



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.062/2
du 14 mars 2022

advies 71.062/2
van 14 maart 2022

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance du
4 octobre 2018 relative à
l'accessibilité des sites internet
et des applications mobiles des
organismes publics régionaux
et des communes'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende
uitvoering van de ordonnantie
van 4 oktober 2018 inzake de
toegankelijkheid van de
websites en mobiele
applicaties van de gewestelijke
overheidsinstanties en
de gemeenten'

Le 17 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'ordonnance du 4 octobre 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes publics régionaux et des communes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 mars 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mars 2022.

*

Op 17 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende uitvoering van de ordonnantie van 4 oktober 2018 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van de gewestelijke overheidsinstanties en de gemeenten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 maart 2022.

*

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. La directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 'relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public' ne constitue pas, en tant que telle, le fondement juridique du projet. Celle-ci a en effet été partiellement transposée en droit belge, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, par l'ordonnance du 4 octobre 2018 'relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes publics régionaux et des communes', dont l'article 8 est d'ailleurs visé par l'alinéa 5 du préambule à titre de fondement juridique. Comme le relève l'article 1^{er} du projet, celui-ci entend également participer à la transposition de la directive, laquelle participe en réalité au cadre juridique de l'arrêté.

Il n'est dès lors pas pertinent de mentionner la directive au sein d'un visa du préambule. L'alinéa 3 du préambule sera dès lors omis ¹.

2. Si la décision d'exécution (UE) 2018/1524 de la Commission du 11 octobre 2018 'établissant une méthode de contrôle et les modalités d'établissement des rapports à fournir par les États membres conformément à la directive (UE) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public' fait partie du contexte juridique dans lequel le projet d'arrêté est élaboré, elle ne constitue pas un acte de droit interne servant de fondement juridique à celui-ci ou étant modifié, abrogé ou retiré par celui-ci ².

Si l'auteur du projet l'estime utile pour la bonne compréhension de l'arrêté, il peut citer cette décision d'exécution au sein d'un considérant du préambule afin de décrire le cadre juridique du projet ³.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 19.

² *Ibidem*, n° 19.

³ *Ibidem*, n° 40.

DISPOSITIF

Article 2

Le 5°, qui doit être numéroté en un 4°, énonce les missions d'« equal.brussels » et ne contient pas à proprement parler une définition de ce service créé au sein du service public régional de Bruxelles ⁴, plus précisément au sein de son administration « Bruxelles Synergie » ⁵.

Il y a lieu de remplacer la définition du 5°, devenant le 4°, par une référence à la disposition pertinente de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui crée ce service dénommé « equal.brussels ».

Article 4

1. Il convient de se référer aux « exigences en matière d'accessibilité » énoncées, non pas à « l'article 5 » de l'ordonnance du 4 octobre 2018, mais à « l'article 4 » de celle-ci et de préciser que les « informations exclues » sont celles visées à ses articles 2 et 5.

2. L'article 8, 4°, de la même ordonnance charge le Gouvernement de déterminer

« une procédure permettant d'assurer le respect des dispositions pour assurer une gestion efficace des notifications ou demandes reçues, comme prévu à l'article 7, § 2, 2°, pour contrôler l'évaluation visée à l'article 5 et à laquelle il peut être recouru dans le cas où une réponse non satisfaisante est apportée à la notification ou à la demande ».

L'article 7, § 2, 2°, auquel il est renvoyé, concerne l'un des éléments qui doivent figurer dans la déclaration que chaque organisme public régional ou chaque commune doit fournir quant à l'accessibilité détaillée, complète et claire sur la conformité de ses sites internet et de ses applications mobiles avec l'ordonnance. Il s'agit en l'occurrence de

« la description d'un mécanisme de retour d'information et d'un lien vers ce mécanisme pour permettre à toute personne de notifier à l'organisme public régional concerné ou à la commune concernée toute absence de conformité de son site internet ou de son application mobile avec les exigences en matière d'accessibilité énoncées à l'article 4, et de demander les informations exclues en vertu des articles 2 et 5 ».

Il est certes admissible d'habiliter chaque organisme public régional ou chaque commune à prévoir pour chaque site internet et chaque application mobile « un mécanisme de retour d'information pour permettre à toute personne de lui notifier toute absence de conformité de son site internet ou de son application mobile avec les exigences en matière d'accessibilité énoncées à l'article [4] de l'ordonnance et de solliciter les informations exclues ». Il convient toutefois en ce cas de compléter le dispositif pour prévoir les modalités permettant d'assurer une publicité adéquate de ce mécanisme, par exemple sur les sites internet concernés.

⁴ <https://servicepublic.brussels>.

⁵ <https://servicepublic.brussels/bruxelles-synergie>.

Article 5

1. Les deux versions linguistiques de l'article 5 doivent être harmonisées. Ainsi :

– comme sujet de la phrase formant l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, c'est le pronom « il » qui est utilisé dans la version française, alors que la version néerlandaise utilise le mot « Equal.brussels » ;

– dans la phrase liminaire du paragraphe 2, les mots « pour le 23 du mois de septembre » (lire : « pour le 23 septembre ») n'ont pas de correspondant dans la version néerlandaise.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'omettre la référence à la date et à l'intitulé de l'« ordonnance », vu la définition qui en est donnée à l'article 2, 1^o.

3. Aux paragraphes 1^{er}, alinéa 2, et 2, les références à l'article 8 de la directive seront remplacées par des références à la décision d'exécution.

4. L'article 8, 5^o, deuxième phrase, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 précise que, lors de la détermination de la procédure visant l'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance, le Gouvernement

« doit prévoir une consultation régulière des parties prenantes intéressées, notamment le Conseil des personnes handicapées tel que constitué à l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 ».

Le projet doit être complété afin de prévoir une telle procédure de consultation. La seule mention indirecte, à l'article 5, § 2, 3^o, du fait que la Région de Bruxelles-Capitale met en place des mécanismes pour consulter les parties prenantes intéressées ne suffit pas à répondre à l'habilitation faite au Gouvernement par l'article 8, 5^o, précité.

5. L'article 5, § 2, 3^o à 6^o, entend transposer l'article 8, paragraphe 5, de la directive (UE) 2016/2102.

Cependant, cette dernière disposition précise que les informations qu'elle liste ne doivent être fournies que dans le « premier rapport ». Pour les rapports qui suivent, il est précisé que,

« [l]orsque des modifications importantes ont été apportées aux éléments visés au premier alinéa, les États membres intègrent dans leurs rapports ultérieurs des informations concernant ces modifications ».

L'article 5, § 2, du projet sera dès lors adapté afin de nuancer les obligations de rapportage selon qu'il s'agit du premier rapport ou des rapports ultérieurs.

6. L'article 8, paragraphe 4, de la directive (UE) 2016/2102 impose qu'un premier rapport soit présenté à la Commission européenne le 23 décembre 2021, puis tous les trois ans. L'auteur du projet n'est donc pas autorisé à prévoir le 23 décembre 2022 comme date de début de l'obligation de faire rapport tous les trois ans.

Compte tenu du dépassement de la date du 21 décembre 2021 et afin de respecter le mieux possible l'article 8, paragraphe 4, de la directive (UE) 2016/2102, il y a lieu de prévoir un premier rapport à une date rapprochée et de prévoir les autres, selon une fréquence triennale, à partir du 23 décembre 2024.

Article 6

À l'article 6, alinéa 2, 2°, il y a lieu de viser « Equal.brussels » et non « Equal ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 ‘inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties’ vormt als zodanig niet de rechtsgrond van dit ontwerp. Wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, is die richtlijn immers gedeeltelijk in Belgisch recht omgezet bij de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van de gewestelijke overheidsinstanties en de gemeenten’. Naar artikel 8 van die ordonnantie wordt in het vijfde lid van de aanhef trouwens verwezen als rechtsgrond van dit ontwerp. Zoals in artikel 1 van het ontwerp vermeld wordt, strekt ook dit ontwerp ertoe bij te dragen tot de omzetting van de richtlijn, die in feite deel uitmaakt van het juridisch kader van het besluit.

Het is dan ook niet zinvol die richtlijn in een aanhefverwijzing te vermelden. Het derde lid van de aanhef moet dan ook weggelaten worden.¹

2. Hoewel het uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1524 van de Commissie van 11 oktober 2018 ‘tot vaststelling van een toezichtsmethodiek en de regelingen voor rapportage door de lidstaten overeenkomstig richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties’ deel uitmaakt van de juridische context waarin dit ontwerpbesluit opgesteld wordt, vormt het geen regeling van intern recht die de rechtsgrond van dit ontwerpbesluit vormt of die door dit ontwerpbesluit gewijzigd, opgeheven of ingetrokken wordt.²

Indien de steller van het ontwerp dat voor een goed begrip van het besluit nuttig acht, kan hij dat uitvoeringsbesluit in een overweging van de aanhef vermelden teneinde het juridisch kader van dit ontwerp te schetsen.³

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 19.

² *Ibidem*, aanbeveling 19.

³ *Ibidem*, aanbeveling 40.

DISPOSITIEF

Artikel 2

In onderdeel 5°, dat vernummerd moet worden tot onderdeel 4°, wordt de opdracht van “equal.brussels” vermeld, maar daarin is strikt genomen geen definitie vervat van die dienst die opgericht is binnen de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel,⁴ meer bepaald binnen zijn bestuur “Brussel Synergie”.⁵

De definitie vervat in onderdeel 5°, dat onderdeel 4° wordt, dient vervangen te worden door een verwijzing naar de relevante bepaling van het besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij de dienst genaamd “equal.brussels” opgericht wordt.

Artikel 4

1. Er dient verwezen te worden naar de “toegankelijkheidseisen” die niet in “artikel 5”, maar wel in “artikel 4” van de ordonnantie van 4 oktober 2018 vermeld zijn en er dient verduidelijkt te worden dat de “uitgesloten informatie” die is welke in de artikelen 2 en 5 van de ordonnantie vermeld wordt.

2. Bij artikel 8, 4°, van dezelfde ordonnantie wordt de regering belast met het bepalen van

“een handhavingprocedure om een doeltreffende behandeling van meldingen en verzoeken te waarborgen, als bedoeld in artikel 7, § 2, 2°, om de in artikel 5 bedoelde beoordeling te evalueren en die kan worden toegepast in geval van een onbevredigend antwoord op de melding of het verzoek”.

Artikel 7, § 2, 2°, waarnaar daarin verwezen wordt, heeft betrekking op een van de zaken die vervat moeten zijn in de gedetailleerde, alomvattende en duidelijke toegankelijkheidsverklaring die elke gewestelijke overheidsinstantie en elke gemeente moet verstrekken inzake de conformiteit van haar websites en mobiele applicaties met die ordonnantie. Het gaat *in casu* om

“een beschrijving van, en een link naar, een feedbackmechanisme dat elke persoon in staat stelt bij de betrokken gewestelijke overheidsinstantie of gemeente melding te maken van eventuele niet-naleving op haar website of mobiele applicatie van de in artikel 4 omschreven toegankelijkheidseisen, en om de uit hoofde van artikelen 2 en 5 uitgesloten informatie op te vragen”.

Weliswaar kan aanvaard worden dat elke gewestelijke overheidsinstantie of gemeente ertoe gemachtigd wordt om voor elke website en elke mobiele applicatie te voorzien in “een feedbackmechanisme dat elke persoon in staat stelt bij haar melding te maken van eventuele niet-naleving op haar website of mobiele applicatie van de in artikel [4] van de ordonnantie omschreven toegankelijkheidseisen en om de uitgesloten informatie op te vragen”. In dat geval

⁴ <https://overheidsdienst.brussels>.

⁵ <https://overheidsdienst.brussels/brussel-synergie>.

dient het dispositief echter aangevuld te worden met de nadere regels waardoor ervoor gezorgd kan worden dat dit mechanisme op adequate wijze bekendgemaakt wordt, bijvoorbeeld op de betrokken websites.

Artikel 5

1. Beide taalversies van artikel 5 moeten op elkaar afgestemd worden. Zo:

– wordt in de Franse tekst het voornaamwoord “il” gebruikt als onderwerp van de zin die paragraaf 1, tweede lid, vormt, terwijl in de Nederlandse tekst het woord “Equal.brussels” gebruikt wordt;

– hebben de woorden “pour le 23 du mois de septembre” (lees: “pour le 23 septembre”) in de inleidende zin van paragraaf 2 van de Franse tekst geen tegenhanger in de Nederlandse tekst.

2. In paragraaf 1, eerste lid, dient de verwijzing naar de datum en het opschrift van de “ordonnantie” weggelaten te worden, aangezien daarvan in artikel 2, 1°, een definitie gegeven wordt.

3. In de paragrafen 1, tweede lid, en 2 moeten de verwijzingen naar artikel 8 van de richtlijn vervangen worden door verwijzingen naar het uitvoeringsbesluit.

4. In artikel 8, 5°, tweede zin, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 wordt vermeld dat de regering bij het bepalen van de procedure voor de evaluatie van de tenuitvoerlegging van die ordonnantie

“moet (...) voorzien in een regelmatige raadpleging van de betrokken belanghebbenden, met name de Raad voor personen met een handicap, die opgericht werd bij artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016”.

Het ontwerp moet aldus aangevuld worden dat het in een dergelijke raadplegingsprocedure voorziet. Dat in artikel 5, § 2, 3°, louter indirect melding gemaakt wordt van het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mechanismen invoert om belanghebbenden te raadplegen volstaat niet om in overeenstemming te zijn met de machtiging die bij voornoemd artikel 8, 5°, aan de regering verleend is.

5. Artikel 5, § 2, 3° tot 6°, strekt ertoe artikel 8, lid 5, van richtlijn (EU) 2016/2102 om te zetten.

In laatstgenoemde bepaling wordt evenwel voorgeschreven dat de daarin opgesomde inlichtingen alleen in het “eerste verslag” verstrekt moeten worden. Met betrekking tot de latere verslagen wordt daarin het volgende bepaald:

“In geval van aanzienlijke wijzigingen met betrekking tot de in de eerste alinea bedoelde elementen, nemen de lidstaten in hun latere verslagen informatie op over die wijzigingen.”

Artikel 5, § 2, van het ontwerp moet dan ook aangepast worden teneinde de verplichtingen om verslag uit te brengen te nuanceren naargelang het om het eerste dan wel om de latere verslagen gaat.

6. Krachtens artikel 8, lid 4, van richtlijn (EU) 2016/2102 dient er bij de Europese Commissie een eerste verslag ingediend te worden op 23 december 2021, gevolgd door een verslag om de drie jaar. Het is de steller van het ontwerp dan ook niet toegestaan te bepalen dat 23 december 2022 de datum is waarop de verplichting ingaat om elke drie jaar verslag uit te brengen.

Aangezien de datum van 21 december 2021 verstreken is en teneinde artikel 8, lid 4, van richtlijn (EU) 2016/2012 zo goed mogelijk na te leven, moet bepaald worden dat op een nabije datum een eerste verslag ingediend wordt en dat vanaf 23 december 2024 op driejaarlijkse basis een volgend verslag ingediend wordt.

Artikel 6

In artikel 6, tweede lid, 2°, moet “Equal.brussels” vermeld worden in plaats van “Equal”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT