



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.451/1
van 1 juni 2022

avis 71.451/1
du 1^{er} juin 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
toegankelijkheidsvoorschriften
voor producten'

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux exigences en matière
d'accessibilité applicables aux
produits'

Op 4 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juni 2022.

*

Le 4 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juin 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om sommige bepalingen van richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 ‘betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten’ in het interne recht om te zetten.¹ Meer in het bijzonder wordt de omzetting beoogd van de regels inzake de toegankelijkheid die gelden voor de producten bedoeld in artikel 2, lid 1, van deze richtlijn,² met uitzondering van besturingssystemen voor gewone computerapparatuur voor consumenten.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel VIII.57 van het Wetboek van economisch recht, waarin wordt bepaald dat de Koning, met het oog op de omzetting of toepassing van technische communautaire harmonisatiewetgeving zoals bedoeld in verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008,³ de voorwaarden kan bepalen waaraan producten moeten voldoen om op de markt te worden aangeboden, en de verplichtingen van marktdeelnemers en de voorwaarden kan bepalen waaraan aangemelde instanties moeten voldoen.

BEVOEGDHEID

4. In het ontwerp worden, wat de in artikel 3 ervan opgesomde producten betreft, de toegankelijkheidsvoorschriften bepaald waaraan die producten moeten voldoen opdat ze in de handel zouden kunnen worden gebracht. In het ontwerp worden een aantal verplichtingen geregeld ten aanzien van de marktdeelnemers “die zich met producten bezighouden” waaronder de verplichting om te beoordelen of de naleving van de toegankelijkheidsvoorschriften geen ingrijpende wijziging van een product vereist of voor hen geen onevenredige last oplevert. Producten die voldoen aan geharmoniseerde normen of delen daarvan of die in overeenstemming

¹ Overeenkomstig artikel 31, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/882 stellen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan deze richtlijn te voldoen en maken zij deze uiterlijk op 28 juni 2022 bekend.

² Richtlijn (EU) 2019/882 is voorts van toepassing op diensten bedoeld in artikel 2, lid 2, van deze richtlijn en op het beantwoorden van noodcommunicatie via het gemeenschappelijk Europees noodnummer 112 (artikel 2, lid 3, van de richtlijn). Het ontwerp strekt niet tot omzetting van regels die gelden voor die diensten en noodcommunicatie.

³ Het begrip “communautaire harmonisatiewetgeving” wordt in artikel 2, lid 21, van de verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 ‘tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93’ ruim gedefinieerd als “alle communautaire wetgeving die de voorwaarden voor het verhandelen van producten harmoniseert”. Voorts omvatten de door het ontwerp gedeeltelijk omgezette richtlijn (EU) 2019/882 en de bijlagen bij deze richtlijn technische vereisten inzake toegankelijkheid die gelden voor de producten, waardoor er zonder enige twijfel sprake is van de omzetting van “technische communautaire harmonisatiewetgeving” in de zin van artikel VIII.57 van het Wetboek van economisch recht.

zijn met de technische specificaties of delen daarvan, worden geacht in overeenstemming te zijn met de in het ontwerp bepaalde toegankelijkheidsvoorschriften. Met het opstellen van de EU-conformiteitsverklaring neemt de fabrikant de verantwoordelijkheid op zich voor de conformiteit van het product met de voorschriften van het ontworpen koninklijk besluit. Het ontwerp bevat voorts een aantal bepalingen betreffende het aanbrengen van de CE-markering en het toezicht door de Belgische markttoezichtautoriteiten op de naleving van de ontworpen toegankelijkheidsvoorschriften met betrekking tot een bepaald product.

Uit wat voorafgaat valt af te leiden dat de ontworpen regeling in essentie regels bevat waarbij op een dwingende wijze wordt bepaald aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen ervan. Als zodanig bevat het ontwerp een regeling inzake het “vaststellen van de productnormen” waarvoor de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd is.⁴⁻⁵

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, worden de gewestregeringen betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de gewestregeringen bij het ontwerp werden betrokken. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Voor de omzetting van de EAA Richtlijn werd een specifieke werkgroep opgericht, waarbij alle betrokken administraties en bestuursniveaus de omzetting van elk van hun onderdelen bespreken.

In het kader daarvan werd een Sharepoint opgericht waarop een gedeelde omzettingstabel wordt bijgehouden met daarop alle ontwerpen ter omzetting van de EAA.

⁴ Productnormen in de zin van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn “limitatieve en dwingende voorwaarden voor het op de markt brengen van producten” (*Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 42). De federale bevoegdheid op dat vlak werd verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.* Senaat, 1992-93, nr. 558/1, 20; *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, 67). Zie o.m. ook GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2.

⁵ Wat niet uitsluit dat de deeltentiteiten sommige inhoudelijke en technische aspecten regelen van bepaalde tot hun bevoegdheid behorende diensten en daarbij technische eisen zouden kunnen stellen aan apparatuur die is bedoeld voor gebruik van consumenten teneinde voor hen de toegang mogelijk te maken tot de desbetreffende diensten. Het vaststellen van de aan die apparatuur gestelde eisen kan alsdan immers worden beschouwd als zijnde een accessorium van een aangelegenheid waarvoor de betrokken deeltentiteit bevoegd is. Zie ook adv.RvS 70.615/3 van 31 december 2021 over een voorontwerp van decreet dat heeft geleid tot het op 25 mei 2022 in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement aangenomen decreet ‘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’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1228/1, 115-116).

Het ontwerp van dit deel van de omzetting is sinds 21 september 2021 beschikbaar op deze sharepoint en de verschillende betrokken bestuursniveaus werden tijdens de werkgroep vergaderingen uitgenodigd om opmerkingen of problemen te delen. Zowel op 23 september 2021 als op 17 februari 2022 werden plenaire vergaderingen georganiseerd.

Wij zijn van mening dat dit voldoet aan het gevraagde in art. 6, § 4, 1°, BWHL.”

In verband met de vergaderingen van een werkgroep waar de gemachtigde naar verwijst, wordt eraan herinnerd dat de in artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bedoelde betrokkenheid, wat de gewesten betreft, in beginsel dient te worden gevoerd op het niveau van de regering. Wel is het zo dat die bevoegdheid kan worden gedelegeerd. Indien het overleg dat over de ontworpen regeling zou worden gevoerd niet op regerings-, maar op ambtenarenniveau plaatsvindt, moet dat overleg gebeuren door personen die daartoe op een behoorlijke wijze zijn gemachtigd. Uit de voorgelegde stukken en het antwoord van de gemachtigde blijkt vooralsnog niet dat de gewesten bij de ontworpen regeling daadwerkelijk werden betrokken zoals artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat voorschrijft.

6. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar een advies van de inspecteur van Financiën van onbekende datum. Aan de gemachtigde werd gevraagd op welk advies van de inspecteur van Financiën precies wordt gedomd. De gemachtigde deelde als antwoord het volgende mee:

“Als antwoord op uw vraag kan ik medelen dat we het advies van de Inspecteur van Financiën niet hebben opgevraagd.

Artikel 14 van het Koninklijk Besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole vermeldt dat een voorafgaand advies van de Inspecteur van Financiën nodig is in de volgende gevallen:

1° de voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk en van ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing;

a) die aan de Ministerraad worden voorgelegd;

b) die aan de Ministers tot wier bevoegdheden de begroting en het algemeen bestuur behoren worden voorgelegd;

2° de voorstellen waarvan de verwezenlijking rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben en die welke op de administratieve inrichting van de diensten betrekking hebben;

3° de voorstellen die betrekking hebben op het verlenen van de Staatswaarborg.

Voor voorliggend ontwerp van KB zijn enkel 1° en 2° relevant. Vermits we geen financiële weerslag voorzien, noch rechtstreeks noch onrechtstreeks, valt 2° als overweging tot het voorleggen voor voorafgaand advies weg. Wat 1° betreft, is de minister tot wiens bevoegdheid de begroting weliswaar betrokken, maar niet in die hoedanigheid. De minister van Justitie werd in zijn hoedanigheid als minister bevoegd voor Consumentenbescherming gevraagd ter ondertekening. De staatssecretaris voor Consumentenbescherming is immers samen met de minister van Justitie bevoegd voor consumentenbescherming. Op basis van die overweging werd opnieuw het ontwerp van KB niet voorgelegd voor voorafgaand advies aan de Inspecteur van Financiën.”

Er valt uit onder meer de artikelen 6, § 2, 8, § 6, en 16, § 1, van het ontwerp, af te leiden dat bepaalde taken worden opgelegd aan de Belgische markttoezichtautoriteiten, waardoor niet zonder meer kan worden aangenomen dat het ontwerp geen rechtstreekse of onrechtstreekse budgettaire gevolgen heeft. Wat dat betreft, komt het aan de Inspectie van Financiën toe om erover te oordelen of de budgettaire weerslag daarvan kan worden opgevangen binnen de bestaande kredieten. Het advies van de inspecteur van Financiën en eventueel het begrotingsakkoord moeten bijgevolg nog worden ingewonnen.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁶ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8.1. Het voorliggende ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 (hierna: de richtlijn).⁷ Er vallen, op het vlak van de overeenstemming tussen de tekst van het ontwerp en de door het ontwerp gedeeltelijk omgezette richtlijn, wel een aantal opmerkingen te maken.

8.2. De definitie van “audiovisuele mediadiensten”, in artikel 2, 23°, van het ontwerp, stemt niet overeen met de definitie waar artikel 3, lid 5, van de richtlijn naar verwijst. Deze definitie zal derhalve moeten worden aangepast.

8.3. Terwijl artikel 2, lid 1, a), van de richtlijn, deze van toepassing verklaart op “gewone computerapparatuur voor consumenten en besturingssystemen voor die apparatuur”, maakt artikel 3, 1°, van het ontwerp, enkel melding van “gewone computerapparatuur voor consumenten”.

Gevraagd waarom artikel 2, lid 1, a), van de richtlijn, op dit punt niet volledig wordt omgezet, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De AD Energie heeft louter controlebevoegdheden met betrekking tot producten. Besturingssystemen (‘besturingssysteem’: software die onder meer zorgt voor de verbinding met perifere apparatuur, taken plant, opslagruimte toekent en de gebruiker een standaardinterface aanbiedt wanneer geen toepassingsprogramma actief is, met inbegrip van een grafische gebruikersinterface, ongeacht of deze software integraal deel uitmaakt van gewone computerapparatuur voor consumenten, dan wel voor dergelijke apparatuur bestemde autonome software is, met uitzondering evenwel van de software voor het laden van een besturingssysteem, basis-input/output-systemen of andere firmware die nodig is

⁶ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding zal worden gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies zal worden opgemerkt.

⁷ De gemachtigde deelde een concordantietabel mee die het onderzoek van het ontwerp heeft bevorderd. Wel bevat de tabel een aantal onvolkomenheden. Zo zijn de overeenstemmende bepalingen van de definities in richtlijn (EU) 2019/882 vanaf artikel 2, 15°, tot artikel 2, 24°, niet correct weergegeven en bevat het ontwerp geen artikelen 2, 26°, tot 2, 28°, waardoor die artikelen niet thuishoren in de concordantietabel.

voor het opstarten of het installeren van het besturingssysteem) en dus software behoren daar niet toe en vallen bijgevolg buiten de controlebevoegdheden van de AD Energie.”

Zoals blijkt uit de tekst van artikel 2, lid 1, van de richtlijn, worden besturingssystemen voor gewone computerapparatuur voor consumenten als een “product” in de zin van die richtlijn beschouwd. Aangezien de richtlijn onderscheiden verplichtingen vaststelt voor marktdeelnemers die zich met producten bezighouden (zie bijvoorbeeld de artikelen 7 tot 12) en dienstverleners (zie bijvoorbeeld de artikelen 13 en 14), vereist een coherente omzetting ervan dat de regels voor alle producten (m.i.v. die voor besturingssystemen voor gewone computerapparatuur) in eenzelfde ontwerp worden omgezet.

8.4. Artikel 3, 2°, b), van het ontwerp, vermeldt dat bepaalde zelfbedieningsautomaten onder het toepassingsgebied van het ontwerp vallen “voor het verlenen van onder dit besluit vallende diensten”. Aangezien het ontworpen besluit de regeling inzake diensten die is opgenomen in de richtlijn niet omzet (zie voetnoot 2), kan niet worden verwezen naar “dit besluit”. Er dient ofwel te worden verwezen naar de relevante internrechtelijke regels of, bij gebrek daaraan, naar de diensten bedoeld in artikel 2, lid 2, van de richtlijn.

8.5. In artikel 11, § 6, van het ontwerp, dat strekt tot omzetting van artikel 14, lid 8, van de richtlijn, moet de zinsnede “aangeboden wordt” worden vervangen door “in de handel gebracht wordt”. Daarnaast moet de zinsnede “brengen hiervan de Belgische markttoezichtautoriteiten op de hoogte” worden vervangen door de zinsnede “verstrekken daartoe informatie aan de Belgische markttoezichtautoriteiten”.

8.6. Het woord “besluiten” in artikel 18 van het ontwerp, dat strekt tot omzetting van artikel 24, lid 2, van de richtlijn, dient te worden vervangen door “Uniehandelingen of handelingen die strekken tot de uitvoering of omzetting daarvan” of een gelijkaardig begrip. De ontworpen bepaling zou anders impliceren dat (bestaande of toekomstige) koninklijke besluiten zonder Europeesrechtelijke basis kunnen afwijken van normen die de omzetting vormen van een EU-richtlijn.

9. Doorheen de tekst van het ontwerp worden de begrippen “Belgische markttoezichtautoriteiten” en “markttoezichtautoriteiten” door elkaar gebruikt.⁸ De tekst zou op dat punt meer uniform moeten worden gemaakt. Aangezien in artikel 2, 25°, van het ontwerp, een omschrijving wordt gegeven van het begrip “de Belgische markttoezichtautoriteiten”, kan worden overwogen om, waar mogelijk, van uitsluitend dat begrip melding te maken.

⁸ In sommige bepalingen van het ontwerp worden de beide begrippen door elkaar gebruikt in de Nederlandse en de Franse tekst onderling. Zo wordt in de Nederlandse tekst van artikel 11, § 6, van het ontwerp, melding gemaakt van “Belgische markttoezichtautoriteiten”, en in de Franse tekst van “les autorités de surveillance du marché”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

10. De definitie van het begrip “Belgische markttoezichtautoriteiten”, in artikel 2, 25°, van het ontwerp, is onduidelijk. Het ministerieel besluit van 25 april 2014 ‘tot aanstelling van de ambtenaren die belast zijn met de opsporing en vaststelling van de inbreuken bepaald in artikel XV.2 van het Wetboek van economisch recht’ vermeldt immers verschillende diensten van de FOD Economie die bevoegd zijn voor het opsporen en vaststellen van de inbreuken bepaald in artikel XV.102 van het Wetboek van economisch recht. Gevraagd welke dienst concreet wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

“Die definitie hoort vervangen te worden door ‘De autoriteiten als bedoeld in artikel 5 van het ministerieel besluit van 25 april 2014 tot aanstelling van de ambtenaren die belast zijn met de opsporing en vaststelling van de inbreuken bepaald in artikel XV.2 van het Wetboek van economisch recht;’.”

Rekening houdend met dit antwoord kan, ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving, worden overwogen om de definitie van “Belgische markttoezichtautoriteiten” in artikel 2, 25°, van het ontwerp, te beperken tot de vermelding van het concrete bestuur dat blijkbaar wordt beoogd, zijnde “de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie”.

Artikel 5

11. In artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp, stemmen de woorden “[i]ndien via die procedure is aangetoond dat het product”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden “[l]orsqu’il a été démontré qu’un produit”, in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

12. In de Franse tekst van artikel 5, § 8, van het ontwerp, moeten de woorden “pour le retirer” worden vervangen door de woorden “pour le retirer du marché”. Op die wijze wordt de Franse tekst in overeenstemming gebracht met de Nederlandse tekst van dezelfde paragraaf, maar wordt tevens beter aangesloten bij de Franse tekst van gelijkaardige bepalingen van het ontwerp zoals de artikelen 7, § 8, en 8, § 5.

Artikel 13

13. In artikel 13, § 2, eerste lid, van het ontwerp, wordt verwezen naar “het model in bijlage III bij Besluit nr. 768/2008/EG”. Bedoeld wordt het model in bijlage III bij het besluit nr. 768/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 ‘betreffende een gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten en tot intrekking van Besluit 93/465/EEG van de Raad’. In artikel 13, § 2, eerste lid, van het ontwerp, moet melding worden gemaakt van de datum en het opschrift van het besluit nr. 768/2008/EG, dan wel kan de lijst met definities in artikel 2 van het ontwerp, worden aangevuld met een omschrijving van het laatstgenoemde besluit.

14. In artikel 13, § 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de EU-conformiteitsverklaring wordt vertaald in een voor de Belgische markttoezichtautoriteiten begrijpelijke taal, gelet op het taalgebied waar het product op de markt wordt aangeboden. Dergelijke redactie verschilt van die van gelijkaardige bepalingen van het ontwerp waarin onder meer melding wordt gemaakt van een “gemakkelijk te begrijpen taal”.⁹ Voor zover aan de betrokken bepalingen van het ontwerp de bedoeling ten grondslag ligt om telkens van een inhoudelijk identieke omschrijving uit te gaan, zouden daarbij ook steeds identieke bewoordingen moeten worden gebruikt. Afgezien daarvan rijst de vraag of niet het best wordt geopteerd voor een redactie die een grotere rechtszekerheid waarborgt door te bepalen dat de EU-conformiteitsverklaring opgesteld wordt op zijn minst in de taal of de talen van het taalgebied waar het product op de markt wordt aangeboden. Indien de stellers dit wensen, kan hieraan toegevoegd worden dat ook een vertaling in het Engels kan worden bezorgd.

*

⁹ Zie bv. de artikelen 5, §§ 7 en 9, en 7, §§ 5 en 9, van het ontwerp.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne certaines dispositions 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' ¹. Il vise en particulier à transposer les règles en matière d'accessibilité applicables aux produits visés à l'article 2, paragraphe 1, de cette directive ², à l'exception des systèmes d'exploitation pour les systèmes informatiques matériels à usage général du grand public.

3. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans l'article VIII.57 du Code de droit économique, qui dispose qu'en vue de la transposition ou l'implémentation de législations communautaires d'harmonisation technique visée au règlement (CE) 765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 ³, le Roi peut déterminer les conditions auxquelles des produits doivent satisfaire pour être mis à disposition sur le marché, déterminer les obligations des opérateurs économiques ainsi que les conditions auxquelles des organismes notifiés doivent satisfaire.

COMPÉTENCE

4. En ce qui concerne les produits énumérés dans son article 3, le projet détermine les exigences en matière d'accessibilité auxquelles ces produits doivent satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché. Le projet règle un certain nombre d'obligations à l'égard des opérateurs économiques « dans le secteur des produits », dont l'obligation de contrôler si la conformité des exigences en matière d'accessibilité n'exige pas de modification significative d'un produit ou

¹ Conformément à l'article 31, paragraphe 1, de la directive (UE) 2019/882, les États membres adoptent et publient, au plus tard le 28 juin 2022, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive.

² La directive (UE) 2019/882 est en outre applicable aux services visés à l'article 2, paragraphe 2, de cette directive et à la réception des communications d'urgence dirigées vers le numéro d'urgence unique européen « 112 » (article 2, paragraphe 3, de la directive). Le projet ne vise pas la transposition de règles applicables à ces services et à ces communications d'urgence.

³ L'article 2, paragraphe 21, 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' définit la notion de « législation communautaire d'harmonisation » en termes larges comme « toute législation communautaire visant à harmoniser les conditions de la commercialisation des produits ». En outre, la directive (UE) 2019/882 partiellement transposée par le projet et les annexes de cette directive comportent des exigences techniques en matière d'accessibilité applicables aux produits, de sorte qu'il ne fait aucun doute qu'il s'agit de la transposition de « législations communautaires d'harmonisation technique » au sens de l'article VIII.57 du Code de droit économique.

n'entraîne pas pour eux l'imposition d'une charge disproportionnée. Les produits conformes aux normes harmonisées ou à des parties de normes harmonisées ou qui sont conformes aux spécifications techniques ou à des parties de spécifications techniques sont présumés conformes aux exigences en matière d'accessibilité énoncées dans le projet. En établissant la déclaration UE de conformité, le fabricant assume la responsabilité de la conformité du produit avec les exigences de l'arrêté royal en projet. Le projet contient en outre un certain nombre de dispositions concernant l'apposition du marquage CE et le contrôle, par les autorités belges de surveillance du marché, de la conformité d'un produit déterminé avec les exigences en matière d'accessibilité en projet.

Il se déduit de ce qui précède que la réglementation en projet contient essentiellement des règles déterminant d'une manière contraignante à quelles exigences un produit doit satisfaire lors de sa mise sur le marché. En tant que tel, le projet comporte un dispositif concernant « l'établissement des normes de produits » qui relève de la compétence de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ⁴⁻⁵.

FORMALITÉS

5. Conformément à l'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits. Il a été demandé au délégué si les gouvernements régionaux ont été associés au projet. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Voor de omzetting van de EAA Richtlijn werd een specifieke werkgroep opgericht, waarbij alle betrokken administraties en bestuursniveaus de omzetting van elk van hun onderdelen bespreken.

In het kader daarvan werd een Sharepoint opgericht waarop een gedeelde omzettingstabel wordt bijgehouden met daarop alle ontwerpen ter omzetting van de EAA.

⁴ Les normes de produits au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 comportent « des conditions limitatives et contraignantes à observer pour la mise sur le marché de produits » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 42). La compétence fédérale en la matière a été justifiée par la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 20; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/5, p. 67). Voir également, entre autres, C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.2.

⁵ Ce qui 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).

Het ontwerp van dit deel van de omzetting is sinds 21 september 2021 beschikbaar op deze sharepoint en de verschillende betrokken bestuursniveaus werden tijdens de werkgroep vergaderingen uitgenodigd om opmerkingen of problemen te delen. Zowel op 23 september 2021 als op 17 februari 2022 werden plenaire vergaderingen georganiseerd.

Wij zijn van mening dat dit voldoet aan het gevraagde in art. 6, § 4, 1°, BWHI ».

En ce qui concerne les réunions d'un groupe de travail auxquelles fait référence le délégué, il est rappelé que l'association visée à l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce qui concerne les régions, doit en principe être menée au niveau du gouvernement. Cette compétence peut toutefois être déléguée. Si la concertation dont fait l'objet la réglementation en projet ne se déroule pas au niveau du gouvernement, mais au niveau des fonctionnaires, elle devra être organisée par des personnes dûment habilitées à cet effet. Pour l'heure, il ne ressort pas des pièces produites et de la réponse du délégué que les régions ont effectivement été associées à la réglementation en projet, comme le prescrit l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

6. Le préambule du projet vise un avis de l'inspecteur des Finances de date inconnue. Il a été demandé au délégué de quel avis de l'inspecteur des Finances il s'agit précisément. Il a répondu en ces termes :

« Als antwoord op uw vraag kan ik meedelen dat we het advies van de Inspecteur van Financiën niet hebben opgevraagd.

Artikel 14 van het Koninklijk Besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole vermeldt dat een voorafgaand advies van de Inspecteur van Financiën nodig is in de volgende gevallen:

1° de voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk en van ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing:

a) die aan de Ministerraad worden voorgelegd;

b) die aan de Ministers tot wier bevoegdheden de begroting en het algemeen bestuur behoren worden voorgelegd;

2° de voorstellen waarvan de verwezenlijking rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben en die welke op de administratieve inrichting van de diensten betrekking hebben;

3° de voorstellen die betrekking hebben op het verlenen van de Staatswaarborg.

Voor voorliggend ontwerp van KB zijn enkel 1° en 2° relevant. Vermits we geen financiële weerslag voorzien, noch rechtstreeks noch onrechtstreeks, valt 2° als overweging tot het voorleggen voor voorafgaand advies weg. Wat 1° betreft, is de minister tot wiens bevoegdheid de begroting weliswaar betrokken, maar niet in die hoedanigheid. De minister van Justitie werd in zijn hoedanigheid als minister bevoegd voor Consumentenbescherming gevraagd ter ondertekening. De staatssecretaris voor Consumentenbescherming is immers samen met de minister van Justitie bevoegd voor consumentenbescherming. Op basis van die overweging werd opnieuw het ontwerp van KB niet voorgelegd voor voorafgaand advies aan de Inspecteur van Financiën ».

Il se déduit notamment des articles 6, § 2, 8, § 6, et 16, § 1^{er}, du projet que certaines tâches sont imposées aux autorités belges de surveillance du marché, ce qui ne permet pas de considérer purement et simplement que le projet n'a pas d'incidences budgétaires directes ou indirectes. Sur ce point, il revient à l'Inspection des Finances de juger si l'incidence budgétaire du projet peut être compensée dans les limites des crédits existants. L'avis de l'inspecteur des Finances et éventuellement l'accord budgétaire doivent encore être recueillis.

7. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁶, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8.1. Le projet à l'examen vise à transposer partiellement la directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 (ci-après : la directive) ⁷. La concordance entre le texte du projet et la directive partiellement transposée par le projet appelle toutefois un certain nombre d'observations.

8.2. À l'article 2, 23°, du projet, la définition de « services de médias audiovisuels » ne correspond pas à la définition à laquelle l'article 3, paragraphe 5, de la directive fait référence. Cette définition devra dès lors être adaptée.

8.3. Alors que l'article 2, paragraphe 1, a), de la directive rend celle-ci applicable aux « systèmes informatiques matériels à usage général du grand public et systèmes d'exploitation relatifs à ces systèmes matériels », l'article 3, 1°, du projet ne fait mention que de « systèmes informatiques matériels à usage général du grand public ».

À la question de savoir pourquoi l'article 2, paragraphe 1, a), de la directive n'a pas été transposé dans son intégralité sur ce point, le délégué a communiqué ce qui suit :

« De AD Energie heeft louter controlebevoegdheden met betrekking tot producten. Besturingssystemen ('besturingssysteem': software die onder meer zorgt voor de verbinding met perifere apparatuur, taken plant, opslagruimte toekent en de gebruiker een standaardinterface aanbiedt wanneer geen toepassingsprogramma actief is, met inbegrip van een grafische gebruikersinterface, ongeacht of deze software integraal deel uitmaakt van gewone computerapparatuur voor consumenten, dan wel voor dergelijke apparatuur bestemde autonome software is, met uitzondering evenwel van de software voor het laden van een besturingssysteem, basis-input/output-systemen of andere firmware die nodig is

⁶ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁷ Le délégué a communiqué un tableau de concordance qui a facilité l'examen du texte. Toutefois, le tableau contient un certain nombre d'imperfections. Ainsi, les dispositions correspondantes des définitions figurant dans la directive (UE) 2019/882 ne sont pas correctement reproduites à partir de l'article 2, 15°, jusqu'à l'article 2, 24°, et le projet ne comporte pas d'articles 2, 26°, à 2, 28°, de sorte que ces articles ne sont pas à leur place dans le tableau de concordance.

voor het opstarten of het installeren van het besturingssysteem) en dus software behoren daar niet toe en vallen bijgevolg buiten de controlebevoegdheden van de AD Energie ».

Ainsi qu'il ressort du texte de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, les systèmes d'exploitation relatifs aux systèmes informatiques matériels à usage général du grand public sont considérés comme un « produit » au sens de cette directive. Dès lors que la directive fixe différentes obligations pour les opérateurs économiques dans le secteur des produits (voir par exemple les articles 7 et 12) et les prestataires de services (voir par exemple les articles 13 et 14), leur transposition cohérente exige que les règles applicables à tous les produits (en ce compris celles pour les systèmes d'exploitation relatifs aux systèmes informatiques matériels) soient transposées dans un projet unique.

8.4. L'article 3, 2°, b), du projet mentionne que certains terminaux en libre-service « destinés à la fourniture de services relevant du présent arrêté », relèvent du champ d'application du projet. Dès lors que l'arrêté en projet ne transpose pas les règles relatives aux services inscrites dans la directive (voir note de bas de page 2), on ne peut pas faire référence au « présent arrêté ». Il convient de faire référence aux règles de droit interne pertinentes ou, à défaut de celles-ci, aux services visés à l'article 2, paragraphe 2, de la directive.

8.5. Dans le texte néerlandais de l'article 11, § 6, du projet, qui vise à transposer l'article 14, paragraphe 8, de la directive, le membre de phrase « aangeboden wordt » doit être remplacé par les mots « in de handel gebracht wordt ». En outre, le membre de phrase « ils en informen les autorités [belges] de surveillance du marché » doit être remplacé par les mots « ils fournissent à cet effet des informations aux autorités belges de surveillance du marché ».

8.6. À l'article 18 du projet, qui vise à transposer l'article 24, paragraphe 2, de la directive, le mot « arrêtés » doit être remplacé par les mots « actes de l'Union ou actes visant à leur mise en œuvre ou transposition » ou par une notion analogue. Autrement, la disposition en projet impliquerait que des arrêtés royaux (existants ou futurs) dépourvus de fondement en droit européen peuvent déroger à des normes transposant une directive de l'UE.

9. Dans l'ensemble du texte du projet, les notions « autorités belges de surveillance du marché » et « autorités de surveillance du marché » sont employées indifféremment⁸. Le texte devrait être davantage uniformisé sur ce point. Dès lors que l'article 2, 25°, du projet, donne une définition de la notion « les autorités belges de surveillance du marché », il peut être envisagé, dans la mesure du possible, de mentionner exclusivement cette notion.

⁸ Certaines dispositions du projet emploient indifféremment les deux notions dans les textes français et néerlandais. Ainsi, le texte français de l'article 11, § 6, du projet, mentionne « les autorités de surveillance du marché » et le texte néerlandais « Belgische markttoezichtautoriteiten ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

10. À l'article 2, 25°, du projet, la définition de la notion « les autorités belges de surveillance du marché » manque de clarté. En effet, l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 'désignant les agents chargés de rechercher et de constater les infractions prévues à l'article XV.2 du Code de droit économique' mentionne différents services du SPF Économie qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions définies à l'article XV.102 du Code de droit économique. À la question de savoir quel service est visé concrètement, le délégué a donné la réponse suivante :

« Die definitie hoort vervangen te worden door 'De autoriteiten als bedoeld in artikel 5 van het ministerieel besluit van 25 april 2014 tot aanstelling van de ambtenaren die belast zijn met de opsporing en vaststelling van de inbreuken bepaald in artikel XV.2 van het Wetboek van economisch recht;' ».

Compte tenu de cette réponse, il peut être envisagé, dans un souci de clarté de la réglementation, de limiter la définition des « autorités belges de surveillance du marché », à l'article 2, 25°, du projet, à la mention de l'administration concrète qui est de toute évidence visée, à savoir « la Direction générale de l'Énergie du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie ».

Article 5

11. À l'article 5, § 2, alinéa 2, du projet, les mots « [l]orsqu'il a été démontré qu'un produit », dans le texte français, ne correspondent pas aux mots « [i]ndien via die procedure is aangetoond dat het product », dans le texte néerlandais. Cette discordance doit être éliminée.

12. Dans le texte français de l'article 5, § 8, du projet, les mots « pour le retirer » doivent être remplacés par les mots « pour le retirer du marché ». Ce faisant, le texte français est non seulement mis en conformité avec le texte néerlandais du même paragraphe, mais il est également mieux aligné sur le texte français de dispositions analogues du projet, telles que les articles 7, § 8, et 8, § 5.

Article 13

13. L'article 13, § 2, alinéa 1^{er}, du projet vise « le modèle figurant à l'annexe III de la décision n° 768/2008/CE » Est visé le modèle figurant à l'annexe III de la décision n° 768/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 'relative à un cadre commun pour la commercialisation des produits et abrogeant la décision 93/465/CEE du Conseil'. L'article 13, § 2, alinéa 1^{er}, du projet doit mentionner la date et l'intitulé de la décision n° 768/2008/CE, ou la liste des définitions figurant à l'article 2 du projet peut être complétée par une définition de la décision citée en dernier lieu.

14. L'article 13, § 2, alinéa 2, du projet, dispose que la déclaration UE de conformité est traduite dans une langue compréhensible pour les autorités belges de surveillance du marché, compte tenu de la région linguistique où le produit est mis à disposition sur le marché. Pareille rédaction diffère de celle de dispositions analogues du projet, qui font notamment mention d'une « langue aisément compréhensible »⁹. Dans la mesure où l'intention qui sous-tend les dispositions concernées du projet est de se fonder chaque fois sur une définition identique quant au fond, des termes identiques devraient être également toujours utilisés à cet égard. Indépendamment de cette observation, la question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux opter pour une rédaction garantissant une plus grande sécurité juridique en prévoyant que la déclaration UE de conformité est rédigée au moins dans la ou les langues de la région linguistique où le produit est mis à disposition sur le marché. Si les auteurs du projet le souhaitent, on peut ajouter qu'une traduction en langue anglaise peut également être fournie.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁹ Voir par exemple les articles 5, §§ 7 et 9, et 7, §§ 5 et 9, du projet.