvoyé à l'avis 74.683/3 donné le 20 décembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret de l'autorité flamande du 29 mars 2024 'over e-boeken en bijbehorende software', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2023-2024, 2006/1, pp. 75-86.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. Au 2°, le « livre numérique » est défini comme « un service consistant à fournir des fichiers numériques transmettant une version électronique homothétique d'un livre ».

Par livre numérique « homothétique », il faut entendre la « transposition à l'identique d'un livre papier en version numérique »⁵. En cela, la définition exclut du champ d'application du décret en projet d'autres catégories de livres numériques, telles que celle des livres numériques augmentés ou enrichis, qui proposent des éléments sonores ou audiovisuels, et celle des livres numériques interactifs.

Or, il convient de relever que, contrairement à la définition ci-dessus, la directive (UE) 2019/882 ne limite pas son champ d'application aux seuls livres numériques homothétiques. L'article 3, 41), de la directive définit le « livre numérique et logiciel spécialisé » de la manière suivante :

« un service consistant à fournir des fichiers numériques transmettant une version électronique d'un livre, auquel l'utilisateur peut avoir accès, dans lequel il peut naviguer et qu'il peut lire et utiliser, ainsi que le logiciel, y compris les services intégrés sur appareils mobiles, y compris les applications mobiles, spécialisé pour l'accès à ces fichiers numériques, la navigation à l'intérieur de ceux-ci, leur lecture et leur utilisation, à l'exclusion des logiciels visés dans la définition figurant au point 42) ».

De plus, l'annexe I, section IV, f), i), de la directive (UE) 2019/882 mentionne explicitement le « livre numérique contenant des éléments audio en plus du texte ».

L'avant-projet ne transpose dès lors pas correctement la notion de « livre numérique » et manque de surcroît de cohérence en reproduisant à son tour, à l'annexe I, section 2, 1°, de l'avant-projet la règle selon laquelle il convient de « veiller à ce qu'un livre numérique contenant les éléments audio en plus du texte fournisse des contenus textuels et audio synchronisés ».

La disposition sera revue à la lumière de cette observation et le mot « homothétique » sera à tout le moins omis⁶.

⁵ F. MARCOUX, « Chapitre 11. Le livre et le format ePub », in M. VITALI-ROSATI et M. E. SINATRA (dir.), *Pratiques de l'édition numérique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2014, p. 178 ; A. LABORDERIE, « Le livre augmenté : un nouveau paradigme du livre ? », *Revue de la Bibliothèque nationale de France*, 2020, p. 151, disponible sur <https://bnf.hal.science/hal-02880072v1>.

⁶ L'usage du mot « homothétique » risquerait par ailleurs de faire échapper au champ d'application du dispositif envisagé les livres en format numérique qui se limiteraient à rajouter certaines présentations ou liens internet, d'une part, ou des livres qui ne reproduiraient pas l'intégralité du contenu d'un livre écrit traditionnel, d'autre part, ceci pouvant en outre mettre en cause la protection des droits d'auteur.

2. Il est inutile de définir une notion si elle n'apparaît qu'à une seule reprise dans la suite du texte. Tel est le cas de la notion de « micro-entreprise », définie au 5° alors qu'elle n'est mentionnée qu'à l'article 3, § 2.

La notion sera dès lors identifiée de manière précise et complète lorsqu'elle apparaît de manière abrégée à l'article 3, § 2.

3. Il ressort du dossier transmis à la section de législation que la notion de « prestataire de livre numérique », visée au 6°, est définie de manière telle que « les bibliothèques sont exclues du champ d'application du décret ».

De l'accord du délégué, cette précision figurera utilement dans le commentaire de l'article.

Article 3

1. De l'accord du délégué, il convient d'intégrer, dans le dispositif, la précision, relative aux micro-entreprises et mentionnée dans l'exposé des motifs, selon laquelle « [l]orsqu'une entreprise exerce de multiples activités économiques, il n'est tenu compte pour l'application de l'exception prévue à l'article 3, § 2, que de la part d'activités liée à l'édition de livres numériques ».

2. Aux paragraphes 3 et 4, il est fait mention des notions de « distributeur », de « diffuseur » et de « détaillant » de livres numériques.

Interrogé au sujet des distinctions entre celles-ci, le délégué a fourni les explications suivantes :

« L'Administration m'informe de ceci : 'il me paraît périlleux de se lancer dans des définitions, en particulier pour les livres numériques. Par exemple, à ma connaissance, le 'stockage' des livres numériques est pris en charge en fonction des cas et des étapes de vie du livre par l'éditeur, le diffuseur-distributeur et le détaillant (càd le libraire).

Quand je regarde la législation française (Décret n° 2023-778 du 14 août 2023 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des livres numériques et logiciels nécessaires à leur utilisation – article 2), je vois qu'elle ne distingue pas les activités de diffusion et de distribution (qui sont souvent mais pas systématiquement réunies par un même opérateur).

Bref, si nous voulons absolument des définitions, qui correspondent aux réalités de terrain, il faudrait les soumettre – comme nous l'avons fait pour le Décret de 2017 – aux représentants des fédérations professionnelles (au moins à l'ADEB)'. »

Sur cette base, j'ai demandé à l'Administration de solliciter l'ADEB pour nous fournir ces définitions dans le contexte spécifique des livres numériques.

[...]

Détaillant : toute personne physique ou morale, qui vend des livres numériques neufs au consommateur final au sein du circuit de distribution des livres de la Communauté française. Les éditeurs, auteurs ou importateurs qui exploitent des livres numériques directement auprès des consommateurs finaux sont considérés comme des détaillants pour cette activité.

(cf. définition reprise dans le décret de 2017 relatif à la protection culturelle du livre, en ajoutant « numérique » là où cela paraissait pertinent). OK

Diffuseur : toute personne physique ou morale qui gère l'ensemble des opérations commerciales et marketing mises en œuvre par les éditeurs dans les différents circuits de vente de livres en Communauté française.

(OK – cette définition est celle figurant dans l'étude de l'ADEB de 2020 sur les circuits de diffusion-distribution des éditeurs de la FWB qui a mené à la réalisation du projet de diffusion et distribution mutualisées)

Distributeur : toute personne physique ou morale qui organise et gère les activités liées à la circulation des livres numériques (logistique au sens large) vers le détaillant, et le plus souvent la gestion des flux financiers qui en sont la contrepartie (traitement des commandes, facturation, recouvrement ...).

Éditeur : toute personne physique ou morale, distincte de l'auteur, qui, dans le cadre d'une activité professionnelle et via une structure d'entreprise organisée, produit un livre numérique et l'introduit dans le circuit de distribution des livres de la Communauté française et l'exploite pour un ou plusieurs publics (cf. définition de l'art. 2 du décret de 2017) ».

De l'accord du délégué, ces définitions figureront dans le commentaire de la disposition.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, 1^o, de l'accord du délégué, le mot « service » sera remplacé par les mots « livre numérique ».

Article 6

Le paragraphe 2, alinéas 2 et 3, prévoit des sanctions pénales pour quiconque, lors de l'évaluation visée à l'article 4, fait sciemment des déclarations incorrectes ou incomplètes ou fournit des informations incorrectes ou incomplètes et pour quiconque gêne ou entrave intentionnellement les officiers et agents visés au paragraphe 1^{er} dans l'exécution de leurs missions.

Il va de soi que cette disposition ne pourrait être interprétée comme impliquant qu'une personne pénalement accusée puisse être sanctionnée pour avoir refusé de prêter son concours à l'établissement de sa propre culpabilité puisque le droit de ne pas s'auto-incriminer est garanti par l'article 14, paragraphe 3, g), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ⁷.

La disposition n'est admissible que dans les hypothèses dans lesquelles l'obligation de communiquer les informations demandées ou de coopérer avec les agents et officiers visés n'est pas susceptible d'entraîner une méconnaissance du droit au silence.

Article 7

Interrogé quant à la lisibilité et la cohérence de la disposition transitoire, le délégué a proposé une nouvelle formulation :

« Les dispositions du présent décret sont applicables aux livres numériques édités à partir du 28 juin 2025.

Les dispositions du présent décret sont applicables à compter du 28 juin 2030 aux livres numériques édités avant le 28 juin 2025 ».

En outre, dès lors que l'article 3, 16), de la directive (UE) 2019/882 se réfère à la « mise sur le marché » ⁸ et que les mots « mis sur le marché » sont également utilisés dans l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, le mot « édités » mentionné dans les deux alinéas de la disposition transitoire ainsi reformulée gagnerait à être remplacé par les mots « mis sur le marché ».

La disposition sera revue en ce sens.

Annexe I

1. Dans la section I à l'alinéa 1^{er}, 1°, il y a lieu de renvoyer aux dispositions de droit interne qui ont transposé la directive UE 2019/882 et non à cette dernière.

La même observation vaut pour le 1° de l'annexe II.

⁷ Voir en ce sens l'avis 76.573/2/V donné le 12 août 2024 sur un avant-projet de loi « concernant la résilience des entités critiques ».

⁸ Définie comme « la première mise à disposition d'un produit sur le marché de l'Union ».

2. S'agissant d'un avant-projet de décret, les mots « Vu pour être annexé au décret relatif aux exigences en matière d'accessibilité des livres numériques » sont inutiles et seront omis.

L'observation vaut *mutatis mutandis* pour les annexes II et III.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX