



Interfederaal Gelijkekansencentrum
Centre interfédéral pour l'égalité des chances
Interföderales Zentrum für Chancengleichheit

Avis n°391 du 20/10/2025

Avis concernant le projet de décret modifiant le décret du 3 avril 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française et au portail numérique de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Contenu

1	Compétences concernées.....	1
2	Contexte.....	1
2.1	<i>La Déclaration de politique communautaire 2024-2029</i>	<i>2</i>
2.2	<i>Le Décret wallon du 21 novembre 2024 relatif à la simplification administrative et aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes</i>	<i>2</i>
2.3	<i>La décision de la Cour constitutionnelle n°125/2025 du 25 septembre 2025 relative à l'Ordonnance Bruxelles Numérique</i>	<i>3</i>
3	Analyse du projet de Décret	4
3.1	<i>Le Décret du 3 avril 2014</i>	<i>4</i>
3.2	<i>Modifications proposées par le gouvernement</i>	<i>4</i>
3.3	<i>Remarques</i>	<i>6</i>
4	Proposition de modification du décret.....	6
5	Personnes de contact.....	8

ANNEXE - Principales recommandations d'Unia en matière de digitalisation des services

1 Compétences concernées

Le projet de décret dont question, modifiant le Décret du 3 avril 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française et au portail numérique, concerne les compétences de l'ensemble du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Cet avis est envoyé à :

- Madame Jacqueline Galant, Ministre des Sports, de la Fonction publique, de la Simplification administrative et des Médias ;
- Madame Elisabeth Degryse, Ministre-Présidente de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture, des Relations internationales et des Relations intra-francophones ;
- Monsieur Yves Coppieters, Ministre de la Santé, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes.

2 Contexte

En préambule, Unia tient à rappeler une nouvelle fois ne pas être opposé au recours par les autorités publiques aux outils numériques dans leurs interactions avec le citoyen. Ceux-ci permettent à de nombreuses personnes d'entrer facilement en contact avec les services publics et de réaliser des démarches administratives rapidement et en toute autonomie. Le problème réside dans le fait qu'une partie importante des citoyens - et pas seulement les plus précaires ou les plus âgés - éprouvent de grandes difficultés à utiliser ces outils numériques ou n'ont pas accès aux outils numériques. Pour rappel, selon le Baromètre de l'Inclusion numérique 2024¹, 4 personnes sur 10 de 16 à 74 ans en Belgique (soit 40%) demeurent en situation de vulnérabilité numérique. Il est donc crucial de ne pas laisser cette large part de la population sur le bord de la route. Ne pas tenir compte de ce public, c'est risquer de perdre de nombreuses personnes en chemin et de voir apparaître une fracture au sein de notre société entre les citoyens en capacité d'utiliser les outils numériques et les autres, sans accès aux services essentiels.

Pour ce qui concerne la Fédération Wallonie-Bruxelles, de plus en plus de situations sont rapportées à Unia où les modes d'interaction avec les opérateurs et services publics sont principalement numériques. Nous pensons entre autres aux inscriptions dans certains établissements scolaires, l'obtention de bourses d'études dans l'enseignement obligatoire, les reconnaissances d'équivalence de diplômes dans le supérieur, ou encore la pré-demande d'inscription en milieu d'accueil via l'ONE. Il s'agit ici de quelques exemples. Nous ne disposons pas à ce jour d'une vision exhaustive de la problématique.

¹ Baromètre de l'Inclusion Numérique 2024, Fondation Roi Baudouin, 2024.

La Fédération Wallonie-Bruxelles envisage une modification du Décret du 3 avril 2014 en y insérant, à l'article 3 « §4. Afin de préserver l'inclusion numérique et ne pas défavoriser les publics plus précaires, l'autorité publique doit s'assurer que les moyens de communications choisis n'empêchent pas le public visé par une démarche d'y avoir accès. »

2.1 La Déclaration de politique communautaire 2024-2029

Dans sa Déclaration de politique communautaire, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles indique : « *La transition digitale doit se mettre au service de l'humain en permettant à chacun de bénéficier des avantages offerts par la digitalisation. (...) Les Gouvernements de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles consacreront ce « droit à être entendu et reçu en personne » par décret. Ils veilleront à l'application effective de ce droit au bénéfice de chaque citoyen dans sa relation aux services publics dépendant de la Région ou de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Prenant acte des difficultés persistantes en matière de fracture numérique, la digitalisation de l'administration prévoira la garantie d'une alternative non numérique assurant ainsi l'inclusion de tous les citoyens. (...) »²*

La Déclaration de politique communautaire engage donc le gouvernement à garantir une alternative non numérique aux services rendus par l'autorité publique. Il ne s'agit pas d'une possibilité, mais bien d'une garantie issue d'un accord de l'ensemble du gouvernement.

2.2 Le Décret wallon du 21 novembre 2024 relatif à la simplification administrative et aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes³

Dans l'article 13 du Chapitre 5 dudit décret consacré à la lutte contre la fracture numérique, le Gouvernement wallon précise que :

§1^{er} L'autorité publique doit garantir à tout usager :

1° un soutien à la réalisation en ligne de ses démarches administratives ;

2° des solutions technologiques rendant toute démarche administrative ou communication en ligne plus facilement accessibles aux personnes en situation de handicap ;

3° la possibilité de réaliser les démarches administratives ou les communications autrement qu'en ligne en prévoyant pour ses usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale.

L'autorité publique veille à assurer la publicité de ces modalités auprès de l'usager.

§ 2. Le Gouvernement peut définir les modalités complémentaires d'exécution des mesures visées au paragraphe 1er.

² Déclaration de politique communautaire 2024-2029, p.60 [1000000020d90cd](#)

³ [21 NOVEMBRE 2024. - Décret relatif à la simplification administrative et aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes](#)

Le Gouvernement peut développer des initiatives et prendre d'autres mesures spécifiques afin de réduire la fracture numérique.

2.3 La décision de la Cour constitutionnelle n°125/2025 du 25 septembre 2025 relative à l'Ordonnance Bruxelles Numérique ⁴

L'Ordonnance Bruxelles-numérique⁵ met en place la digitalisation obligatoire des services publics bruxellois. L'objectif de cette Ordonnance était d'instaurer un canal numérique pour toutes les autorités publiques régionales et communales. Cependant, en fonction de l'interprétation qui lui était donnée, ce texte ne contenait aucune garantie quant au maintien des autres canaux, non numériques. Malgré les demandes formulées au Ministre compétent de garantir une interprétation favorable à l'inclusion de toutes et tous, aucune garantie n'a été fournie. Il était notamment considéré que cette ordonnance ne visait qu'à garantir la voie numérique, sans avoir une incidence sur les autres voies. Cette approche, sectorielle et non transversale, risquait d'entraîner d'importantes discriminations pour les citoyens bruxellois, raison pour laquelle l'Ordonnance dite « Bruxelles-numérique » a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, introduit par le secteur associatif et soutenu par [Unia, qui est intervenu à la procédure](#), estimant que l'absence de garanties sur le maintien d'alternatives au "tout-numérique" constitue une discrimination indirecte de certains groupes de personnes plus vulnérables face à la numérisation, par exemple sur la base des critères protégés de la fortune (capacités financières), de l'âge, du handicap, de l'origine ou de la condition sociale, de la santé, de la langue ou de l'origine nationale.

La Cour a suivi la demande du secteur associatif et d'Unia en décidant que l'Ordonnance pouvait rester telle quelle, **à condition d'interpréter son article 13** comme suit :

1. Les trois alternatives physiques au numérique prévues par le texte : les guichets, les permanences téléphoniques et les échanges postaux, sont des alternatives **cumulatives** c'est-à-dire que **les autorités publiques doivent** prévoir l'accessibilité de l'administration via ces trois alternatives en plus de la voie numérique.
2. Des mesures **alternatives** à ces trois accès peuvent aussi être mises en place si elles sont **elles-mêmes non-numériques** et qu'elles garantissent un niveau de service au minimum équivalent (l'arrêt exemplifie cette alternative par une visite à domicile).
3. L'administration **ne peut renoncer à ces trois alternatives non-numériques** ou à une garantie non-numérique équivalente, **même en cas de charge disproportionnée**.

⁴ [2025-125f](#)

⁵ C. const., 25 septembre 2025, n°126/2025,
<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2024/02/01/2024001474/justel>

3 Analyse du projet de Décret

3.1 Le Décret du 3 avril 2014

Le Décret du 3 avril 2014 encadre l'utilisation des voies digitales par les autorités publiques. L'article 4 indique : « **À défaut de disposition légale, décrétales ou réglementaire contraire, nul ne peut être contraint de poser un acte ou d'entrer en communication avec l'autorité publique, par voie électronique.**

Le Gouvernement est habilité à déterminer les conditions à respecter pour considérer qu'une autorité publique ou un usager a accepté de communiquer uniquement par voie électronique.

L'autorité publique doit également lui donner la possibilité de s'opposer à toute communication ultérieure par voie électronique. »

Les travaux préparatoires indiquent bien concernant cet article que : « *Le premier alinéa de cet article introduit par conséquent le principe de liberté dans le recours aux technologies de l'information et de la communication en consacrant le principe suivant lequel nul ne peut être contraint de poser un acte juridique par voie électronique* ». ⁶

Le manque de précision de l'article 4 actuel du Décret du 3 avril 2014 peut entraîner des situations de non accès aux services publics, car il n'est pas suffisamment précis :

- Il ne prévoit pas d'obligation pour les autorités publiques de prévoir plusieurs alternatives non numériques à la voie électronique.
- Il ne précise pas les alternatives au numérique, ni l'importance de prévoir diverses alternatives.
- Il permet des exceptions, par voie légale, décrétales ou réglementaire, à l'interdiction d'imposer la seule voie numérique ;
- Selon les travaux préparatoires, cette interdiction à l'imposition du tout numérique vise uniquement les actes juridiques et pas toutes les démarches qu'un citoyen peut être amené à entreprendre avec les services publics.

Selon Unia, le décret de 2014 en l'état est donc insuffisant pour assurer un accès égal à tous les citoyens aux services de l'autorité publique. Les signaux et signalements reçus par Unia reflètent bien cette situation. Unia salue donc la volonté de le modifier.

3.2 Modifications proposées par le gouvernement

Le projet de décret tel que proposé vise à modifier le Décret du 3 avril 2014 en y insérant, à l'article 3 « §4. *Afin de préserver l'inclusion numérique et ne pas défavoriser les publics plus précaires, l'autorité publique doit s'assurer que les moyens de communications choisis n'empêchent pas le public visé par une démarche d'y avoir accès.* »

Le décret exige donc que l'autorité publique s'assure que le public visé par la démarche soit en mesure d'y accéder. Il ne précise cependant pas par quels moyens, ni ce que signifie réellement « avoir accès ».

⁶ <https://archive.pfwb.be/1000000010e205b>

La note contextuelle qui accompagne le projet de décret stipule : « à l'heure actuelle, il n'est donc pas recommandé d'inscrire dans le décret l'obligation d'un contact non digital. Dans la très grande majorité des situations qui le nécessitent, ce contact alternatif (physique, téléphone) est déjà possible. Le référentiel des démarches publié sur le site de la Fédération ou de Bruxelles informe le citoyen, démarche par démarche, sur les possibilités d'entrer en contact avec les services concernés : coordonnées téléphoniques et adresses électroniques sont mises à disposition, adresses postales lorsque cela est nécessaire, ... » « il convient de rappeler que le décret que ce projet n'a pas pour objet central la fracture numérique et qu'une simple disposition, qu'elle que soit sa formulation, ne saurait lever l'ensemble des obstacles rencontrés par les citoyens. »

> Unia estime que ce décret traitant des communications électroniques entre instances de la Fédération Wallonie-Bruxelles, citoyens et associations, il y a précisément nécessité d'y rappeler la philosophie générale en la matière reprise dans la DPC de la Fédération Wallonie-Bruxelles (et renforcée par le Décret Wallon du 21 novembre 2024 et la décision récente de la Cour Constitutionnelle), à savoir la nécessité d'un maintien structurel d'alternatives aux voies électroniques tels que des guichets physiques, des permanences téléphoniques et la possibilité d'échanges par courriers postaux. Nous comprenons que la mise en place de ces alternatives physiques nécessite une analyse et une réflexion approfondie mais il nous semble indispensable de prévoir l'obligation légalement. A défaut, par analogie à la situation bruxelloise préalable à l'Arrêt de la Cour constitutionnelle précité, ce texte pourrait servir de base à une administration pour refuser à un citoyen un accès non numérique.

“La situation de la Fédération Wallonie-Bruxelles ne peut pas être comparée à ce qui s'est fait à Bruxelles ou en Région wallonne. En effet, la diversité des compétences et des structures propres à la Fédération Wallonie-Bruxelles, ainsi que la spécificité des liens que ses services entretiennent avec les citoyens, composent une approche différenciée”. (...)

“Contrairement à la situation observée dans les Régions, les interactions directes entre l'administration centrale et les particuliers restent limitées, la plupart des contacts étant assurés par des structures décentralisées ou sectorielles”.

> Unia ne distingue pas de réelle différence entre les services fournis par les régions susmentionnées et la Fédération Wallonie-Bruxelles et ses opérateurs. Il s'agit de services rendus à la population ou à des associations qui doivent être accessibles à tout un chacun conformément aux principes d'égalité et de non-discrimination contenus dans la Constitution. En outre, d'autres entités comme la Région bruxelloise ou la Région wallonne ont également une acception large de l'autorité publique dans leurs législations respectives, et ont adopté des dispositions contraignantes en matière d'accès physiques à l'ensemble de ces services. L'arrêt de la Cour constitutionnelle porte d'ailleurs sur l'Ordonnance Bruxelles-numérique et le champ d'application de celle-ci n'a pas été remis en cause. Par ailleurs, même si l'opérationnalisation doit être adaptée à ces différents acteurs, il convient dès maintenant de légiférer sur une obligation large, applicable à tous, en respect de l'arrêt de la Cour constitutionnelle et dans l'esprit de la Déclaration de politique communautaire.⁷

“Il est recommandé de laisser à chaque ministre de tutelle le soin d'examiner avec son administration les meilleures pistes de solutions, en fonction des problématiques identifiées sur le terrain, notamment dans le domaine associatif”.

> Unia estime au contraire qu'il est nécessaire de définir un cadre et une philosophie générale et transversale en matière d'accessibilité des services dans lesquels l'ensemble du gouvernement, des ministres qui le composent et tous les opérateurs et administrations qui en dépendent puissent s'inscrire. Cette philosophie générale est clairement développée dans la Déclaration de politique communautaire 2024-2029. L'objectif doit être l'inclusion de tous et le maintien, à côté des voies numériques, d'alternatives physiques clairement définies comme c'est le cas dans le Décret wallon de 2024.

« Le Gouvernement propose de mettre en place un cadre de concertation régulier entre les différents acteurs de terrain et l'administration centrale, ainsi que le politique. Ce dialogue permettrait d'anticiper les éventuels freins à la mise en œuvre d'obligations transversales et d'assurer que les spécificités de chaque secteur soient prises en compte dans l'élaboration des politiques publiques. Par ailleurs, il importe de privilégier une approche progressive, permettant aux structures concernées d'adapter leurs dispositifs sans précipitation, tout en accompagnant les usagers dans la transition vers de nouveaux modes de contact. »

>Unia salue la volonté de réunir les acteurs de terrain, l'administration et le gouvernement dans le but d'anticiper les difficultés et de prendre en compte les réalités et besoins des différents secteurs. Unia se tient bien entendu à disposition pour prendre part à ces échanges.

3.3 Remarques

Unia attire l'attention sur la nécessité :

- De prévoir une politique d'inclusion intégrée visant à renforcer les compétences et à équiper les personnes et familles en situation de vulnérabilité numérique.
- De veiller à la bonne accessibilité des plateformes et outils numériques de la Fédération Wallonie-Bruxelles aux personnes en situation de handicap et de tendre vers une uniformisation des procédures digitales et de l'ergonomie des services numériques (lisibilité des interfaces digitales, vocabulaire utilisé...).

4 Proposition de modification du décret

Unia estime le projet de décret insuffisant en l'état en raison de l'absence de rappel des obligations de mise en place d'alternatives physiques (guichets, permanences téléphoniques et possibilité d'interagir via courrier postal) présentant un même niveau de service, parallèlement à la voie numérique.

Nous recommandons de ne pas ajouter le paragraphe §4 à l'article 3, mais de modifier le §1 de l'article 4 comme suit (ceci afin de coller aux principes développés dans le Décret wallon relatif à la simplification administrative et aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes) :

« L'autorité publique doit garantir à tout usager :

⁷ La Cour constitutionnelle, dans son arrêt précité, s'est spécifiquement positionnée sur cette question, en estimant que serait disproportionnée l'atteinte aux droits des personnes en situation de vulnérabilité par rapport aux techniques numériques le seul accès numérique à certains services (C. const. *op.cit.*, B.6)

1° un soutien à la réalisation en ligne de ses démarches administratives;

2° des solutions technologiques rendant toute démarche administrative ou communication en ligne plus facilement accessibles aux personnes en situation de handicap;

3° la possibilité de réaliser les démarches administratives ou les communications autrement qu'en ligne en prévoyant pour ses usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale.

L'autorité publique veille à assurer la publicité de ces modalités auprès de l'utilisateur. »

5 Personnes de contact

Camille Van Hove – Camille.vanhove@unia.be – 02/2123035

Anaïs Lefrère – Anais.lefrere@unia.be – 02/2123169

Sebastien François – Sebastien.francois@unia.be – 02/2123031

ANNEXE - Principales recommandations d'Unia en matière de digitalisation des services :

Parmi les principaux problèmes qui découlent de la dématérialisation des services, il y a bien sûr la discrimination potentielle de certains groupes parmi les plus fragilisés et la question non moins importante du renforcement du non recours aux droits :

Discriminations : notre société est de plus en plus duale entre les personnes équipées et familiarisées aux outils et compétences numériques et n'ayant de ce fait pas de difficulté à entrer en contact avec des services digitalisés et les autres. Ce processus peut aboutir à un traitement différencié des citoyens pouvant s'apparenter à l'une ou l'autre forme de discrimination directe ou indirecte.

Non-recours aux droits : comme le soulignent Pauline Feron et Charlotte Maisin dans leur analyse sur l'impact de la fermeture des guichets physiques et la dématérialisation des services aux usagers « les conséquences de l'inaccessibilité des services publics en présentiel sont multiples : elles tendent à renforcer la désaffiliation et l'exclusion sociale des publics précarisés et à accompagner ce décrochage d'un sentiment accru de méfiance et de résignation dans tous les autres types de relations d'aide, y compris avec les services sociaux ».

La digitalisation de notre société est pourtant un processus irrémédiable qui peut être bénéfique si et seulement si il est clairement balisé et prévoit des correctifs destinés à compenser ses éventuels effets négatifs sur certains publics moins armés. A une époque où acteurs publics et privés semblent avancer librement dans la conception de leurs outils et procédures numériques, il est nécessaire pour faciliter le recours aux services en ligne qu'un cadre stricte soit élaboré pour uniformiser et simplifier les pratiques.

La digitalisation des services a un impact important sur des personnes protégées par des critères de discrimination. La fracture numérique est couverte par la situation de discrimination indirecte et parfois, en présence d'une personne en situation de handicap, de refus d'aménagements raisonnables.

Recommandations :

1/ Garantir légalement l'obligation de mettre en place des modalités différenciées d'accès aux services publics et d'intérêt général, et de manière plus large aux services privés, afin de prévenir toute situation où une démarche ne pourrait se faire que via la voie numérique.

2 / Élaborer un cadre légal qui garantisse :

- L'efficacité des modalités alternatives non-numériques et leur accessibilité universelle ;
- L'absence de surcoût des modalités non-numériques ;
- Le maintien de guichets physiques accessibles (et clairement répertoriés), de permanences téléphoniques, d'échanges postaux ;
- L'accompagnement des usagers rencontrant des difficultés dans leurs démarches ;
- Des alternatives aux paiements dématérialisés, en maintenant la possibilité de régler en espèces.

3/ Améliorer l'accès au numérique :

- Faciliter la mise à disposition d'outils numériques, d'accès à internet et de soutien à l'acquisition des compétences digitales pour les publics en difficulté ;
- Uniformiser les procédures digitales et l'ergonomie des services numériques ;

- Simplifier le langage utilisé et parvenir à un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics ;
- Prendre toutes les mesures appropriées pour garantir l'accessibilité des services numériques, qu'ils relèvent d'un service public ou privé, pour les personnes en situation de handicap ;
- Veiller au respect strict de l'application de la Directive (UE)2016/2102 sur l'accessibilité des sites internet et des applications et en procédant périodiquement à l'évaluation des lois en la matière.

4/ Favoriser le soutien et le dialogue sur les difficultés d'accès au numérique :

- Sensibiliser et former les fonctionnaires des services publics et les travailleurs sociaux aux difficultés rencontrées par certains publics dans leur usage des outils digitaux ;
- Organiser la mise en place de procédures permettant aux usagers des services dématérialisés de signaler aisément les difficultés rencontrées dans leurs démarches et de porter plainte ;
- Organiser la mise en place d'un opérateur indépendant doté de pouvoirs d'injonction dont les missions seraient de collecter les plaintes des utilisateurs des plateformes digitales, de faire respecter les normes et de faire évoluer les pratiques.

5/ Tenir compte de la réalité des groupes vulnérables :

- Procéder à une évaluation systématique de l'impact potentiel sur les groupes vulnérables des nouvelles politiques digitales ou de nouveaux dispositifs numériques et ce, dès leur conception (évaluation ex ante). Un dispositif qui conviendra aux groupes les plus vulnérables de notre société conviendra à l'ensemble de la société ;
- Impliquer les personnes vulnérables et les organisations qui les représentent aux réflexions relatives à la digitalisation et à sa conception.