RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.334/1
van 30 mei 2023

over

een voorontwerp van wet ‘tot uitvoering van Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, voor wat bepaalde diensten betreft, houdende invoeging van titel 5 'Toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten' in boek VIII 'Kwaliteit van producten en diensten' van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities en de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan titels 4 en 5 van boek VIII in de boeken I, XV en XVII van het Wetboek van economisch recht’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.334/1
du 30 mai 2023

sur

un avant-projet de loi ‘portant exécution 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, pour ce qui concerne certains services, portant insertion du titre 5 'Exigences en matière d’accessibilité applicables aux services' dans le livre VIII 'Qualité des produits et des services' du Code de droit économique et portant insertion des définitions et dispositions d’application de la loi propres aux titres 4 et 5 du livre VIII dans les livres I[er], XV et XVII du Code de droit économique’

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

Op 27 maart 2023 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 voorontwerp van wet 'tot uitvoering van Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten, voor wat bepaalde diensten betreft, houdende invoeging van titel 5 'Toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten' in boek VIII 'Kwaliteit van producten en diensten' van het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities en de rechtshandhavingsbepalingen eigen aan titels 4 en 5 van boek VIII in de boeken I, XV en XVII van het Wetboek van economisch recht'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 30 mei 2023.

*

Le 27 mars 2023, 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 avant-projet de loi 'portant exécution 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, pour ce qui concerne certains services, portant insertion du titre 5 'Exigences en matière d'accessibilité applicables aux services' dans le livre VIII 'Qualité des produits et des services' du Code de droit économique et portant insertion des définitions et dispositions d'application de la loi propres aux titres 4 et 5 du livre VIII dans les livres I^{er}, XV et XVII du Code de droit économique'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 11 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 30 mai 2023.

*

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

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 het onderzoek toegespitst op de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe 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' (hierna: de richtlijn) in het interne recht om te zetten.

Het betreft een gedeeltelijke omzetting van de richtlijn omdat de ontworpen regeling in hoofdzaak betrekking heeft op de voorschriften betreffende de toegankelijkheid die gelden voor twee van de zes diensten vermeld in artikel 2, lid 2, van de richtlijn, met name bankdiensten voor consumenten en e-handelsdiensten.[2] Daartoe worden wijzigingen aangebracht in de boeken I en VIII van het Wetboek van economisch recht (artikelen 3 tot 23 van het voorontwerp). Ter omzetting van de richtlijn worden voorts wijzigingen aangebracht in het Wetboek van economisch recht op het vlak van klachten met betrekking tot de toegankelijkheid van producten en van de voormelde diensten en inzake het markttoezicht op producten (artikelen 24 tot 30). Tevens wordt de mogelijkheid geboden om een *class action* in te stellen tegen ondernemingen die niet voldoen aan de toegankelijkheidsvoorschriften (artikel 37).

Andere wijzigingen hebben betrekking op de administratieve geldboetes, sancties en corrigerende maatregelen die gelden voor producten, voor de voormelde diensten of voor beide (artikelen 31 tot 36). Artikel 75, § 1, 13°, van de wet van 2 augustus 2002 'betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten', dat betrekking heeft op de opheffing van de geheimhoudingsplicht van de FSMA bij het uitwisselen van informatie met de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, wordt gewijzigd teneinde deze bepaling uit te breiden tot aangelegenheden inzake de toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten (artikel 38).

Het is de bedoeling om de ontworpen regeling in werking te laten treden op 28 juni 2025, zijnde de datum vanaf dewelke de bepalingen van de richtlijn moeten worden toegepast[3] (artikel 39). Het voorontwerp bevat tevens een aantal overgangsbepalingen (artikelen 40 en 41).

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] De richtlijn is voorts van toepassing op vier andere diensten vermeld in artikel 2, lid 2, van de richtlijn, producten bedoeld in artikel 2, lid 1, van de richtlijn, en op het beantwoorden van noodcommunicatie via het gemeenschappelijk Europees noodnummer 112 (artikel 2, lid 3, van de richtlijn).

[3] Artikel 31, lid 2, van de richtlijn.

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Overeenkomstig artikel 31, lid 1, van de richtlijn stellen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan de richtlijn te voldoen en maken zij deze uiterlijk op 28 juni 2022 bekend. Zij delen de Europese Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede. Deze laatste heeft op 20 juli 2022 een inbreukprocedure opgestart tegen België wegens het niet nakomen van haar verplichtingen tot omzetting van de betrokken richtlijn.[4] De omzetting van de richtlijn heeft op datum van het voorliggende advies echter nog steeds niet volledig plaatsgevonden op alle bevoegdheidsniveaus.

Het nemen van maatregelen ter omzetting van de richtlijn op het gehele grondgebied en vervolgens het meedelen van voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen met betrekking tot de aldus genomen maatregelen dient *in casu* een bijzonder aandachtspunt uit te maken gelet op, enerzijds, de bevoegdheidsverdelende regels die tot gevolg hebben dat het omzetten van de betrokken richtlijn zaak is van diverse overheden binnen de federale staatsstructuur en, anderzijds, het gegeven dat de omzetting van de richtlijn alleen al op het federale niveau zal gebeuren door middel van verschillende normatieve teksten.[5]

4. Het om advies voorgelegde voorontwerp bevat slechts een gedeeltelijke omzetting van de betrokken richtlijn en is in hoofdzaak beperkt tot twee van de zes diensten vermeld in artikel 2, lid 2, van de richtlijn. Ook voor andere diensten die vermeld worden in de richtlijn, zoals voor elektronische communicatiediensten, is er een bevoegdheidsrechtelijke grondslag voorhanden voor de federale overheid om te voorzien in de nodige omzettingsbepalingen. In dat verband wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp het volgende vermeld:

> "Dit wetsontwerp voorziet in de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn (EU) 2019/882 aangezien het zich beperkt tot bankdiensten voor consumenten en e-handelsdiensten. De andere diensten en de producten vermeld in Richtlijn (EU) 2019/882 (hierbij inbegrepen de producten die worden gebruikt tijdens het verlenen van de dienst) zijn verdeeld over andere regionale en federale overheidsdiensten, in overeenstemming met hun bevoegdheidsdomein, en worden in hun respectievelijke organieke wetten omgezet."

[4] Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_22_4559.

[5] Naar aanleiding van de gedeeltelijke omzetting in het interne recht van dergelijke richtlijnen wees de afdeling Wetgeving reeds in het verleden op het belang van de verplichting die op de lidstaten rust om de Europese Commissie "voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen over de maatregelen ter omzetting van een richtlijn te verstrekken, waaruit blijkt dat alle bepalingen van de richtlijn op hun volledige grondgebied worden omgezet, en om, in voorkomend geval vergezeld van een concordantietabel, uiteen te zetten met welke nationale bepaling of bepalingen elk van de bepalingen van de richtlijn wordt omgezet" (zie dienaangaande onder meer adv.RvS 71.471/1 van 17 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 oktober 2022 'tot gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers, en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad en tot regeling van een aantal andere aspecten op het vlak van de verloven' (opmerking 2), met verwijzing naar HvJ 8 juli 2019, *Commissie t. België*, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, punt 59).

‡LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ‡

De gemachtigde voegde hieraan nog de volgende verduidelijking toe:

"De federale overheid is effectief nog bevoegd voor andere diensten. Concreet is, wat diensten betreft, de volgende bevoegdheidsverdeling afgesproken:

elektronischecommunicatiediensten, met uitzondering van transmissiediensten die voor de levering van machine-to-machinediensten worden gebruikt	BIPT (Belgische Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie)
diensten die toegang verlenen tot audiovisuele mediadiensten	de gemeenschappen
navolgende elementen van personenvervoer per vliegtuig, bus, trein en over water, met uitzondering van stedelijke, en voorstedelijke en regionale vervoersdiensten	FOD Mobiliteit (respectievelijk de betrokken dienst voor spoorvervoer, luchtvaart, scheepsvaart en busvervoer). Voor busvervoer is er ook geen gedeelde bevoegdheid voor de gewesten
Bankdiensten voor consumenten	FOD Economie (Economische Inspectie)
e-boeken en specifieke software	Nog te bepalen
e-handelsdiensten	FOD Economie (Economische Inspectie)
Noodcommunicatie via het noodnummer "112"	FOD Binnenlandse Zaken

Bovenstaande federale overheidsdiensten zullen de desbetreffende bepalingen omzetten in hun respectievelijke organieke wetten.

Binnen de FOD Economie is, voor wat de producten betreft, de omzetting van de richtlijn en het latere toezicht toegewezen aan de Algemene Directie Energie. Deze dienst heeft beslist om de noodzakelijke teksten op te nemen in een Koninklijk besluit in uitvoering van het artikel VIII.57 WER, dat betrekking heeft op de omzetting en toepassing van technische communautaire harmonisatiewetgeving. Ook het BIPT neemt een deel van het toepassingsgebied inzake producten op zich.

Enkel de bankdiensten voor consumenten en e-handelsdiensten zijn dus toegewezen aan de Economische Inspectie. Een gedeelte van het toepassingsgebied van de bankdiensten liggen in het verlengde van de bevoegdheden van de FSMA, meer bepaald de beleggingsdiensten. Om verdere versplintering van wetgevingen en bevoegdheden ter vermijden, is afgesproken dat de Economische Inspectie ook de omzetting en het latere

‡LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ‡

toezicht van dit aspect op zich zal nemen. Er zal daarbij voorzien worden dat de Economische Inspectie beroep kan doen op de FSMA indien nodig."[6]

In het licht van deze verduidelijking, waarin onder meer wordt gerefereerd aan een "versplintering van wetgevingen",[7] en rekening houdend met het gegeven dat tevens een koninklijk besluit 'betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten' wordt voorbereid dat eveneens strekt tot omzetting van richtlijn (EU) 2019/882,[8] werd aan de gemachtigde de vraag gesteld waarom wordt geopteerd voor dergelijke gefragmenteerde omzetting op het federale niveau. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

"Dit betrof een beleidskeuze, gelet op de staatsstructuur van België.

De werkzaamheden in de Europese Raad, bij de totstandkoming van de richtlijn, werden opgevolgd door de FOD Sociale Zekerheid. Aangezien de FOD Sociale Zekerheid, wat deze materie betreft, niet over een eigen inspectiedienst beschikt en er ook geen andere autoriteit of dienst bestaat die volledig bevoegd is voor of ervaring heeft met deze materie, werd gezocht naar de meest geschikte autoriteit of dienst. De besprekingen hierover gebeurden tijdens verschillende DGE-vergaderingen. Door het zéér brede toepassingsgebied van de richtlijn werd begin 2020 beslist om de producten en diensten te verdelen over verschillende federale en regionale overheidsdiensten in lijn met hun bestaande bevoegdheden.

Hierbij werd ook beslist dat iedere overheidsinstantie zelf zou instaan voor de omzetting van de richtlijn voor de haar toegewezen domeinen en deze omzetting op een door haar gekozen manier kon uitvoeren. De Economische Inspectie opteerde voor een toevoeging van een nieuwe titel in boek VIII van het Wetboek van economisch recht. De Algemene Directie Energie, die instaat voor een deel van de omzetting met betrekking tot producten en eveneens de controle op deze bepalingen zal uitvoeren, opteerde echter voor een KB."

De noodzaak om de richtlijn op verschillende bevoegdheidsniveaus om te zetten vloeit inderdaad voort uit de staatsstructuur en de bevoegdheidsverdelende regels. Er zal evenwel op afdoende wijze rekening moeten worden gehouden met de inhoud van de onderscheiden ontworpen federale regelingen om daarbij tegenstrijdigheden en nodeloze herhalingen te

---

[6] De gemachtigde voegde daar ook nog aan toe: "Pour information (…), la partie 'e-book' de la directive sera transposée par les communautés sur base des matières culturelles."

[7] In de voorliggende context valt er rekening mee te houden dat de gemeenschappen overeenkomstig artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: BWHI) in het kader van de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet, bevoegd zijn voor de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten. Daarnaast zijn de gemeenschappen op grond van artikel 4, 1° en 3°, BWHI, bevoegd voor 'de bescherming en de luister van de taal' en 'de schone kunsten' (zie adv.RvS 70.615/3 van 31 december 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 3 juni 2022 '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', opmerking 3). Sommige gemeenschappen hebben, onder meer met het voornoemde decreet van 3 juni 2022, van hun voormelde bevoegdheden derhalve al gebruik gemaakt en stappen ondernomen om richtlijn (EU) 2019/882 deels om te zetten met betrekking tot, onder andere, bepaalde diensten.

[8] Zie hierover recent nog adv.RvS 73.193/1 van 6 april 2023 over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten'.

‡LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ‡

vermijden. Dit is, wat het voorliggende voorontwerp betreft, alvast niet steeds het geval. Zo overlapt het ontworpen artikel XV.18/7, § 2, van het Wetboek van economisch recht, zoals dit wordt ingevoegd door artikel 29 van het voorontwerp, ten dele met onder meer artikel 7, § 8, en 8, § 5, van het reeds genoemde ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten'. Ook de uitgestelde inwerkingtreding van de ontworpen regeling ten aanzien van micro-ondernemingen, in artikel 41, eerste lid, van het voorontwerp, lijkt onvoldoende afgestemd op de inhoud van het voormelde koninklijk besluit (zie verder opmerking 5.3). Het verdient aanbeveling om het voorontwerp in het licht van het voorgaande nog aan een grondig nazicht te onderwerpen.

5.1. Rekening houdend met de gefragmenteerde omzetting van de richtlijn en met het gegeven dat alleen al op het federale niveau verschillende normatieve teksten zullen worden tot stand gebracht, heeft de afdeling Wetgeving zich niet kunnen uitspreken over de stand van de omzetting van de richtlijn en of deze effectief volledig is. Wel kan de afdeling Wetgeving, mede op basis van de door de gemachtigde meegedeelde concordantietabel, in verband met de overeenstemming tussen de tekst van het voorontwerp en de richtlijn, opmerken wat hierna volgt.

5.2. Gelet op hetgeen bepaald is in artikel 14, lid 1 en 2, van de richtlijn, moet in het ontworpen artikel VIII.62, § 1, tweede lid, en § 3, van het Wetboek van economisch recht (artikel 15 van het voorontwerp), telkens melding worden gemaakt van een "fundamentele wijziging" ("modification fondamentale") en niet van een "ingrijpende wijziging" ("modification significative"). Een dergelijke terminologische aanpassing ligt trouwens in de lijn van hetgeen momenteel al wordt bepaald in het ontworpen artikel VIII.62, § 1, eerste lid, en § 2, van het Wetboek van economisch recht.

5.3. De richtlijn stelt micro-ondernemingen vrij van bepaalde van de erin vervatte verplichtingen. Overeenkomstig artikel 41, eerste lid, van het voorontwerp, vallen micro-ondernemingen, zijnde ondernemingen met minder dan tien werknemers en een jaaromzet of een jaarlijks balanstotaal van ten hoogste 2.000.000 euro, slechts tot 28 juni 2030 buiten het toepassingsgebied van het voorontwerp. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de regels die gelden voor micro-ondernemingen verwezen naar "de speelruimte waarover de lidstaten van de Europese Unie beschikken (…)".

De vraag rijst of voor het opleggen van verplichtingen aan micro-ondernemingen, minstens wat betreft diensten, wel van een dergelijke "speelruimte" sprake is. In artikel 4, lid 5, van de richtlijn, wordt immers uitdrukkelijk vermeld dat "micro-ondernemingen die diensten aanbieden, worden vrijgesteld van de in lid 3 van dit artikel bedoelde toegankelijkheidsvoorschriften en van elke verplichting in verband met de naleving van die voorschriften". Voorts wordt in artikel 14, lid 8, van dezelfde richtlijn, vermeld dat "marktdeelnemers die voor een specifiek product of specifieke dienst een beroep doen op lid 1 [van artikel 14 van de richtlijn], [daartoe] informatie [verstrekken] aan de bevoegde markttoezichtautoriteiten of voor het controleren van de conformiteit van diensten verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaat waar het product in kwestie in de handel wordt

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

gebracht of de dienst in kwestie wordt verleend", maar wordt tevens uitdrukkelijk vermeld dat die bepaling "niet van toepassing [is] op micro-ondernemingen".[9]

Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> "De overwegingen bij de Richtlijn zijn geen regelgevende bepalingen en kunnen enkel als een bron van interpretatie worden gebruikt. De Richtlijn is minimumharmonisatie. Als er geen normatief artikel is dat bepaalt dat de lidstaten niet kunnen afwijken, dan behouden ze de beleidsvrijheid om strenger op te treden.
>
> Bij deze beleidskeuzes werd wel rekening gehouden met deze overwegingen. Micro-ondernemingen krijgen allereerst een langere termijn dan andere ondernemingen om de toegankelijkheidsvoorschriften toe te passen. Er geldt een overgangsperiode tot 28 juni 2030, wat vijf jaar langer is dan andere ondernemingen. Deze extra termijn biedt micro-ondernemingen de tijd om zich in regel te stellen en om het voorbeeld te volgen van de grotere ondernemingen. Indien de toepassing van de toegankelijkheidsvoorschriften toch onhaalbaar zou blijken te zijn, dan kunnen deze ondernemingen zich nog steeds beroepen op de uitzonderingen 'ingrijpende wijziging' en 'onevenredige last', net zoals andere ondernemingen. Tot slot beschikt de Koning over de mogelijkheid om categorieën van micro-ondernemingen uit te sluiten van het toepassingsgebied. Op die manier werd getracht een balans te vinden tussen de belangen van personen met een handicap die zich vaak buiten de maatschappij geplaatst voelen, en de belangen van micro-ondernemingen."

Specifiek met betrekking tot het voornoemde artikel 4, lid 5, van de richtlijn, wees de gemachtigde op het volgende:

> "Wij zien geen probleem in het aangehaalde artikel. Als de minimumharmonisatie betrekking heeft op het element dat de toegankelijkheidsvoorschriften van toepassing zijn op alle ondernemingen die geen micro-onderneming zijn, dan kunnen lidstaten de bescherming verruimen door de toegankelijkheidsvoorschriften op termijn op alle ondernemingen – inclusief micro-ondernemingen – van toepassing te verklaren. In de tekst van de richtlijn lezen wij geen expliciet verbod tot uitbreiding in deze zin. Ook uit de huidige rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen wij geen verbod tot uitbreiding in deze zin afleiden. In de zaak C-156/15 heeft bijvoorbeeld Letland de vraag gesteld of de voorschriften van de richtlijn kon worden uitgebreid tot personen die uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijn, maar het Hof heeft niet geantwoord op deze vraag. Uit deze prejudiciële vraag kunnen we wel afleiden dat Letland de gevolgen van een expliciete uitsluiting door een richtlijn op een gelijkaardige manier als ons interpreteert, namelijk als een minimumvereiste waarbij lidstaten de beleidsvrijheid behouden om toch strenger op te treden door het toepassingsgebied uit te breiden."

[9] Zie ook overweging 70 van de richtlijn waaruit zou kunnen worden afgeleid dat lidstaten niet bevoegd zijn om van de in de richtlijn vastgestelde geharmoniseerde regels af te wijken ("… zou het verlangen van een dergelijke beoordeling van dienstverlenende micro-ondernemingen op zichzelf een onevenredige last vormen. De voorschriften en verplichtingen van deze richtlijn dienen bijgevolg niet te gelden voor micro-ondernemingen die diensten binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn verlenen)".

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

Er moet worden vastgesteld dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie geen duidelijke indicaties vallen af te leiden in verband met de harmonisatiegraad van de betrokken richtlijn.[10] Het zal aan het Hof van Justitie toekomen om zich uit te spreken over de draagwijdte van de richtlijn en over de mogelijkheid voor lidstaten om, de vrijstellingen voor micro-ondernemingen in artikel 4, lid 5, en artikel 14, lid 8, tweede alinea, van de richtlijn ten spijt, deze micro-ondernemingen op termijn niettemin onder toepassing van de ontworpen regeling te brengen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

6. In diverse artikelen van het voorontwerp wordt verwezen naar een bepaalde afdeling of onderafdeling die met een andere bepaling van het voorontwerp wordt ingevoegd.[11] Er zal uiteraard moeten worden op toegezien dat, wanneer melding wordt gemaakt van het artikel van het voorontwerp dat de betrokken afdeling of onderafdeling heeft ingevoegd, dat artikel correct wordt weergegeven, wat nu niet het geval is.

Opschrift

7. In het opschrift van het voorontwerp dient het woord "uitvoering" ("exécution") te worden vervangen door het woord "omzetting" ("transposition"). Voorts wordt ter overweging gegeven om, ter wille van de leesbaarheid en de volledigheid van het opschrift, de redactie ervan aan te passen als volgt:

> "Voorontwerp van wet tot wijziging van diverse boeken van het Wetboek van economisch recht en van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten met het oog op 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, wat bepaalde diensten betreft".[12]

Artikel 3

8. In de lijst van definities waarin het ontworpen artikel I.9/1 van het Wetboek van economisch recht voorziet, wat de toepassing van boek VIII, titels 4 en 5, betreft, ontbreekt een omschrijving van het begrip "marktdeelnemer". Het betrokken begrip wordt weliswaar gedefinieerd in het ontworpen artikel I.20, 13°, van het Wetboek van economisch recht (artikel 4 van het voorontwerp), maar die definitie geldt enkel voor de toepassing van boek XV en dus niet

[10] Het arrest waar de gemachtigde naar verwijst heeft overigens geen betrekking op deze richtlijn en er kan ook niets uit worden afgeleid inzake de omzetting ervan door Letland.

[11] Zie de artikelen 25 tot 30 en 36 van het voorontwerp.

[12] Indien op het tekstvoorstel voor het opschrift van het voorontwerp wordt ingegaan, dienen uiteraard ook de opschriften en de slotformules van de bijlagen bij het voorontwerp te worden aangepast.

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

van boek VIII.[13] Het zou naar het zeggen van de gemachtigde wel degelijk de bedoeling zijn om de lijst met definities in het ontworpen artikel I.9/1 van het Wetboek van economisch recht, ter wille van de duidelijkheid van de wetgeving, aan te vullen met een omschrijving van het begrip "marktdeelnemer".

9. In het ontworpen artikel I.9/1, 8°, van het Wetboek van economisch recht, wordt het begrip "hulptechnologie" omschreven. De Nederlandse ("functionele mogelijkheden van personen met een handicap of andere beperkingen" en de Franse tekst ("capacités fonctionnelles des personnes handicapées") stemmen evenwel niet geheel overeen. Dit zal moeten worden verholpen.

Artikel 5

10. In de Franse tekst van het ontworpen artikel VIII.57, 4°, van het Wetboek van economisch recht, moet het woord "opérateurs" worden vervangen door de woorden "opérateurs économiques".[14]

Artikel 8

11. De draagwijdte van de zinsnede "[o]nverminderd artikel VIII.66", in de inleidende zin van het ontworpen artikel VIII.58, § 1, van het Wetboek van economisch recht, is niet duidelijk. Het ontworpen artikel VIII.66 van het Wetboek (artikel 22 van het voorontwerp) legt immers louter de verplichting op om een periodiek verslag op te stellen waarin wordt ingegaan op de mogelijkheid tot uitbreiding van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Een dergelijk verslag heeft uiteraard geen rechtsgevolgen. Indien de wetgever er na de kennisname van een verslag voor zou opteren om het toepassingsgebied te wijzigen, zal hij dat moeten realiseren door middel van een wetswijziging.

Artikel 13

12. In het ontworpen artikel VIII.61, § 3, van het Wetboek van economisch recht, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse ("alle benodigde informatie en documentatie") en de Franse tekst ("toutes les informations nécessaires"). Deze discordantie moet worden weggewerkt.

[13] Op te merken valt dat het begrip "marktdeelnemer" momenteel wel reeds wordt gebruikt (maar niet gedefinieerd) in boek VIII (zie artikel VIII.57, 2°, van het Wetboek van economisch recht).

[14] Zie trouwens ook het bestaande artikel VII.57, 2°, van het Wetboek van economisch recht.

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

Artikel 15

13. Het onderscheid tussen de twee hypotheses die vermeld worden in de eerste en de tweede zin van het ontworpen artikel VIII.62, § 1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, is niet duidelijk. De gemachtigde lichtte het betrokken onderscheid toe als volgt:

> "De eerste zin heeft betrekking op de situatie, waarbij de onderneming bij het verlenen van de dienst een aantal toegankelijkheidsvoorschriften kan naleven zonder ingrijpende wijziging/ onevenredige last, terwijl de naleving van de andere toegankelijkheidsvereisten wel een ingrijpende wijziging of onevenredige last veroorzaakt. In dat geval zal ze de toegankelijkheidsvoorschriften, die geen ingrijpende wijziging/ onevenredige last veroorzaken, moeten naleven en de andere niet.
>
> Concreet kan gedacht worden aan de volgende situatie: Een aanbieder van een e-handelsdienst kan de informatie op zijn website eenvoudig aanpassen, zodat deze gelezen kan worden door computers met schermlezers (bijlage 1, afdeling 1, 2°, a) – de informatie wordt via meer dan één zintuiglijk kanaal aangeboden). Het aanpassen van de tekstformats zodat die in alternatieve hulpformats kan worden omgezet (bijlage 1, afdeling 1, 2°, d)), blijkt echter veel minder evident en een onevenredige last te zijn. Het feit dat de aanpassing van de tekstformats een onevenredige last vormt en dus niet moet uitgevoerd worden, ontslaat de onderneming nog niet van de verplichting om de informatie via meer dan één zintuigelijk kanaal aan te bieden aangezien dit geen onevenredige last vormt.
>
> De tweede zin beslaat daarentegen de situatie waarbij een onderneming slechts gedeeltelijk een bepaald toegankelijkheidsvoorschrift kan naleven.
>
> Zo schrijft de wet onder meer voor dat websites, inclusief de daaraan gerelateerde onlinetoepassingen, en diensten op mobiele apparatuur, inclusief mobiele toepassingen, worden toegankelijk gemaakt op een consistente en geschikte manier, door ze waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust te maken (bijlage 1, afdeling 1, 3°). Dit houdt onder meer in dat bij elke afbeelding een tekstbeschrijving wordt verstrekt, dat alle functies beschikbaar zijn vanaf een toetsenbord, dat gebruikers voldoende leestijd wordt geboden en dat de inhoud op voorspelbare wijze verschijnt. De mogelijkheid bestaat dat het verstrekken van een tekstbeschrijving bij elke afbeelding, voldoende leestijd bieden aan de gebruikers en de inhoud op voorspelbare wijze laten verschijnen geen ingrijpende wijziging en onevenredige last veroorzaakt, terwijl dat de mogelijkheid voorzien om alle functies via het toetsenbord te bedienen wel een ingrijpende wijziging vereist. In dat geval zal de onderneming deze laatste functies niet moeten uitvoeren maar de andere wel.
>
> In considerans 66 van de richtlijn staat het volgende te lezen hieromtrent:
>
> De marktdeelnemer moet de onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallende diensten en producten niettemin zo toegankelijk mogelijk maken door die voorschriften toe te passen voor zover zij geen onevenredige last opleveren. De toegankelijkheidsvoorschriften die volgens de marktdeelnemer geen onevenredige last opleveren, moeten onverkort gelden. Uitzonderingen op de naleving van één of meer toegankelijkheidsvoorschriften wegens de onevenredige last die zij opleveren, mogen niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is om die last met betrekking tot het product of de dienst in kwestie in elk individueel geval te beperken."

Het verdient aanbeveling om de door de gemachtigde verstrekte verduidelijking, met inbegrip van de aangehaalde voorbeelden, te integreren in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet.

‡LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ‡

14. In het ontworpen artikel VIII.62, § 4, van het Wetboek van economisch recht, moet worden verwezen naar "paragraaf 1, eerste lid, 2°," van het artikel in plaats van naar "paragraaf 1, 2°," ervan. Dezelfde aanpassing moet worden aangebracht in het ontworpen artikel VIII.62, § 5.

Artikel 26

15. Aan de gemachtigde werd gevraagd aan welke verjaringstermijn wordt gerefereerd in het ontworpen artikel XV.18/5, § 3, 4°, van het Wetboek van economisch recht. De gemachtigde antwoordde:

> "Dit is 5 jaar.
>
> Dit overeenkomstig artikel 21 V.T. Sv. Voor wat de strafrechtelijke vervolging betreft.
>
> Artikel XV.60/10 WER stelt dan weer dat een administratieve geldboete niet meer opgelegd kan worden vijf jaar na de feiten."

Het verdient aanbeveling om deze informatie op te nemen in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

Artikel 27

16. Uit het ontworpen artikel XV.18/6, § 2, 4°, van het Wetboek van economisch recht, volgt dat organen, organisaties of verenigingen minstens drie jaar actief moeten zijn op het gebied van de bescherming van de rechten en vrijheden van personen met een handicap vooraleer zij een klacht kunnen indienen namens een persoon met een handicap. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke, in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel, de verantwoording is voor het gegeven dat organen, organisaties of verenigingen die minder dan drie jaar actief zijn op het gebied van de bescherming van de rechten en vrijheden van personen met een handicap, geen klacht kunnen indienen namens een persoon met een handicap. De gemachtigde deelde naar aanleiding van deze vraag het volgende mee:

> "De voorwaarde dat organisaties minstens drie jaar actief moeten zijn op vlak van bescherming van de rechten van personen met een handicap werd geïnspireerd op de bestaande voorwaarden van toepassing op groepsvertegenwoordigers van collectieve vorderingen zoals vermeld in art. XVII.39 WER. Naar aanleiding van uw vragen hebben we deze voorwaarde nader geanalyseerd en zijn we tot de conclusie gekomen dat de verantwoording voor de driejarige termijn in art. XVII.39 WER inderdaad niet zomaar kan worden overgenomen [...] voor de driejarige termijn zoals vermeld in art. 27, § 2, 4° van het Voorontwerp. De driejarige termijn werd in art. XVII.39 WER ingevoerd om onbezonnen rechtsvorderingen en financiële risico's voor de groep te vermijden. Voor het louter indienen van een klacht, bestaan deze risico's niet. Een manifest ongegronde klacht kan namelijk steeds onontvankelijk worden verklaard op basis van het art. 26, § 3 van het Voorontwerp. Indien de organisatie een collectieve vordering wil instellen, dan zal wel nog steeds de driejarige termijn gelden (net zoals voor alle andere organisaties die een collectieve vordering [...] willen instellen). Op die manier wordt er nog steeds tegemoetgekomen aan de bestaande bezorgdheden voor het instellen van collectieve vorderingen. Wij zijn dan ook bereid om art. 27, §2, 4° van het Voorontwerp aan te passen."

‡LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ‡

Rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte toelichting zal in het ontworpen artikel XV.18/6, § 2, 4°, van het Wetboek van economisch recht, inderdaad de verwijzing naar de termijn van drie jaar moeten worden weggelaten.

Artikel 38

17. De zinsnede "worden de woorden 'en de toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten bedoeld in boek XIII, titel 5, van het Wetboek van economisch recht,' ingevoegd …" moet worden vervangen door de zinsnede "worden de woorden 'en de toegankelijkheidsvoorschriften voor diensten bedoeld in boek VIII, titel 5, van het Wetboek van economisch recht,' ingevoegd …".

Bijlagen

18. De redactie van vooral de Nederlandse tekst van de bijlagen dient op bepaalde punten te worden gecorrigeerd en zou met het oog daarop nog aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen. Te vermelden valt onder meer het opschrift van onderdeel 7 van afdeling 4 van bijlage 1 bij het voorontwerp, dat luidt: "Gebruik met beperkte manueel-motorische of kracht ("Utilisation en cas de capacités de manipulation ou de force limitées") en, onder de "Criteria voor de beoordeling van onevenredige last", in bijlage 3 bij het voorontwerp, het bepaalde onder 3°, tweede lid, a), V: "eenmalige kosten voor het leren begrijpen met de wetgeving inzake toegankelijkheid" ("coûts ponctuels liés à l'examen de la législation sur l'accessibilité").

*

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi 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' (ci-après : la directive).

Il s'agit d'une transposition partielle de la directive dès lors que le dispositif en projet concerne principalement les exigences relatives à l'accessibilité qui s'appliquent à deux des six services dont il est fait mention à l'article 2, paragraphe 2, de la directive, à savoir les services bancaires aux consommateurs [2] et le commerce électronique. À cet effet, des modifications sont apportées dans les livres Ier et VIII du Code de droit économique (articles 3 à 23 de l'avant-projet). En vue de la transposition de la directive, des modifications sont en outre apportées au Code de droit économique en ce qui concerne les plaintes en matière d'accessibilité des produits et services précités et la surveillance du marché pour les produits (articles 24 à 30). Par ailleurs, l'avant-projet permet d'intenter une *class action* contre des entreprises qui ne satisfont pas aux exigences en matière d'accessibilité (article 37).

D'autres modifications concernent les amendes administratives, les sanctions et les mesures correctives qui s'appliquent aux produits, aux services précités ou aux deux (articles 31 à 36). L'article 75, § 1er, 13°, de la loi du 2 août 2002 'relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers', qui traite de la levée de l'obligation de secret de la FSMA lors de l'échange d'informations avec le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, est modifié afin d'étendre cette disposition aux questions relatives aux exigences en matière d'accessibilité des services (article 38).

L'intention est de faire entrer le dispositif en projet en vigueur le 28 juin 2025, c'est-à dire à la date à partir de laquelle les dispositions de la directive doivent être appliquées [3] (article 39). L'avant-projet contient également un certain nombre de dispositions transitoires (articles 40 et 41).

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] La directive s'applique en outre à quatre autres services mentionnés à l'article 2, paragraphe 2, de la directive, aux produits visés à l'article 2, paragraphe 1, de la directive, ainsi qu'à la réception des communications d'urgence dirigées vers le numéro d'urgence unique européen 112 (article 2, paragraphe 3, de la directive).

[3] Article 31, paragraphe 2, de la directive

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Conformément à l'article 31, paragraphe 1, de la directive, 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. Ils communiquent immédiatement à la Commission européenne le texte de ces dispositions. Le 20 juillet 2022, cette dernière a lancé une procédure d'infraction contre la Belgique pour non-respect de ses obligations de transposer la directive concernée [4]. Or, à la date de l'avis actuellement à l'examen, la transposition de la directive n'a toujours pas été réalisée complètement à tous les niveaux de pouvoir.

L'adoption de mesures visant à transposer la directive sur l'ensemble du territoire et la communication subséquente d'informations suffisamment claires et précises quant aux mesures ainsi prises doivent, en l'occurrence, faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu, d'une part, des règles répartitrices de compétences qui ont pour conséquence que la transposition de la directive sera assurée par différentes autorités au sein de la structure fédérale de l'État et, d'autre part, du fait que la directive sera, pour le seul niveau fédéral, transposée par différents textes normatifs [5].

4. L'avant-projet soumis pour avis ne transpose que partiellement la directive concernée et se limite essentiellement à deux des six services mentionnés à l'article 2, paragraphe 2, de la directive. Pour d'autres services visés dans la directive, comme les services de communications électroniques, il existe un fondement juridique quant à la répartition des compétences permettant à l'autorité fédérale de prévoir les dispositions de transposition nécessaires. À cet égard, l'exposé des motifs de l'avant-projet indique ce qui suit :

> « Le présent projet de loi prévoit une transposition partielle de la directive (UE) 2019/882 étant donné qu'il se limite aux services bancaires aux consommateurs et aux services de commerce électronique. Les autres services et les produits mentionnés dans la directive (UE) 2019/882 (en ce compris les produits utilisés pendant la prestation du service) sont répartis entre d'autres administrations régionales et fédérales, conformément à leurs domaines de compétence, et sont transposés dans leurs lois organiques respectives ».

[4] Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_22_4559.

[5] Lors de la transposition partielle de telles directives en droit interne, la section de législation a déjà souligné dans le passé l'importance de l'obligation incombant aux États membres de fournir à la Commission européenne « des informations suffisamment claires et précises quant aux mesures de transposition d'une directive, établissant que l'intégralité des dispositions de la directive est transposée sur l'ensemble de leur territoire et, le cas échéant, d'accompagner cette communication de la présentation d'un tableau de correspondance indiquant, pour chaque disposition de ladite directive, la ou les dispositions nationales assurant sa transposition » (voir notamment à ce sujet l'avis C.E. 71.471/1 du 17 juin 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 7 octobre 2022 'transposant partiellement la Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, et réglementant certains autres aspects relatifs aux congés' (observation 2), avec référence à la C.J.U.E., 8 juillet 2019, *Commission c. Royaume de Belgique,* C-543/17, ECLI :EU :C :2019 :573, point 59).

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

Le délégué a encore ajouté à ce propos l'explication suivante :

« De federale overheid is effectief nog bevoegd voor andere diensten. Concreet is, wat diensten betreft, de volgende bevoegdheidsverdeling afgesproken:

elektronischecommunicatiediensten, met uitzondering van transmissiediensten die voor de levering van machine-to-machinediensten worden gebruikt	BIPT (Belgische Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie)
diensten die toegang verlenen tot audiovisuele mediadiensten	de gemeenschappen
navolgende elementen van personenvervoer per vliegtuig, bus, trein en over water, met uitzondering van stedelijke, en voorstedelijke en regionale vervoersdiensten	FOD Mobiliteit (respectievelijk de betrokken dienst voor spoorvervoer, luchtvaart, scheepsvaart en busvervoer). Voor busvervoer is er ook geen gedeelde bevoegdheid voor de gewesten
Bankdiensten voor consumenten	FOD Economie (Economische Inspectie)
e-boeken en specifieke software	Nog te bepalen
e-handelsdiensten	FOD Economie (Economische Inspectie)
Noodcommunicatie via het noodnummer "112"	FOD Binnenlandse Zaken

Bovenstaande federale overheidsdiensten zullen de desbetreffende bepalingen omzetten in hun respectievelijke organieke wetten.

Binnen de FOD Economie is, voor wat de producten betreft, de omzetting van de richtlijn en het latere toezicht toegewezen aan de Algemene Directie Energie. Deze dienst heeft beslist om de noodzakelijke teksten op te nemen in een Koninklijk besluit in uitvoering van het artikel VIII.57 WER, dat betrekking heeft op de omzetting en toepassing van technische communautaire harmonisatiewetgeving. Ook het BIPT neemt een deel van het toepassingsgebied inzake producten op zich.

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

Enkel de bankdiensten voor consumenten en e-handelsdiensten zijn dus toegewezen aan de Economische Inspectie. Een gedeelte van het toepassingsgebied van de bankdiensten liggen in het verlengde van de bevoegdheden van de FSMA, meer bepaald de beleggingsdiensten. Om verdere versplintering van wetgevingen en bevoegdheden ter vermijden, is afgesproken dat de Economische Inspectie ook de omzetting en het latere toezicht van dit aspect op zich zal nemen. Er zal daarbij voorzien worden dat de Economische Inspectie beroep kan doen op de FSMA indien nodig » [6].

Au regard de cette précision, qui se réfère entre autres à une « versplintering van wetgevingen » [7], et compte tenu de la circonstance qu'un arrêté royal 'relatif aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits' est en préparation, lequel poursuit lui aussi la transposition de la directive (UE) 2019/882 [8], la question a été posée au délégué de savoir pourquoi il a été opté pour une telle transposition fragmentée au niveau fédéral. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Dit betrof een beleidskeuze, gelet op de staatsstructuur van België.

De werkzaamheden in de Europese Raad, bij de totstandkoming van de richtlijn, werden opgevolgd door de FOD Sociale Zekerheid. Aangezien de FOD Sociale Zekerheid, wat deze materie betreft, niet over een eigen inspectiedienst beschikt en er ook geen andere autoriteit of dienst bestaat die volledig bevoegd is voor of ervaring heeft met deze materie, werd gezocht naar de meest geschikte autoriteit of dienst. De besprekingen hierover gebeurden tijdens verschillende DGE-vergaderingen. Door het zéér brede toepassingsgebied van de richtlijn werd begin 2020 beslist om de producten en diensten te verdelen over verschillende federale en regionale overheidsdiensten in lijn met hun bestaande bevoegdheden.

Hierbij werd ook beslist dat iedere overheidsinstantie zelf zou instaan voor de omzetting van de richtlijn voor de haar toegewezen domeinen en deze omzetting op een door haar gekozen manier kon uitvoeren. De Economische Inspectie opteerde voor een toevoeging van een nieuwe titel in boek VIII van het Wetboek van economisch recht. De Algemene Directie Energie, die instaat voor een deel van de omzetting met betrekking tot producten en eveneens de controle op deze bepalingen zal uitvoeren, opteerde echter voor een KB ».

---

[6] Le délégué a encore ajouté à ce propos : « Pour information (…), la partie 'e-book' de la directive sera transposée par les communautés sur base des matières culturelles ».

[7] Dans le présent contexte, il y a lieu de tenir compte du fait que, conformément à l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les communautés sont compétentes pour les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores dans le cadre des matières culturelles visées à l'article 127, § 1er, 1°, de la Constitution. En outre, en vertu de l'article 4, 1° et 3°, LSRI, les communautés sont compétentes pour 'la défense et l'illustration de la langue' et 'les beaux-arts' (voir l'avis C.E. 70.615/3 du 31 décembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 3 juin 2022 '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', observation 3). Certaines communautés, notamment par le décret précité du 3 juin 2022, ont donc déjà fait usage de leurs compétences susvisées et entrepris des démarches en vue de transposer partiellement la directive (UE) 2019/882 concernant, entre autres, certains services.

[8] Voir, à ce sujet, récemment encore l'avis 73.193/1 du 6 avril 2023 sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits'.

‡LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ‡

En effet, la nécessité de transposer la directive à différents niveaux de pouvoir résulte de la structure de l'État et des règles répartitrices de compétences. Il y aura toutefois lieu de tenir suffisamment compte du contenu des différents dispositifs fédéraux en projet pour éviter, dans ce cadre, des contradictions et des répétitions inutiles. Ce n'est certainement pas toujours le cas en ce qui concerne l'avant-projet à l'examen. Ainsi, l'article XV.18/7, § 2, en projet, du Code de droit économique, inséré par l'article 29 de l'avant-projet, fait notamment en partie double emploi avec les articles 7, § 8, et 8, § 5, du projet d'arrêté royal précité 'relatif aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits'. De même, l'entrée en vigueur différée du dispositif en projet à l'égard des micro-entreprises, à l'article 41, alinéa 1er, de l'avant-projet, ne semble pas suffisamment alignée sur le contenu de l'arrêté royal précité (voir l'observation 5.3 ci-après). Il est recommandé d'encore soumettre l'avant-projet à un examen approfondi au regard des considérations qui précèdent.

5.1. Compte tenu de la transposition fragmentée de la directive et du fait qu'au seul niveau fédéral, différents textes normatifs seront élaborés, la section de législation n'a pas pu se prononcer sur l'état de la transposition de la directive ni déterminer si celle-ci est effectivement complète. Toutefois, au vu notamment du tableau de concordance transmis par le délégué, la section de législation peut relever ce qui suit concernant la concordance entre le texte de l'avant-projet et la directive.

5.2. Eu égard à l'article 14, paragraphes 1 et 2, de la directive, on indiquera chaque fois une « modification fondamentale » (« fundamentele wijziging ») et non une « modification significative » (« ingrijpende wijziging ») à l'article VIII.62, § 1er, alinéa 2, et § 3, en projet, du Code de droit économique (article 15 de l'avant-projet). Une telle adaptation terminologique est d'ailleurs conforme à ce qui est déjà actuellement prévu à l'article VIII.62, § 1er, alinéa 1er, et § 2, en projet, du Code de droit économique.

5.3. La directive exempte les micro-entreprises de certaines des obligations qu'elle formule. Conformément à l'article 41, alinéa 1er, de l'avant-projet, les micro-entreprises, c'est-à-dire les entreprises qui emploient moins de dix employés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2.000.000 euros, ne sont exclues du champ d' application de l'avant-projet que jusqu'au 28 juin 2030. Concernant les règles applicables aux micro-entreprises, l'exposé des motifs fait référence à « la marge de manœuvre dont disposent les États membres de l'Union […] ».

La question se pose de savoir s'il existe effectivement une telle « marge de manœuvre » pour imposer des obligations aux micro-entreprises, en tout cas pour ce qui est des services. En effet, l'article 4, paragraphe 5, de la directive mentionne expressément que les « microentreprises qui proposent des services sont exonérées de l'obligation de se conformer aux exigences en matière d'accessibilité visées au paragraphe 3 du présent article et de toutes obligations relatives à la conformité avec ces exigences ». En outre, l'article 14, paragraphe 8, de cette même directive indique que « lorsque les opérateurs économiques invoquent le paragraphe 1 (de l'article 14 de la directive), pour un produit ou service spécifique, ils en informent les autorités de surveillance du marché ou les autorités chargées du contrôle de la conformité des services de l'État membre dans lequel le produit spécifique est mis sur le marché ou dans lequel le service

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

spécifique est fourni », mais prévoit aussi expressément que cette disposition « ne s'applique pas aux microentreprises » [9].

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« De overwegingen bij de Richtlijn zijn geen regelgevende bepalingen en kunnen enkel als een bron van interpretatie worden gebruikt. De Richtlijn is minimumharmonisatie. Als er geen normatief artikel is dat bepaalt dat de lidstaten niet kunnen afwijken, dan behouden ze de beleidsvrijheid om strenger op te treden.

Bij deze beleidskeuzes werd wel rekening gehouden met deze overwegingen. Micro-ondernemingen krijgen allereerst een langere termijn dan andere ondernemingen om de toegankelijkheidsvoorschriften toe te passen. Er geldt een overgangsperiode tot 28 juni 2030, wat vijf jaar langer is dan andere ondernemingen. Deze extra termijn biedt micro-ondernemingen de tijd om zich in regel te stellen en om het voorbeeld te volgen van de grotere ondernemingen. Indien de toepassing van de toegankelijkheidsvoorschriften toch onhaalbaar zou blijken te zijn, dan kunnen deze ondernemingen zich nog steeds beroepen op de uitzonderingen 'ingrijpende wijziging' en 'onevenredige last', net zoals andere ondernemingen. Tot slot beschikt de Koning over de mogelijkheid om categorieën van micro-ondernemingen uit te sluiten van het toepassingsgebied. Op die manier werd getracht een balans te vinden tussen de belangen van personen met een handicap die zich vaak buiten de maatschappij geplaatst voelen, en de belangen van micro-ondernemingen ».

En ce qui concerne spécifiquement l'article 4, paragraphe 5, précité, de la directive, le délégué a attiré l'attention sur ce qui suit :

« Wij zien geen probleem in het aangehaalde artikel. Als de minimumharmonisatie betrekking heeft op het element dat de toegankelijkheidsvoorschriften van toepassing zijn op alle ondernemingen die geen micro-onderneming zijn, dan kunnen lidstaten de bescherming verruimen door de toegankelijkheidsvoorschriften op termijn op alle ondernemingen – inclusief micro-ondernemingen – van toepassing te verklaren. In de tekst van de richtlijn lezen wij geen expliciet verbod tot uitbreiding in deze zin. Ook uit de huidige rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen wij geen verbod tot uitbreiding in deze zin afleiden. In de zaak C-156/15 heeft bijvoorbeeld Letland de vraag gesteld of de voorschriften van de richtlijn kon worden uitgebreid tot personen die uitdrukkelijk zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijn, maar het Hof heeft niet geantwoord op deze vraag. Uit deze prejudiciële vraag kunnen we wel afleiden dat Letland de gevolgen van een expliciete uitsluiting door een richtlijn op een gelijkaardige manier als ons interpreteert, namelijk als een minimumvereiste waarbij lidstaten de beleidsvrijheid behouden om toch strenger op te treden door het toepassingsgebied uit te breiden ».

Force est de constater que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ne donne pas d'indications claires concernant le degré d'harmonisation de la directive concernée [10]. Il reviendra à la Cour de justice de se prononcer sur la portée de la directive ainsi que sur la possibilité pour les États membres – malgré les exemptions en faveur des micro-entreprises

[9] Voir également le considérant 70 de la directive dont il pourrait se déduire que les États membres n'ont pas le pouvoir de déroger aux règles harmonisées fixées dans la directive (« … demander une telle évaluation aux microentreprises fournissant des services constituerait en soi une charge disproportionnée. Par conséquent, les exigences et obligations de la présente directive ne devraient pas s'appliquer aux microentreprises qui fournissent des services relevant du champ d'application de la présente directive) ».

[10] L'arrêt auquel se réfère le délégué ne concerne d'ailleurs pas cette directive et on ne peut rien en déduire non plus concernant la transposition de cette dernière par la Lettonie.

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

prévues à l'article 4, paragraphe 5, et à l'article 14, paragraphe 8, deuxième alinéa, de la directive – de néanmoins faire relever ces micro-entreprises, à terme, du champ d'application du dispositif envisagé.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

6. Divers articles de l'avant-projet visent une section ou une sous-section particulière, insérée par une autre disposition de l'avant-projet [11]. Il faudra bien évidemment veiller à ce que, lorsqu'il est fait mention de l'article de l'avant-projet ayant inséré la section ou sous-section en question, celui-ci soit correctement indiqué, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Intitulé

7. Dans l'intitulé de l'avant-projet, on remplacera le mot « exécution » (« uitvoering ») par le mot « transposition » (« omzetting »). Dans un souci de lisibilité et d'exhaustivité de l'intitulé, il est en outre suggéré d'en adapter la rédaction comme suit :

> « Avant-projet de loi modifiant différents livres du Code de droit économique et la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers en vue de la transposition partielle 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, en ce qui concerne certains services » [12].

Article 3

8. Dans la liste des définitions prévues par l'article I.9/1, en projet, du Code de droit économique, il manque celle de la notion d'« opérateur économique » en ce qui concerne l'application du livre VIII, titres 4 et 5. La notion concernée est certes définie à l'article I.20, 13°, en projet, du Code de droit économique (article 4 de l'avant-projet), mais cette définition vaut uniquement pour l'application du livre XV et donc pas pour celle du livre VIII [13]. Selon le délégué l'intention serait effectivement, dans un souci de clarté de la législation, de compléter la liste des définitions à l'article I.9/1, en projet, du Code droit économique, par une définition de la notion d'« opérateur économique ».

[11] Voir les articles 25 à 30 et 36 de l'avant-projet.

[12] Si la proposition de texte de l'intitulé de l'avant-projet est accueillie, il conviendra évidemment d'adapter aussi les intitulés et formules finales des annexes de l'avant-projet.

[13] Il convient de noter que la notion d'« opérateur économique » est déjà bel et bien employée actuellement (mais pas définie) dans le livre VIII (voir l'article VIII.57, 2°, du Code de droit économique).

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

9. L'article I.9/1, 8°, en projet, du Code de droit économique définit la notion de « technologies d'assistance ». Cependant, les textes français (« capacités fonctionnelles des personnes handicapées ») et néerlandais (« functionele mogelijkheden van personen met een handicap of andere beperkingen ») ne concordent pas en tous points. Il y a lieu d'y remédier.

Article 5

10. Dans le texte français de l'article VIII.57, 4°, en projet, du Code de droit économique, on remplacera le mot « opérateurs » par les mots « opérateurs économiques » [14].

Article 8

11. La portée du membre de phrase « [s]ans préjudice de l'article VIII.66 », dans la phrase liminaire de l'article VIII.58, § 1er, en projet, du Code de droit économique, n'est pas claire. En effet, l'article VIII.66, en projet, du Code (article 22 de l'avant-projet) impose simplement l'obligation d'établir un rapport périodique sur la possibilité d'étendre le champ d'application du dispositif en projet. Un tel rapport n'a évidemment pas d'effet juridique. Si, après avoir pris connaissance d'un rapport, le législateur choisissait de modifier le champ d'application, il devrait y procéder par une modification de la loi.

Article 13

12. À l'article VIII.61, § 3, en projet, du Code de droit économique, les texte français (« toutes les informations nécessaires ») et néerlandais (« alle benodigde informatie en documentatie ») ne concordent pas. Cette discordance doit être éliminée.

Article 15

13. La distinction opérée entre les deux hypothèses figurant dans les première et deuxième phrases de l'article VIII.62, § 1er, alinéa 2, en projet, du Code de droit économique, n'est pas claire. Le délégué a expliqué la distinction concernée comme suit :

> « De eerste zin heeft betrekking op de situatie, waarbij de onderneming bij het verlenen van de dienst een aantal toegankelijkheidsvoorschriften kan naleven zonder ingrijpende wijziging/ onevenredige last, terwijl de naleving van de andere toegankelijkheidsvereisten wel een ingrijpende wijziging of onevenredige last veroorzaakt. In dat geval zal ze de toegankelijkheidsvoorschriften, die geen ingrijpende wijziging/ onevenredige last veroorzaken, moeten naleven en de andere niet.
>
> Concreet kan gedacht worden aan de volgende situatie: Een aanbieder van een e-handelsdienst kan de informatie op zijn website eenvoudig aanpassen, zodat deze gelezen kan worden door computers met schermlezers (bijlage 1, afdeling 1, 2°, a) – de informatie wordt via meer dan één zintuiglijk kanaal aangeboden). Het aanpassen van de tekstformats

[14] Voir du reste aussi l'actuel article VII.57, 2°, du Code de droit économique.

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

zodat die in alternatieve hulpformats kan worden omgezet (bijlage 1, afdeling 1, 2°, d)), blijkt echter veel minder evident en een onevenredige last te zijn. Het feit dat de aanpassing van de tekstformats een onevenredige last vormt en dus niet moet uitgevoerd worden, ontslaat de onderneming nog niet van de verplichting om de informatie via meer dan één zintuigelijk kanaal aan te bieden aangezien dit geen onevenredige last vormt.

De tweede zin beslaat daarentegen de situatie waarbij een onderneming slechts gedeeltelijk een bepaald toegankelijkheidsvoorschrift kan naleven.

Zo schrijft de wet onder meer voor dat websites, inclusief de daaraan gerelateerde onlinetoepassingen, en diensten op mobiele apparatuur, inclusief mobiele toepassingen, worden toegankelijk gemaakt op een consistente en geschikte manier, door ze waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust te maken (bijlage 1, afdeling 1, 3°). Dit houdt onder meer in dat bij elke afbeelding een tekstbeschrijving wordt verstrekt, dat alle functies beschikbaar zijn vanaf een toetsenbord, dat gebruikers voldoende leestijd wordt geboden en dat de inhoud op voorspelbare wijze verschijnt. De mogelijkheid bestaat dat het verstrekken van een tekstbeschrijving bij elke afbeelding, voldoende leestijd bieden aan de gebruikers en de inhoud op voorspelbare wijze laten verschijnen geen ingrijpende wijziging en onevenredige last veroorzaakt, terwijl dat de mogelijkheid voorzien om alle functies via het toetsenbord te bedienen wel een ingrijpende wijziging vereist. In dat geval zal de onderneming deze laatste functies niet moeten uitvoeren maar de andere wel.

In considerans 66 van de richtlijn staat het volgende te lezen hieromtrent:

De marktdeelnemer moet de onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallende diensten en producten niettemin zo toegankelijk mogelijk maken door die voorschriften toe te passen voor zover zij geen onevenredige last opleveren. De toegankelijkheidsvoorschriften die volgens de marktdeelnemer geen onevenredige last opleveren, moeten onverkort gelden. Uitzonderingen op de naleving van één of meer toegankelijkheidsvoorschriften wegens de onevenredige last die zij opleveren, mogen niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is om die last met betrekking tot het product of de dienst in kwestie in elk individueel geval te beperken ».

Il est recommandé d'intégrer les éclaircissements fournis par le délégué, y compris les exemples cités, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi.

14. L'article VIII.62, § 4, en projet, du Code de droit économique doit viser son « paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, » de l'article au lieu de son « paragraphe 1er, 2°, ». La même adaptation sera apportée à l'article VIII.62, § 5, en projet.

Article 26

15. Il a été demandé au délégué quel est le délai de prescription visé dans l'article XV.18/5, § 3, 4°, en projet, du Code de droit économique. Le délégué a répondu comme suit :

« Dit is 5 jaar.

Dit overeenkomstig artikel 21 V.T. Sv. voor wat de strafrechtelijke vervolging betreft.

Artikel XV.60/10 WER stelt dan weer dat een administratieve geldboete niet meer opgelegd kan worden vijf jaar na de feiten ».

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

Il est recommandé d'inscrire cette information dans l'exposé des motifs de l'avant-projet.

Article 27

16. Il résulte de l'article XV.18/6, § 2, 4°, en projet, du Code de droit économique que les organes, organisations ou associations doivent être actives depuis au moins trois ans dans le domaine de la protection des droits et libertés des personnes handicapées avant de pouvoir introduire une réclamation au nom d'une personne handicapée. Il a été demandé au délégué ce qui, au regard du principe d'égalité garanti par la Constitution, justifie que les organes, organisations ou associations actives depuis moins de trois ans dans le domaine de la protection des droits et libertés des personnes handicapées ne peuvent pas introduire une réclamation au nom d'une personne handicapée. Consécutivement à cette question, il a communiqué ce qui suit :

> « De voorwaarde dat organisaties minstens drie jaar actief moeten zijn op vlak van bescherming van de rechten van personen met een handicap werd geïnspireerd op de bestaande voorwaarden van toepassing op groepsvertegenwoordigers van collectieve vorderingen zoals vermeld in art. XVII.39 WER. Naar aanleiding van uw vragen hebben we deze voorwaarde nader geanalyseerd en zijn we tot de conclusie gekomen dat de verantwoording voor de driejarige termijn in art. XVII.39 WER inderdaad niet zomaar kan worden overgenomen [...] voor de driejarige termijn zoals vermeld in art. 27, § 2, 4° van het Voorontwerp. De driejarige termijn werd in art. XVII.39 WER ingevoerd om onbezonnen rechtsvorderingen en financiële risico's voor de groep te vermijden. Voor het louter indienen van een klacht, bestaan deze risico's niet. Een manifest ongegronde klacht kan namelijk steeds onontvankelijk worden verklaard op basis van het art. 26, § 3 van het Voorontwerp. Indien de organisatie een collectieve vordering wil instellen, dan zal wel nog steeds de driejarige termijn gelden (net zoals voor alle andere organisaties die een collectieve vordering [...] willen instellen). Op die manier wordt er nog steeds tegemoetgekomen aan de bestaande bezorgdheden voor het instellen van collectieve vorderingen. Wij zijn dan ook bereid om art. 27, §2, 4° van het Voorontwerp aan te passen ».

Compte tenu de l'explication fournie par le délégué, on omettra en effet la référence au délai de trois ans dans l'article XV.18/6, § 2, 4°, en projet, du Code de droit économique.

Article 38

17. Il y a lieu de remplacer le membre de phrase « les mots 'et aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux services visés au livre XIII, titre 5, du Code de droit économique,' sont insérés… » par le membre de phrase « les mots 'et aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux services visés au livre VIII, titre 5, du Code de droit économique,' sont insérés… ».

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#

Annexes

18. La rédaction du texte néerlandais des annexes, en particulier, doit être corrigée sur certains points et devrait, dans cette perspective, encore être soumise à un examen supplémentaire. On peut notamment mentionner l'intitulé du point 7 de la section 4 de l'annexe 1re de l'avant-projet, qui s'énonce : « Utilisation en cas de capacités de manipulation ou de force limitées » (« Gebruik met beperkte manueel-motorische of kracht ») et, sous « Critères d'évaluation du caractère disproportionné de la charge », à l'annexe 3 de l'avant-projet, la prescription sous 3°, alinéa 2, a), V: « coûts ponctuels liés à l'examen de la législation sur l'accessibilité » (« eenmalige kosten voor het leren begrijpen met de wetgeving inzake toegankelijkheid »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

#LW-BCGXJCIDA-HDDDEUQ#