



Conseil de  
l'Union européenne

**Bruxelles, le 3 juin 2016**

**9627/16**

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2015/0278 (COD)**

---

**SOC 361  
MI 398  
ANTIDISCRIM 33  
AUDIO 72  
CODEC 777**

## **RAPPORT**

---

Origine:	présidence
destinataire:	Comité des représentants permanents (1 <sup>re</sup> partie) / Conseil EPSCO
n° prop. Cion:	14799/15 SOC 700 MI 770 ANTIDISCRIM 15 AUDIO 34 CODEC 1774 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3 - COM(2015) 615 final
Objet:	Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services - Rapport sur l'état des travaux

---

## **INTRODUCTION**

La convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées prévoit, entre autres, l'obligation de rendre les biens et les services plus accessibles. La plupart des États membres l'ont déjà ratifiée; ils doivent donc prendre des mesures pour la mettre en œuvre. Selon la Commission, la mise en œuvre des aspects de la convention qui ont trait à l'accessibilité des biens et des services risque, si elle est effectuée par chacun des États membres séparément, de conduire à des divergences entre les dispositions législatives. Ces divergences risquent, à leur tour, d'avoir des conséquences pour le marché intérieur et d'alourdir les coûts.

C'est dans ce contexte qu'en décembre 2015, la Commission a présenté sa proposition d'acte législatif sur l'accessibilité, qui comporte des critères d'accessibilité uniformes pour une série de biens et services pour lesquels la Commission estime que le risque de divergence est le plus élevé. Ces critères sont également destinés à fournir des orientations pour la mise en œuvre d'autres actes de l'Union qui comportent l'obligation ou la possibilité d'améliorer l'accessibilité.

Durant la présidence néerlandaise, le groupe "questions sociales" s'est réuni à huit reprises pour examiner la proposition et l'analyse d'impact (AI) de la Commission<sup>1</sup>. Le Coreper a été informé des travaux du groupe sur l'AI. La proposition a également été présentée à d'autres groupes concernés.

De nombreuses délégations ont accueilli favorablement la proposition et l'objectif qu'elle poursuit. Elles ont par ailleurs soulevé un certain nombre de questions concernant le champ d'application, les définitions et la mise en œuvre.

Les délégations du Danemark, de Malte et du Royaume-Uni ont formulé des réserves d'examen parlementaire. Une majorité de délégations a indiqué que la proposition était encore en cours d'examen au niveau national.

Au sein du Parlement européen, la commission IMCO (commission responsable au fond) et la commission EMPL (commission associée) sont les principales commissions qui traitent de cette proposition; elles ont entamé leurs travaux au cours du premier semestre 2016.

Le Comité économique et social européen a adopté son avis sur la proposition au cours de sa session plénière des 25 et 26 mai 2016.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La proposition et l'analyse d'impact figurent dans les documents 14799/15 + ADD 4 à 8.

<sup>2</sup> SOC/527 - EESC-2016.

## PRINCIPALES QUESTIONS EXAMINÉES SOUS LA PRÉSIDENTE NÉERLANDAISE

Le groupe "questions sociales" a examiné tous les articles de cette proposition complexe et hautement technique, en se concentrant sur les points qu'il fallait éclaircir; il n' a encore conclu ses travaux sur aucun des articles.

### Base juridique

La base juridique proposée, l'article 114 du TFUE, permet à l'UE d'adopter des mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Les délégations ont largement soutenu, dans son principe, la base juridique proposée. Certaines délégations se demandent s'il a été établi, pour chacun des secteurs concernés par la proposition, que les divergences éventuelles entre les législations résultant de la mise en œuvre de la convention relative aux droits des personnes handicapées auraient pour effet d'entraver le fonctionnement du marché intérieur.

À la demande du groupe "Questions sociales", le Service juridique du Conseil a rendu un avis écrit sur la base juridique de la proposition<sup>3</sup>.

### Définitions de la proposition de directive

Dans sa proposition, la Commission a utilisé dans la mesure du possible des définitions qui existaient déjà. La définition de la notion de "personnes présentant des limitations fonctionnelles" et la référence aux personnes âgées ont soulevé des questions, car ce sont deux catégories supplémentaires qui ont été créées en plus des "personnes handicapées", ce qui élargit le champ d'application personnel, par rapport à celui de la convention. Certaines délégations ont estimé que la directive devrait avoir un champ d'application analogue à celui de la convention.

Afin de clarifier le texte, des délégations ont également suggéré l'ajout d'un certain nombre de définitions, parmi lesquelles: "équipements terminaux grand public avec capacités informatiques avancées, liés aux services de téléphonie", "services de transport de voyageurs", "nouveau produit", "nouveau service", "site web", "services bancaires" et "prestataire de services".

---

<sup>3</sup> Doc. 9007/16.

## Exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits, services et secteurs couverts par la proposition de directive

La Commission a expliqué que la directive n'était pas destinée à couvrir l'ensemble des services bancaires ou des services de transport de voyageurs, mais seulement certains de leurs éléments: les sites web, les terminaux en libre-service et les services intégrés sur appareils mobiles, et, dans le cas des services de transport, les distributeurs automatiques de titres de transport et les bornes d'enregistrement automatiques. Les États membres ont par ailleurs *la possibilité* d'y inclure l'environnement bâti. Il convient de noter que différentes questions qui ont été soulevées dans ce contexte par les délégations n'ont pas encore été traitées.

Pour les produits, le format de la proposition est basé sur le modèle de la directive sur les produits, connu sous le nom de "nouveau cadre législatif". Pour les services, les exigences en matière d'accessibilité et les mesures de suivi s'inspirent de ce qui est proposé pour les biens, sans toutefois être identiques; les règles applicables aux services sont simplifiées et adaptées dans la mesure nécessaire aux opérations de service. Toutefois, les délégations n'étaient pas encore tout à fait convaincues par l'utilisation du modèle de directive sur les produits pour les services. Qui plus est, certaines délégations se sont demandé si les exigences fonctionnelles n'étaient pas trop spécifiques et si elles ne risquaient pas, dès lors, de faire obstacle à l'innovation future. Il a été noté qu'il conviendrait d'indiquer plus clairement dans le texte que les obligations ne s'appliquent qu'aux nouveaux produits et à leur mise sur le marché. Les délégations ont également demandé quels services seraient couverts par la directive, quels sont les liens entre un service fourni et les produits nécessaires à la prestation de ce service et -- dans les cas où un service et un produit/appareil ou plusieurs prestataires de service différents sont liés -- qui serait responsable de veiller au respect des exigences en matière d'accessibilité.

## Liens avec d'autres législations de l'Union et d'autres propositions

Certaines délégations ont fait remarquer que plusieurs des instruments législatifs de l'UE visés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, comportaient déjà des obligations en matière d'accessibilité et ne devraient donc pas être inclus dans l'acte législatif sur l'accessibilité. La Commission a expliqué que ces dispositions législatives ne comportaient que des références générales à l'accessibilité (par exemple, la notion d'accessibilité figure dans les directives sur les marchés publics et les règlements sur les Fonds UE mais elle n'y est pas définie), alors que l'acte législatif sur l'accessibilité donnerait une définition précise de l'accessibilité.

L'inclusion de ces instruments dans l'acte européen sur l'accessibilité vise à prévenir la fragmentation du marché intérieur, par la définition de critères communs en matière d'accessibilité, et à harmoniser les modalités de mise en œuvre par les États membres des exigences existantes en la matière. L'acte européen sur l'accessibilité n'aurait pas pour effet d'augmenter le nombre de produits et de services soumis à des exigences en matière d'accessibilité en vertu des dispositions de l'Union relatives aux marchés publics ou à ses règles de financement, dont la portée dépasse en tout état de cause la liste des produits et des services figurant à l'article 1<sup>er</sup> (paragraphe 1 et 2).

Dans certains cas, l'inclusion d'un secteur et/ou les liens avec d'autres dispositions législatives de l'Union couvrant ce secteur devraient, selon certaines délégations, être examinés plus en détail et mieux expliqués dans le préambule de la directive (notamment en ce qui concerne l'audiovisuel, le transport de passagers, le commerce électronique et l'équipement radio). Selon d'autres délégations, il conviendrait de vérifier s'il serait plus avantageux d'inclure les exigences en matière d'accessibilité applicables aux différents secteurs de services dans des directives spécifiques relatives à chaque secteur considéré. En particulier, d'aucunes étaient d'avis que le secteur des services de médias audiovisuels (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, point b)) devrait être couvert par la directive Services de médias audiovisuels<sup>4</sup>.

Il a également été relevé que l'accord interinstitutionnel avait été achevé avant l'adoption de plusieurs actes législatifs de l'UE inclus à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, et que les États membres étaient toujours en train de transposer certaines directives visées dans l'acte européen sur l'accessibilité; les délégations n'étaient donc pas encore en mesure d'apprécier les conséquences de l'acte européen sur l'accessibilité sur la mise en œuvre des directives en question.

---

<sup>4</sup> Directive 2010/13/UE, proposition de refonte publiée le 25 mai 2016 (9479/16).

La proposition de directive horizontale sur l'égalité de traitement<sup>5</sup> et la proposition relative à l'acte européen sur l'accessibilité visent des objectifs distincts mais complémentaires: fondée sur l'article 19 du TFUE, la première lutte contre les discriminations, y compris la discrimination fondée sur le handicap, alors que la seconde tend à éliminer les obstacles à la libre circulation de certains produits et services accessibles et à empêcher que de tels obstacles ne soient érigés. Leurs liens avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées sont également différents: la directive relative à l'égalité de traitement vise principalement à satisfaire aux obligations énoncées à l'article 5 de ladite convention, alors que l'acte européen sur l'accessibilité traite pour l'essentiel des obligations énoncées à l'article 9 de cette dernière. Alors que l'acte européen sur l'accessibilité ne couvrirait que certains nouveaux produits et services essentiels, la directive horizontale aurait une portée beaucoup plus large, qui couvrirait aussi bien l'accessibilité que l'aménagement raisonnable d'une large gamme de produits et de services.

#### Clauses de sauvegarde (articles 12 et 22)

Selon la Commission, les exigences en matière d'accessibilité devraient être mises en œuvre dans la mesure où elles n'imposent pas une charge disproportionnée aux fabricants, aux prestataires de services et aux autres opérateurs économiques ou, le cas échéant, aux autorités publiques. Lorsqu'ils invoquent une charge disproportionnée, ces acteurs devraient fournir des documents justificatifs, y compris une autoévaluation, aux autorités de surveillance du marché et, lorsqu'il y a lieu, à la Commission. Les microentreprises sont exemptées de l'obligation de communiquer une telle évaluation aux autorités de surveillance du marché.

De même, la directive n'imposerait aucune modification qui entraînerait une modification fondamentale d'un produit ou d'un service. Par exemple, l'obligation de garantir l'accessibilité d'un livre numérique ne suppose pas de transformer celui-ci en un livre papier en braille, parce que cela aurait pour effet de modifier fondamentalement la nature du produit.

---

<sup>5</sup> Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle. Le dernier rapport sur l'état d'avancement des travaux figure dans le document 9336/16.

Au cours des discussions, plusieurs délégations ont demandé des explications sur ce qui constituerait exactement une charge disproportionnée, sur la manière de démontrer une charge disproportionnée (cf. les larges exceptions prévues aux articles 12 et 22), et sur la manière dont une charge pourrait donner lieu à une compensation (article 12, paragraphe 4). En particulier, il a été souligné que certaines exigences en matière d'accessibilité s'appliquent spécifiquement à certains secteurs; par exemple, le secteur audiovisuel, qui englobe de nombreux petits canaux de radiodiffusion, pourrait éprouver des difficultés à rendre ses services accessibles (langue des signes, sous-titrage) ou à prouver que la charge est effectivement disproportionnée.

Certaines délégations ont jugé lourde sur le plan administratif la procédure de notification prévue à l'article 12, paragraphe 6. La Commission a souligné qu'il reviendrait à l'autorité ou à l'opérateur économique concerné, dans le cadre d'une autoévaluation, d'apprécier si la charge est disproportionnée. Les délégations ont soulevé les questions connexes suivantes: Le respect *partiel* des exigences en matière d'accessibilité permettrait-il de satisfaire à l'acte européen sur l'accessibilité (on songera, par exemple, au fait de ne remplacer que *certain*s distributeurs de titres de transport par des distributeurs accessibles ou ne de pas assurer l'accessibilité des tronçons périphériques du réseau de transport)? Que se passerait-il si plusieurs opérateurs économiques distincts évaluaient de manière très différente ce qui constitue une charge disproportionnée?

#### Préoccupations liées à la charge administrative

De crainte que les exigences de la directive ne pèsent lourdement sur les PME, plusieurs délégations ont estimé que celles-ci ainsi que les microentreprises devraient en être exemptées. Toutefois, la Commission a fait valoir que les PME seraient les plus gravement affectées par toute fragmentation du marché intérieur mais que, en revanche, les PME souhaitant exporter vers d'autres pays de l'UE ou y exercer leurs activités profiteraient le plus des règles communes en matière d'accessibilité parce qu'elles ne devraient pas s'adapter à des règles différentes selon les États membres. Les délégations ont également souhaité connaître la forme que devrait prendre la coopération entre autorités nationales dans le cadre de services transfrontières (par exemple, en ce qui concerne les services bancaires) étant donné qu'il existe déjà un système de surveillance bancaire. La Commission a expliqué que la proposition était souple et qu'elle laissait aux États membres le soin de déterminer comment organiser cette coopération.

## QUESTIONS RESTANT À EXAMINER

Le Conseil a concentré ses travaux sur la clarification de la base juridique proposée, le champ d'application et les définitions ainsi que les conséquences pratiques de la proposition. La Commission a fourni plusieurs exemples et clarifications. Les questions qui restent à examiner sont les suivantes:

- Définition des personnes couvertes: Est-il souhaitable d'inclure les personnes présentant des limitations fonctionnelles et les personnes âgées en tant que catégories distinctes?
- Champ d'application matériel: Quelle est la différence entre les produits et les services accessibles? Quel devrait être le champ d'application matériel (y compris pour ce qui est de déterminer quels secteurs devraient entrer dans le champ d'application de la directive)? À cet égard, il est nécessaire d'examiner plus en détail dans quelle mesure l'inclusion d'un secteur se justifie du point de vue du marché intérieur. Comment le préambule devrait-il rendre compte de l'inclusion de ces produits, services et secteurs?
- Liens avec les autres actes de l'Union: Comment les liens entre l'acte européen sur l'accessibilité et les autres actes de l'Union peuvent-ils être définis clairement et comment éviter les chevauchements avec d'autres actes de l'Union?
- Exigences fonctionnelles en matière d'accessibilité: Ces exigences garantissent-elles l'accessibilité, tout offrant une marge suffisante à l'innovation?
- Charge disproportionnée: Comment peut-on ménager une possibilité d'exempter des produits ou des services des exigences en matière d'accessibilité sans imposer une charge administrative excessive aux entreprises et aux autres acteurs cherchant à justifier une telle exemption?

## PROCHAINES ÉTAPES

L'examen approfondi de la proposition par le groupe "Questions sociales" au cours de la présidence néerlandaise, y compris pour ce qui est des clarifications apportées par les représentants de la Commission, devrait permettre aux instances préparatoires du Conseil d'entamer la rédaction de la position du Conseil. La présidence slovaque poursuivra les travaux dans cette optique.

Le Conseil suivra avec intérêt les travaux du Parlement européen sur ce dossier.