

Avis n°398 du 19 décembre 2025

Avis sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public et la loi du 4 mai 2016 relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public

Table des matières

1	COMPÉTENCES CONCERNÉES	1
2	INTRODUCTION.....	1
3	RECOMMANDATIONS D'UNIA	2
4	CONTEXTE ACTUEL DIGITALISATION/NUMÉRISATION.....	4
4.1	<i>Contexte général</i>	4
4.2	<i>Définition de la fracture numérique/des inégalités numériques.....</i>	6
4.3	<i>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>	7
4.4	<i>Décision de la Cour constitutionnelle n°126/2025 du 25 septembre 2025 relative à l'Ordonnance Bruxelles-Numérique</i>	7
5	ANALYSE DE LA LEGISLATION ANTIDISCRIMINATION FACE AUX INEGALITES NUMERIQUES.....	8
5.1	<i>Législation et définition de la discrimination</i>	8
5.1.1	Domaines protégés.....	9
5.1.2	Comportements interdits.....	9
5.1.3	Critères protégés	10
5.1.4	Le handicap et les aménagements raisonnables	10
5.1.5	Justifications.....	11
5.1.5.1	Différents systèmes de justification en fonction de domaines/critères	11
5.1.5.2	La clause de sauvegarde	11
5.1.6	L'impact sur la pauvreté.....	12
5.2	<i>Application à l'avant-projet de loi dont avis</i>	13
5.2.1	Constitution et textes internationaux	14
6	CONTACTS UNIA.....	15

1 COMPÉTENCES CONCERNÉES

Cet avis est adressé à Madame Vanessa Matz, Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'Etat, du Numérique et de la Politique scientifique.

2 INTRODUCTION

En date du 19 novembre 2025, la Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'Etat, du Numérique et de la Politique scientifique, Madame Vanessa Matz, a adressé une demande officielle d'avis à Unia sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public et la loi du 4 mai 2016 relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public.

La réforme vise notamment à garantir aux citoyens une alternative non numérique dans le cadre de leurs démarches administratives. L'avant-projet de loi prévoit :

- L'obligation pour les organismes du secteur public¹ de prévoir pour les personnes physiques au moins une possibilité gratuite de communication et de réalisation des procédures administratives autre que via les sites internet et les applications mobiles. Cette alternative doit être adaptée au service proposé ;
- Il est envisagé que chaque organisme public veille à fournir un accompagnement adapté (à leurs services et à leur public-cible) afin de rendre possible la communication et les procédures administratives via des sites internet et des applications mobiles.
- Une instance de contrôle est désignée. Le contrôle de l'existence d'au moins une possibilité physique est en effet confié au service public fédéral compétent pour la Transformation digitale, à savoir le SPF BOSA ;
- Il est prévu que toute personne peut signaler au SPF BOSA un manquement à ces obligations.
- Il est enfin spécifié l'obligation d'organiser une publicité claire autour de la mise à disposition de cette alternative physique.

Unia salue la volonté du gouvernement fédéral et de sa Ministre en charge du Numérique d'organiser structurellement le maintien d'alternatives physiques aux voies de communication numériques entre citoyens et services publics fédéraux. Cette garantie est fondamentale si l'on veut lutter contre les inégalités numériques, les discriminations qu'elles entraînent (discriminations indirectes et refus d'aménagements raisonnables en l'espèce), le non-recours (et non-accès) aux droits et maintenir un lien étroit et de confiance entre la population et ses administrations.

¹ Selon l'article 3 de la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, les "organisme du secteur public" sont « tout service public fédéral, tout service public fédéral de programmation, la police fédérale, le Ministère de la Défense, les entreprises publiques autonomes visées à l'article 1er, § 4 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques et toute instance ou tout service, doté ou non de la personnalité juridique, qui dépend de l'administration fédérale »; Par ailleurs, selon la loi du 4 mai 2016 relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public, sont considérés comme services publics « l'Etat fédéral, les personnes morales de droit public qui dépendent de l'Etat fédéral; les personnes, quelles que soient leur forme et leur nature qui - ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, et - sont dotées d'une personnalité juridique,- et dont soit l'activité est financée majoritairement par les instances publiques ou organismes mentionnés au a) ou b), soit la gestion est soumise à un contrôle de ces instances ou organismes, soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces instances ou organismes; d) les associations formées par une ou plusieurs instances publiques visées au a), b) ou c) ».

3 RECOMMANDATIONS D'UNIA

- A l'article 4 (art 8/1 à insérer), il est mentionné que « *les organismes du secteur public prévoient pour les personnes physiques au moins une possibilité de communication et de réalisation des procédures administratives autrement que via les sites internet et les applications mobiles* ». Unia recommande de prévoir **trois possibilités de communication et de réalisation des procédures administratives physiques**, à savoir les guichets physiques, les permanences téléphoniques et la voie postale.

Une étude² publiée en France en octobre 2025 par le Défenseur des droits intitulée « Relations des usagers avec les services publics : quelles difficultés d'accès aux droits » souligne que face à un problème avec un service public, 88% des usagers tentent de recontacter l'administration et mobilisent pour ce faire en **moyenne deux voies d'accès** : d'abord le téléphone (55% des répondants) ou un déplacement direct dans l'administration concernée (33% des répondants) avec une volonté de contourner le numérique en cas de difficulté. Il ressort également que 72% des personnes interrogées estiment que leur problème administratif a pu être résolu à la suite d'un déplacement auprès de l'administration. Quatre usagers sur dix disent en 2024 rencontrer des problèmes pour résoudre un problème avec une administration ou service public en particulier du fait de la difficulté de contacter quelqu'un pour obtenir des informations ou un rendez-vous (72% des répondants). Ce qui est constaté en France est similaire à ce qui est observé aujourd'hui en Belgique.

Le maintien de trois canaux physiques, et prioritairement des guichets et des permanences téléphoniques, devrait permettre de répondre pleinement aux difficultés rencontrées par les usagers quels que soient leur profil et leur difficulté. Cette approche permettrait également de coller à des décisions et options prises récemment en Belgique en la matière :

- Le Décret wallon du 21 novembre 2024³ (voir point 4.3 ci-dessous) relatif à la simplification administrative et aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes qui garantit trois alternatives physiques, à savoir un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale ;
 - La décision rendue le 25 septembre dernier par la Cour Constitutionnelle⁴ concernant l'ordonnance Bruxelles-Numérique (voir point 4.4 ci-dessous) qui consacre elle aussi trois alternatives physiques cumulatives : les guichets, les permanences téléphoniques et les échanges postaux.
- La gestion des guichets physiques et des permanences téléphoniques doit bénéficier d'un haut niveau de service. Il est important selon Unia de veiller à ce que les **heures d'ouverture des guichets et des permanences téléphoniques** soient suffisamment flexibles pour permettre à chacun d'y avoir recours. De même, il est important que les fonctionnaires présents aux guichets et assurant les permanences téléphoniques aient la capacité de répondre précisément aux questions/difficultés des usagers et de pleinement les orienter dans leurs démarches. Il serait utile que ces fonctionnaires soient sensibilisés aux difficultés rencontrées par les personnes en situation de vulnérabilité numérique. La formation certifiée Connectoo semble donc être une bonne piste. Chaque administration devrait disposer d'au moins un fonctionnaire dûment formé à l'enjeu des inégalités numériques et en capacité de sensibiliser ses collègues au contact des usagers.

² Défenseur des droits, « Enquête sur l'accès aux droits, Relations des usagers avec les services publics : quelles difficultés d'accès aux droits », 2^{ème} édition – volume 2, Octobre 2025.

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

⁴ Cour const., 25 septembre 2025, <https://fr.const-court.be/public/f/2025/2025-126f.pdf>

- Unia salue la volonté de garantir le principe selon lequel le recours aux alternatives physiques ne doit pas engendrer de frais supplémentaires pour les usagers qui en feraient usage. A cette préoccupation doit également s'ajouter le fait de veiller à ce que les démarches administratives réalisées par voies physiques soient gérées dans **les mêmes délais et avec la même attention** que celles réalisées par voies numériques. Il s'agit d'éviter de créer une disparité entre les publics.
- Il est important qu'une **publicité/communication efficace et accessible à tous** soit faite, à travers différents canaux, autour de l'existence de ces alternatives physiques permettant de réaliser ses démarches administratives et d'interagir avec les services publics autrement que par voie numérique. L'avant-projet de loi prévoit que les autorités publiques concernées informent les personnes physiques à ce sujet via leur déclaration d'accessibilité sur leur site web. Considérant qu'une étude réalisée par Eleven Ways en mars 2024⁵ a démontré que 49,6 % des sites web fédéraux ne disposaient pas de la déclaration d'accessibilité obligatoire, il semble indiqué de recourir également à d'autres canaux de communication.
- A l'article 5 (art 8/2 à insérer), il est stipulé « *les organismes du secteur public veillent à fournir un accompagnement adapté à leurs services et à leur public cible afin de rendre possible la communication avec les organismes du secteur public ou l'exécution de procédures administratives via des sites internet et des applications mobiles* ». Ceci nécessite le **déploiement d'une politique d'inclusion globale** (dont la mise à disposition d'outils numériques, d'accès à internet et de soutien à l'acquisition des compétences digitales) dûment financée et élaborée avec le concours des personnes vulnérables et des organisations qui les représentent.
- L'article 6 (article 8/3 à insérer) concerne le contrôle de l'obligation de garantir des voies alternatives physiques au tout numérique. Ce contrôle sera confié à un service spécifique du SPF BOSA déjà en charge du contrôle de l'accessibilité numérique des sites et applications mobiles des services publics fédéraux. Comme mentionné, ci-dessus, la moitié des sites web fédéraux ne disposaient toutefois pas, en 2024, d'une déclaration d'accessibilité et seulement 1,9 % des sites répondaient à l'ensemble des normes⁶. Si un **contrôle** est mené, il faut qu'il soit **effectif** et puisse conduire à la sanction des administrations et services qui ne respecteraient pas leurs obligations en la matière.
- A l'article 6 (article 8/3 à insérer), il est également mentionné que « *toute personne peut porter à l'attention de l'instance de contrôle un manquement aux obligations de l'article 8/1* ». Il est impératif qu'une **communication efficace à travers différents canaux** soit déployée pour faire connaître cette possibilité pour le citoyen de dénoncer le non-respect du maintien d'alternatives non numériques par les administrations. La possibilité offerte de signaler ces manquements ne devra pas se cantonner aux seules voies numériques. Le service désigné devrait disposer d'un pouvoir d'injonction, de la capacité de faire respecter les normes et de faire évoluer les pratiques.
- De manière générale, Unia appelle à mener un large chantier visant à **uniformiser** les procédures et l'ergonomie générale des **plateformes, sites internet et applications** relevant des services publics fédéraux. Il convient également de simplifier et uniformiser le langage utilisé, de parvenir à un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics et à des modalités intégrées de signatures électroniques. Il est fondamental que la philosophie générale visant l'inclusion de tous les usagers des services publics soit pleinement partagée par l'ensemble du gouvernement, de ses ministres et de leurs administrations. Une approche concertée s'impose.

⁵ [Meer dan helft Belgische overheidswebsites heeft geen toegankelijkheidsverklaring | Eleven Ways](#)

⁶ Idem - <https://elevenways.be/nl/artikels/meer-dan-helft-belgische-overheidswebsites-heeft-geen-toegankelijkheidsverklaring>

- Enfin, étant donné que certains services privés remplissent des missions essentielles d'intérêt général (ex : banques, fournisseurs de gaz, eau et d'électricité,...), il est impératif qu'une réflexion rapide soit menée afin d'imposer également à ces opérateurs des obligations en termes d'accessibilité.

4 CONTEXTE ACTUEL DIGITALISATION/NUMÉRISATION

4.1 Contexte général

La digitalisation de notre société, des services publics comme du secteur privé, progresse rapidement en Belgique comme ailleurs. Cette révolution numérique bouleverse profondément l'organisation et le fonctionnement de notre société, à tous les niveaux : économique, social, politique, individuel... Elle est à la fois porteuse d'opportunités et de menaces et a connu une nette accélération ces deux dernières années dans le contexte de la pandémie de Covid-19.

Au cœur de cette révolution, la transformation digitale n'est pas sans conséquences sur l'accès aux services essentiels et aux droits des personnes incapables de suivre le rythme imposé.

Depuis plusieurs législatures, les déclarations de politiques générales des différentes entités du pays se font l'écho de cette volonté de dématérialisation des services. Cette mutation est alors essentiellement justifiée par la nécessité « d'encourager la simplification maximale des procédures, la dématérialisation, la réduction des délais de traitement des dossiers, faciliter l'accès aux informations, réduire les déplacements, les coûts administratifs et de parvenir à une administration exemplaire au niveau environnemental »⁷. Cette digitalisation, est-il souvent précisé, doit s'accompagner d'actions adéquates pour éviter la fracture numérique et s'assurer que le service reste universel. En 2025, l'accord de coalition fédérale 2025-2029 insistait justement sur ce point déclarant : « Les services publics doivent également rester garantis et accessibles physiquement et téléphoniquement, même en présence de services numériques. Les services publics doivent organiser des permanences et être en mesure de parler aux citoyens sur rendez-vous au moins une fois par semaine. Le gouvernement veille à ce que l'inclusion numérique occupe dès le départ une place centrale, depuis le développement jusqu'aux adaptations ultérieures des services et produits numériques de l'autorité fédérale »⁸. Nous observons que parmi les objectifs de la digitalisation des services, il y a également la volonté de réduire les coûts, notamment en limitant le personnel⁹, et d'externaliser une partie du travail vers l'utilisateur, l'administré.

Si le développement des technologies numériques est devenu essentiel dans la vie sociale, économique, culturelle et politique de nos sociétés et peut s'avérer un vrai progrès pour les personnes présentant une situation administrative simple ou disposant des compétences et des outils numériques adéquats, il n'en va pas de même pour quantité de citoyens déjà précarisés et qui risquent de l'être encore davantage.

Ces dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté a régulièrement pointé dans ses travaux - des processus de concertation d'un an et demi réunissant des associations dans lesquelles les personnes en situation de pauvreté se rassemblent avec d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté - des situations dans lesquelles la digitalisation pouvait compliquer l'accès à certains services essentiels pour les personnes en situation de pauvreté. Déjà en 2015, son Rapport bisannuel « Services publics et pauvreté » mentionnait certains écueils de la fracture numérique en matière d'égalité et d'accès aux droits¹⁰. Dans son Rapport bisannuel « Durabilité et pauvreté » (2019), la fracture numérique apparaît en filigrane de sujets concernant la mobilité et l'accès à une consommation et à une alimentation

⁷ Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024, pp. 108-109.

⁸ [Accord de coalition fédérale 2025-2029, p.81](#)

⁹ Voir par exemple : Une raison des licenciements chez Carrefour: des caisses 'automatiques' dans tous ses hypermarchés - rtbf.be ; [Moins de distributeurs, parce les Belges se seraient détournés du cash ? 'Il y a de la mauvaise foi derrière cet argument' - rtbf.be](#)

¹⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). [Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

durable¹¹. Dans le dernier Rapport bisannuel « Solidarité et pauvreté », publié en décembre 2021, des participants ont souligné combien la crise du COVID-19 avait amplifié et accéléré la digitalisation de la société¹².

Pour rappel, selon le Baromètre de l'Inclusion Numérique 2024¹³:

- 4 personnes sur 10 de 16 à 74 ans en Belgique (40 %) demeurent en situation de vulnérabilité numérique, soit par ce qu'elles n'utilisent pas internet (5 %), soit parce qu'elles possèdent de faibles compétences numériques générales (35 %). L'âge, les niveaux de revenu et de diplôme restent des marqueurs prégnants de cette vulnérabilité numérique.
- Environ 30 % des Belges ont déjà demandé de l'aide pour effectuer une démarche essentielle en ligne. Ce chiffre atteint 34 % chez les personnes en situation de vulnérabilité numérique et 53 % chez les personnes ayant un faible niveau de diplôme.
- Plus d'un demandeur d'emploi sur 2 (54 %) est en situation de vulnérabilité numérique. Pour 44 % d'entre eux, c'est en raison de la détention de faibles compétences numériques générales. Pour les 10 % restant, c'est parce qu'ils n'utilisent pas internet. Cette situation contraste nettement avec celle des travailleurs parmi lesquels un tiers d'entre eux est dans ce cas (33 %)¹⁴.
- En ce qui concerne les services publics, le Baromètre de l'inclusion consate que contrairement aux autres services en ligne (banque, commerce, santé), le recours aux services administratifs numériques « stagne voire régresse depuis 2021 (77 % contre 78 % en 2021) »¹⁵.

	Bruxelles-Capitale			Flandre			Wallonie			Belgique		
	2021	2023	Δ	2021	2023	Δ	2021	2023	Δ	2021	2023	Δ
e-banque	77	82	+5	83	85	+2	78	83	+5	81	84	+3
e-commerce	70	82	+12	73	83	+10	66	75	+9	71	81	+10
e-administration	81	81	+0	78	81	+3	75	69	-6	78	77	-1
e-santé	48	63	+15	49	68	+19	35	52	+17	45	62	+17

Source : calculs IACCHOS, UCLouvain, d'après les enquêtes Statbel 2021 et 2023.

- Par ailleurs, « la part des non-utilisateurs des services administratifs numériques parmi les usagers peu diplômés atteint encore 43 % »¹⁶.
- A côté du niveau de diplôme, la situation socio-économique est également un facteur déterminant à l'accès numérique aux services : « près de la moitié (46 %) des usagers « monoconnectés » (NDLR c'est-à-dire n'utilisant qu'un smartphone) n'utilise pas les services en lignes »¹⁷.

¹¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Solidarité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politique. Rapport bisannuel 2020-2021, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

¹³ Baromètre Inclusion Numérique 2024 | Fondation Roi Baudouin

¹⁴ Baromètre de l'Inclusion Numérique 2024. Publication, pp.22-23

¹⁵ Op.cit., p. 30

¹⁶ Op.cit., p. 31

¹⁷ Op.cit., p. 33

- Enfin, la difficulté des procédures administratives est pointée par plus de 8 travailleurs sur 10, selon les constats de l'enquête « exclusion numérique » menée par le « GT exclusion numérique » schaarbeekois auprès d'une centaine de travailleurs sociaux de la commune¹⁸.

Ce processus de digitalisation s'est accompagné ces dernières années de la disparition progressive de quantité de guichets physiques qui permettaient à de nombreux citoyens de mener à bien leurs démarches et d'obtenir des réponses en cas de difficultés administratives.

Cette transformation numérique des administrations et des services rendus par quantité d'opérateurs privés n'est donc pas sans poser problème. Parmi les principaux, la question du « non-recours aux droits » (et du nonaccès aux droits) et celle, qui concerne tout particulièrement Unia, de la discrimination potentielle de certains groupes parmi les plus fragilisés.

4.2 Définition de la fracture numérique/des inégalités numériques

« La fracture numérique, cette expression tant usitée dans les médias, est apparue dans les années 1990 avec le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). Aujourd'hui, elle a acquis plusieurs significations, se référant aussi bien à l'accès matériel à ces technologies qu'aux inégalités sociales qui résultent des usages différents que l'on en fait »¹⁹.

« Les technologies changent notre société à la vitesse de l'éclair. Mais les pratiques numériques ne suivent pas pour autant le même rythme ; tout le monde ne surfe pas avec la même aisance sur la vague numérique (...) de nombreuses personnes ne bénéficient pas des possibilités offertes par le numérique, ce qui entrave leur accès à certains droits sociaux »²⁰.

Il est habituellement considéré que la fracture numérique se marque à plusieurs niveaux :

- l'accès au matériel et à l'Internet ;
- la maîtrise des compétences liées au numérique ;
- et l'accès aux services digitaux (administration, services bancaires, santé...).

En Belgique, la fracture numérique reste importante entre les personnes peu et hautement qualifiées. De manière générale, on peut dire que plus le niveau d'instruction et les revenus sont élevés, plus avancées sont les compétences numériques. On observe également quelques disparités entre les régions²¹.

A la notion de « fracture numérique » qui suggère une coupure nette entre deux groupes, à savoir les personnes capables d'utiliser les technologies digitales et d'autres qui en seraient incapables, on préférera recourir à l'idée d'« inégalités numériques ». En effet, nous sommes tous potentiellement à un moment ou à un autre en difficulté avec ces nouveaux outils et pratiques.

¹⁸ E. Massart, C. Caldarini et E. Semal, *De l'invisibilité à l'autonomie des personnes en situation de vulnérabilité numérique*, 2022, « Plus de 8 travailleurs sociaux sur 10 estiment que, pour beaucoup de personnes, le passage au numérique rend les services publics inaccessibles ou difficilement accessibles (Q11.8), et qu'il est en conséquence nécessaire de proposer des alternatives non numériques dans les services publics », [Rapport GT Exclusion Numerique.pdf, p.14](#)

¹⁹ [fracture-numerique.pdf \(ccpc.be\)](#)

²⁰ <https://kbs-frb.be/fr/barometre-inclusion-numerique-2022> Baromètre de l'Inclusion Numérique 2022, UCL-VUB-Statbel-Fondation Roi Baudouin, 2022.

²¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). Rubrique Faits et chiffres, [Peut-on vraiment parler de fracture numérique ?](#)

»Comme mentionné plus haut, tant au niveau wallon qu'au niveau bruxellois (suite à l'intervention de la Cour constitutionnelle le 25 septembre dernier), les services publics doivent être accessibles via trois voies physiques, obligatoires et alternatives :

4.3 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

Ce Décret adopté en 2024 vise la digitalisation des services publics wallons. Le texte, comme l'ont recommandé Unia et quantité d'associations issues de la société civile, consacre le maintien d'alternatives physiques à côté des voies de communication et procédures électroniques.

L'article 13 du chapitre 5 du Décret consacré à la lutte contre la fracture stipule :

« Afin de lutter contre la fracture numérique, l'autorité publique doit garantir à tout usager :

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** » (nous soulignons).

4.4 Décision de la Cour constitutionnelle n°126/2025 du 25 septembre 2025 relative à l'Ordonnance Bruxelles-Numérique

Le Décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatifs à la transition numérique des autorités publiques (ci-après l'Ordonnance Bruxelles-Numérique) met en place la digitalisation obligatoire des services publics bruxellois, de la COCOM et de la COCOF. L'objectif de cette Ordonnance était d'instaurer un canal numérique obligatoire 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 **de communication, 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 édictée, notamment parce qu'il était considéré que cette ordonnance ne visait qu'à garantir la voie numérique, sans avoir une incidence sur les autres voies, dont la gestion était laissée aux différents ministres et à leurs administrations et ce sans approche globale et concertée .

Cette approche non transversale, risquait d'entraîner d'importantes discriminations pour les citoyens bruxellois, raison pour laquelle un recours devant la Cour constitutionnelle a été introduit contre cette ordonnance par le secteur associatif, des syndicats et soutenu par [Unia, qui est intervenu à la procédure](#).

Unia estime en effet 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 Cour²² a suivi la demande du secteur associatif, des syndicats et d'Unia en décidant que l'Ordonnance pouvait rester telle quelle, à **condition d'interpréter son article 13** comme suit :

²² Cour constitutionnelle., 25 septembre 2025, <https://fr.const-court.be/public/f/2025/2025-126f.pdf>

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 modes d'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**.

5 ANALYSE DE LA LEGISLATION ANTIDISCRIMINATION FACE AUX INEGALITES NUMERIQUES

5.1 Législation et définition de la discrimination

La législation antidiscrimination belge est une application particulière des principes d'égalité et de non-discrimination compris dans la Constitution belge, en ses articles 10 et 11.

Ces principes s'opposent à ce qu'il soit fait, sans justification raisonnable, une distinction entre des personnes ou des catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables. Il s'agit de ce qu'on appelle l'interdiction de discrimination active²³.

Ils s'opposent également à ce que « *soient traitées de manière égale des catégories de personnes qui, au regard de la mesure envisagée, se trouvent dans des situations essentiellement différentes* »²⁴. « Le concept « de « discrimination passive » renvoie, à la situation où une norme ou une pratique s'abstient, sans justification objective et raisonnable, d'opérer une distinction de traitement entre des catégories de personnes qui ne se trouvent pourtant pas dans une situation comparable vis-à-vis de cette norme ou de cette pratique »²⁵.

Cette interdiction de la discrimination passive bénéficie d'un ancrage de longue date dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle. La Cour indique ainsi, notamment dans son arrêt n° 4/92, que « *les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les*

²³ B. Renauld, S. Van Drooghenbroeck, « Le principe d'égalité et de non-discrimination » in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Vol. II., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 578.

²⁴ Service de recherche du Parlement européen (EPRS), *Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé*, disponible en ligne.

²⁵ V. Ghesquière, I. Hachez, C. Van Basselaere, « La discrimination fondée sur le handicap », in P. Wautelet, J. Ringelheim (dir.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, Anthémis, Limal, 2018, p. 104.

moyens employés et le but visé »²⁶. La législation antidiscrimination (ci-dessous législation AD) est déclinée dans différents textes nationaux et internationaux, notamment en fonction des compétences concernées. Ainsi, en matière de biens et services (notamment les services publics), la matière est principalement régie par la loi antidiscrimination fédérale du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discriminations et la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

Ces lois définissent la discrimination de façon similaire, en partant de domaines protégés (5.1.1), en définissant des comportements interdits (5.1.2), en énumérant des critères protégés (5.1.3), en ce compris le handicap (5.1.4) et en intégrant un système de justification, qui varie également en fonction des domaines et des critères (5.1.5).

5.1.1 Domaines protégés

Les domaines protégés par la législation AD et visés par la fracture numérique sont notamment les domaines des biens et services, en ce compris les services publics.

5.1.2 Comportements interdits

La législation AD liste les comportements qui sont interdits. Il s'agit de la discrimination directe, la discrimination indirecte, le refus d'aménagement raisonnable, le harcèlement, les discours de haine, les délits de haine et l'injonction à discriminer.

Seuls les trois premiers comportements seront analysés dans le cadre du présent avis, les autres comportements n'étant pas directement pertinents pour le sujet qui nous occupe.

On parle de **discrimination directe** lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre dans une situation comparable en raison d'une caractéristique qui est protégée par la loi. En d'autres termes, il y a discrimination directe lorsqu'une personne ou un groupe de personnes est traité différemment en raison d'un critère protégé, traitement qui n'est pas justifié.

On parle de **discrimination indirecte** lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères protégés et lorsque cette distinction ne peut pas être justifiée.

Enfin, la loi stipule que le **refus d'aménagements raisonnables** pour les personnes en situation de handicap constitue une discrimination. Les aménagements raisonnables sont des mesures appropriées, prises en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne présentant un handicap d'accéder et de participer à la vie en société.

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. En effet, elle ne concerne pas directement des personnes protégées par un critère de discrimination, mais bien indirectement, par des règles d'apparence neutres.

Il est important de souligner que la législation AD ne requiert pas une intention pour établir s'il y a discrimination ou pas. C'est le fait discriminatoire lui-même qui est visé par la loi, qu'il soit volontaire ou non, qu'il soit conscient ou non dans le chef de son auteur.

La digitalisation des services a un impact important sur des personnes protégées par des critères de discrimination.

²⁶ C. Const, arrêt n°4/92 du 23 janvier 1992 ; arrêt n°12/2008 du 14 février 2008 ; arrêt n°19/2009 du 12 février 2009, www.const-court.be.

5.1.3 Critères protégés

Les législations AD reprennent les 5 critères dits « raciaux » (prétendue race, couleur de peau, nationalité, ascendance et origine nationale ou ethnique), le handicap, les convictions philosophiques ou religieuses, l'orientation sexuelle, l'âge, la fortune (autrement dit les ressources financières), l'état civil, les convictions politiques, les convictions syndicales, l'état de santé, les caractéristiques physiques ou génétiques, la naissance et l'origine et la condition sociale (entendue comme la condition socio-économique d'une personne, mais également comme le fait d'être analphabète ou illettré, d'exercer ou d'avoir exercé certains métiers, d'être sans-abri ou sans chez-soi,...).

La fracture numérique touche principalement les **critères** de la langue, de l'âge, du handicap, de la fortune, de l'origine sociale, de la condition sociale, de l'origine nationale (difficultés d'expression ou de compréhension dans les langues nationales) et du genre²⁷.

Par ailleurs, la fracture numérique peut toucher des **situations multidimensionnelles**, dans lesquelles les critères tantôt s'additionnent (une personne en situation de handicap qui éprouve des difficultés à se déplacer et qui est aussi âgée), tantôt se croisent (la dimension intersectionnelle : une personne en situation de handicap et dont les revenus ne sont pas élevés qui aurait besoin d'une application particulière qui est coûteuse pour elle).

5.1.4 Le handicap et les aménagements raisonnables

Les personnes en situation de handicap bénéficient d'une protection particulière en droit national et international. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées a défini les personnes avec un handicap de manière large, comme étant « des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Cette définition englobe donc bien plus de personnes que celles disposant d'un handicap officiellement reconnu ou attesté.

Comme le mentionne la Cour constitutionnelle : « *l'article 22ter de la Constitution reconnaît à chaque personne en situation de handicap « le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables » ; ce droit est par ailleurs assorti d'un principe de légalité, dès lors que cette disposition énonce que « [l]a loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».* Les articles 9, 19 et 27 de la Convention des Nations unies « relative aux droits des personnes handicapées », adoptée à New York le 13 décembre 2006, reconnaissent également en faveur des personnes handicapées un droit à l'accessibilité aux services publics et au travail. Or, le handicap peut, dans de nombreuses hypothèses, constituer un frein à l'accès au numérique. Il y a également lieu de rappeler que l'article 23 de la Constitution reconnaît à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et que l'alinéa 3, 2°, 3°, et 5°, de cette disposition précise que ce droit comprend notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, le droit à un logement décent et le droit à l'épanouissement culturel et social. L'ensemble de ces droits, tout particulièrement pour un public plus vulnérable en raison d'un handicap, de son âge, de son genre, de la fortune ou de l'origine sociale, repose bien souvent sur un accès à des procédures administratives ou à la communication avec les autorités publiques »²⁸.

Les législations antidiscrimination stipulent que le refus d'aménagements raisonnables à l'égard d'une personne en situation de handicap constitue une discrimination. Par ailleurs, l'article 22ter de la Constitution belge stipule que « *chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables* ».

« *Les aménagements raisonnables sont des mesures appropriées, prises en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder et de participer à la vie en société sur un pied d'égalité*

²⁷ Le critère du genre est protégé par l'IEFH

²⁸ Cour constitutionnelle, 25 septembre 2025, N°126/2025, p. 11

avec les autres, sauf si ces mesures imposent à l'égard de la personne qui doit les adopter une charge disproportionnée ».

L'obligation de fournir des aménagements raisonnables aux personnes en situation de handicap est une réponse à l'environnement inapproprié auquel elles sont souvent confrontées. Cela n'est pas en contradiction avec l'égalité de traitement des personnes, car l'aménagement garantit simplement que les personnes en situation de handicap soient traitées de manière égale.

L'obligation de mettre en place des aménagements raisonnables incombe au prestataire de services.

Un aménagement raisonnable doit être efficace, faciliter la participation égale et autonome et assurer la sécurité et la dignité de la personne en situation de handicap.

Pour évaluer le caractère raisonnable d'un aménagement, il convient d'utiliser au moins les indicateurs suivants : l'impact financier, l'impact organisationnel, la fréquence et la durée d'utilisation, l'impact sur la qualité de vie de l'utilisateur, l'impact sur l'environnement et sur les autres utilisateurs, la disponibilité d'alternatives, l'absence de normes claires ou légales.

Ces indicateurs doivent toujours être considérés les uns par rapport aux autres et chaque situation doit être évaluée individuellement.

5.1.5 Justifications

5.1.5.1 Différents systèmes de justification en fonction de domaines/critères

En matière de biens et services, les distinctions indirectes ou les refus d'aménagements raisonnables doivent pouvoir être justifiés de façon objective et raisonnable – c'est-à-dire être proportionnées, soit appropriées et nécessaires, au but légitime poursuivi – pour ne pas être considérés comme des discriminations.

C'est également en ce que la Cour constitutionnelle analyse les justifications apportées à une distinction de traitement : *« le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »*²⁹.

Les justifications apportées à la digitalisation des services sont diverses, mais comme souligné dans notre introduction, ont souvent trait à des arguments d'ordre économique : réduction des coûts (personnel, bâtis, courriers,...), efficacité (plus grand nombre de destinataires touchés) et rapidité (communication instantanée), suppression de la notion de distance, réduction éventuelle du risque d'erreurs (certains secteurs parlent d'une détection plus facile des anomalies), optimisation du temps de travail, fidélisation des usagers/clients, optimisation des stocks,...

5.1.5.2 La clause de sauvegarde

L'ensemble des législations antidiscrimination (adoptées à tous les niveaux de pouvoir) précise qu'une distinction directe ou indirecte fondée sur l'un des critères protégés ne s'analyse pas en une forme de discrimination prohibée lorsque cette distinction directe ou indirecte est imposée par ou en vertu d'une norme législative.

²⁹ C.C., 27 juin 2024, 70/2024, B.8.

En d'autres mots, une distinction opérée sur la base d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance n'est pas considérée comme une discrimination au sens de la loi antidiscrimination et Unia ne peut donc pas intervenir au niveau individuel. Cet article, appelé « clause de sauvegarde », empêche ainsi d'incriminer directement les législations qui entraîneraient une distinction de traitement dans le cadre d'une situation individuelle, puisqu'elles ne peuvent être considérées comme créatrices de discriminations.

5.1.6 L'impact sur la pauvreté

Dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité, l'impact des mesures envisagées sur la pauvreté doit également être analysé. En effet, comme le relève, Olivier De Schutter, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté dans son rapport :

« L'exigence d'égalité de traitement repose sur quatre préceptes distincts³⁰. Premièrement, les États devraient garantir l'égalité devant la loi, en veillant à ce que les cadres réglementaires et politiques ne soient pas discriminatoires à l'égard des personnes en situation de pauvreté. Deuxièmement, les États devraient garantir l'égalité de protection de la loi, en veillant à ce que les agents de l'État ne commettent pas de telles discriminations. **Ce précepte devrait inclure l'obligation faite aux organismes publics d'évaluer en amont l'impact de leurs décisions sur les inégalités et la Pauvreté** (nous soulignons) (...) Sur ces différents aspects, les dispositions légales qui interdisent la discrimination fondée sur les désavantages socioéconomiques devraient s'attaquer non seulement à la discrimination directe (la prise de décisions défavorables en raison de la faiblesse de revenus ou de richesses), **mais aussi à la discrimination indirecte, lorsque la référence à des critères ou procédures apparemment neutres affecte délibérément ou inconsciemment les personnes en situation de pauvreté de manière disproportionnée** (nous soulignons). Tel est le cas pour des critères comme le niveau d'alphabétisation, le chômage, l'absence de domicile fixe, le lieu de résidence (quartiers défavorisés par exemple) ou, comme mentionné plus haut, la source de revenus (comme le recours à l'aide sociale) ou l'occupation de formes d'emploi précaires (...) »³¹.

C'est également en ce sens que s'est prononcé à plusieurs reprises le Comité européen des droits économiques et sociaux : « **il importe que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande** (nous soulignons), en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté »³².

En effet, de nombreuses mesures politiques peuvent avoir un impact sur les situations de pauvreté et sur l'accès aux droits dans les différents domaines de la vie. Afin d'estimer les impacts éventuels de ces mesures et d'éviter leurs écueils pour les personnes en situation de pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté - en tant qu'institution publique, indépendante et interfédérale - recommande depuis plusieurs années que des analyses d'impact ex ante sur la pauvreté puissent être appliquées à tous les niveaux de pouvoir. Ainsi, dans les conclusions de son dernier Rapport bisannuel, le Service indiquait qu'« *au cours de la prochaine législature, et pour les nouvelles mesures (ou les ajustements aux réglementations existantes) qui seront élaborées par les différentes autorités, une analyse d'impact ex ante systématique – un test d'impact sur la pauvreté – est nécessaire afin d'évaluer, en amont, l'impact possible de ces mesures sur les situations de pauvreté et de précarité et de prévoir ainsi les ajustements nécessaires* »³³.

³⁰ Cité par Olivier de Schutter : voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26.

³¹ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter, *Interdire la discrimination fondée sur les désavantages socioéconomiques : un outil essentiel dans la lutte contre la pauvreté*, A/77/157, 13 juillet 2022, disponible [en ligne](#).

³² Voy. not. Comité européen des droits sociaux, *Autisme Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53.

³³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). *La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023*, Bruxelles, p. 136.

Le Service de lutte contre la pauvreté définit l'analyse d'impact ex ante sur la pauvreté comme « *un outil d'aide à la décision politique qui permet d'évaluer, lors du processus de décision politique, les incidences d'un projet de mesure ou de politique sur la pauvreté. Cela permet de prendre des décisions politiques plus justes et inclusives* »³⁴. Ce type d'analyse d'impact permet, notamment, d'éclairer les décideurs sur les attentes et les besoins des personnes en situation de pauvreté afin de mieux y répondre. À ce jour, de nombreux instruments et pratiques en matière d'analyse d'impact sur la pauvreté existent en Belgique et peuvent constituer des exemples inspirants. Il s'agit, notamment, de l'analyse d'impact sur la réglementation au niveau fédéral, de l'*armoedetoets* en Flandre, de l'analyse d'impact sur l'égalité des chances au sein du Service public régional de Bruxelles ou encore des avis d'impact du Haut Conseil Stratégique en Wallonie³⁵.

5.2 Application à l'avant-projet de loi dont avis

L'avant-projet de loi analysé constitue une avancée importante en matière de protection des citoyens. Cependant, l'absence d'imposition des trois alternatives au numérique risque de créer un régime de traitement strictement égal de toute personne, indépendamment de sa vulnérabilité et donc de créer une distinction passive de traitement (art. 10 et 11 de la Constitution) ou une potentielle discrimination indirecte (loi AD), puisque cela peut causer un désavantage à des personnes protégées par des critères de discrimination et aggraver ainsi leurs vulnérabilités préexistantes.

C'est également en ce sens que s'est positionnée la Section législation du Conseil d'Etat : « *L'informatisation des procédures administratives en ligne et des communications avec les autorités publiques est susceptible de créer une discrimination indirecte en raison du handicap, de l'âge, de la fortune, de l'origine sociale ou du genre. En effet l'accès à de telles procédures administratives ou communications présuppose l'accès à du matériel informatique et à une connexion internet, ainsi que la disposition de compétences numériques permettant d'en comprendre le fonctionnement. De nombreuses études témoignent des difficultés rencontrées par une série de personnes pour accéder à ces technologies, notamment en raison d'un ou plusieurs des critères de différenciation précités* »³⁶. La Cour constitutionnelle a également rappelé que : « *il convient de tenir compte du fait que 'chacun n'a pas un accès égal aux techniques informatiques' et que '[...] le principe d'égalité et de non-discrimination peut être violé lorsque le législateur traite de la même manière des personnes qui se trouvent dans des situations essentiellement différentes'* »³⁷ et d'ajouter : « *Il ne serait pas admissible, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, que consécutivement à l'obligation faite par l'avant-projet d'assurer la numérisation des procédures administratives et des communications avec les autorités publiques, un nombre important de personnes se voit privé d'un accès effectif aux services prestés par les autorités publiques* »³⁸.

La *ratio legis* de la mise en place d'une seule alternative plutôt que trois n'est pas explicitée dans les travaux préparatoires, mais elle réside probablement dans un objectif d'économie ou d'efficacité.

Unia ne conteste aucunement la légitimité de l'objectif potentiellement poursuivi. Cependant, comme le relève la Cour constitutionnelle, « *l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (...)* Elles (NDLR ces normes) impliquent la mise en place de mesures suffisantes qui garantissent un égal accès aux services publics offerts par les autorités publiques concernées et s'opposent à ce que la disposition attaquée produise des effets disproportionnés au détriment des personnes en situation de vulnérabilité par rapport aux

³⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Séminaire 'L'analyse d'impact sur la pauvreté dans l'élaboration des politiques', disponible [en ligne](#).

³⁵ *Idem*.

³⁶ section de législation du Conseil d'Etat a rendu un avis sur l'avant-projet des décret et ordonnance conjoints§§

³⁷ Cour const., 25 septembre 2025, arrêt n°, citant son arrêt n°106/2004 §§

³⁸ *Ibidem*, point 1.2, p.11 et SL CE, 17 août 2023, arrêt n° 74.031/2/V, <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/74031.pdf#search=transition%20num%C3%A9rique>

techniques numériques, ce qui serait le cas si ces personnes se voyaient privées de l'accès effectif aux services publics en raison de l'absence d'un accès non numérique à ceux-ci. »³⁹

Il convient donc de se poser la question de savoir si les mesures adoptées sont proportionnelles et appropriées à l'objectif poursuivi.

Cette analyse implique qu'il ne puisse pas exister d'autres mesures permettant raisonnablement d'atteindre le même but (caractère approprié) et moins restrictive sur le plan des droits (caractère proportionné) et que la vulnérabilité importante du public susceptible d'être atteint par l'absence de plusieurs alternatives physiques soit prise en compte.

Ainsi, il se pourrait, dans le cadre de la proposition qui nous est soumise, que le service public opte à titre d'alternative au numérique, pour un guichet physique, unique. En effet, la législation n'impose pas à ce service de tenir une permanence téléphonique. Dans cette hypothèse, cela pourrait créer une situation dans laquelle une personne n'ayant pas accès aux canaux numériques doit se déplacer – loin de chez elle – afin de pouvoir discuter de son dossier, de son problème administratif avec le service concerné. Or, certains publics particulièrement vulnérables ne sont pas à même de se déplacer de manière aisée, voire pas du tout, en raison notamment de leur âge ou de leur situation de handicap.

Il se pourrait également qu'un service public opte, à titre d'alternative au numérique, pour une permanence téléphonique. Dans cette hypothèse, une personne malentendante qui n'a pas accès au numérique et ne pouvant utiliser le téléphone en raison de sa déficience auditive pourrait être privée d'accès au service public, indisponible via un guichet physique.

Par ailleurs, il est aussi tout à fait envisageable que certains services publics estiment être suffisamment accessibles par la voie numérique et la voie postale, deux moyens de contacts inaccessibles pour les personnes analphabètes ou illettrées.

En l'espèce, il est difficile d'imaginer que l'alternative unique au numérique (guichets physiques OU permanence téléphonique OU voie postale) constitue la seule mesure susceptible d'être mise en place, alors que tant la Région wallonne que la Région de Bruxelles-Capitale vont maintenir, avec d'importantes garanties, les deux autres alternatives physiques.

En outre, l'instance de contrôle instituée par cet avant-projet de loi a comme unique mission de vérifier si l'alternative envisagée par le service public a été matériellement mise en place, sans laisser la possibilité au citoyen de se plaindre auprès de cette instance de problème d'accessibilité ou à cette instance de vérifier si l'alternative prévue permet bel et bien au service d'être accessible. Cela engendre un risque accru de discrimination et de nonaccès aux services publics pour les personnes en situation de vulnérabilité. L'existence de la législation permettra en effet aux services concernés de justifier leur choix sans qu'au préalable, une quelconque analyse d'impact n'ait été organisée auprès des personnes en situation de vulnérabilité parmi lesquelles on compte notamment les personnes en situation d'analphabétisme, de pauvreté ou encore de handicap.

Pour ces raisons, Unia considère dès lors que l'avant-projet de loi peut entraîner des situations discriminatoires et recommande qu'il soit modifié conformément aux recommandations qui précèdent (cfr. *surpa* recommandations).

5.2.1 Constitution et textes internationaux

Les lois fédérales doivent être conformes à la Constitution (outre les articles 10 et 11) et aux textes internationaux ratifiés par la Belgique :

- Depuis 2021, l'article 22ter de la Constitution établit que « Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables ». La deuxième partie de l'article 22ter stipule « La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit » et impose des obligations positives aux pouvoirs publics. Ainsi, chaque législateur,

³⁹ Cour const., 25 septembre 2025, *op. cit.*, p. 18

dans son champ de compétences, est tenu de mettre en œuvre de manière progressive le droit constitutionnel de pleine inclusion des personnes en situation de handicap. Le législateur se voit ainsi rappeler avec force les obligations de la Convention ONU : il est tenu d'adopter des lois, décrets et ordonnances qui introduisent des réformes structurelles afin d'éliminer les obstacles à la participation des personnes en situation de handicap.

- L'article 23 de la Constitution garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce droit englobant notamment le droit à l'aide sociale, à la sécurité sociale (2°) et à un logement décent (3°).
- L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée notamment sur base d'une série de critères, y compris la fortune, le handicap et l'âge.
- La Charte sociale européenne garantit le droit à la sécurité sociale (art. 12), le droit aux services sociaux (art. 14), le droit des personnes handicapées (art. 15), le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (art. 16), le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique (art. 30).

6 CONTACTS UNIA

Sébastien François – sebastien.francois@unia.be – 02/212.30.31

Anaïs Lefrère – anais.lefrere@unia.be – 02/212.31.69