



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.398/4
du 26 novembre 2025

advies 78.398/4
van 26 november 2025

sur

over

un 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’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
19 juli 2018 inzake
toegankelijkheid van de
websites en mobiele
applicaties van
overheidsinstanties en van de
wet 4 mei 2016 inzake open
data en het hergebruik van
overheidsinformatie’

Le 3 novembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'État, du Numérique et de la Politique scientifique à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un 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'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 novembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 novembre 2025.

*

Op 3 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Modernisering van de Overheid, belast met Overheidsbedrijven, Ambtenarenzaken, het Gebouwenbeheer van de Staat, Digitalisering en Wetenschapsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 19 juli 2018 inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties en van de wet 4 mei 2016 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 november 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE, auditeur, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 november 2025.

*

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet :

« La présente modification vise à atteindre plusieurs objectifs. Tout d'abord, elle cherche à garantir aux citoyens une multitude de canaux de communication en obligeant les administrations fédérales à maintenir en plus des canaux numériques, au moins un canal non-numérique, tels qu'un service téléphonique, un contact postal ou des points d'accueil physiques. Cela permettra de garantir que le citoyen ne sera pas obligé d'utiliser uniquement des sites internet et des applications mobiles pour entrer en contact avec l'administration ou réaliser une procédure administrative.

Ensuite, la modification législative proposée a pour but de renforcer l'accessibilité en assurant que le canal non-numérique proposé par l'administration fédérale soit adapté à son service, à ses procédures administratives et à son public cible. Ainsi les services seront orientés vers les citoyens et accessibles par l'ensemble de ceux-ci en particulier ceux qui ne disposent pas d'un accès adéquat aux outils numériques.

Enfin, cette modification favorisera l'inclusion sociale en prenant en compte la réalité de tous les citoyens. En effet, si certains citoyens sont dans l'incapacité de réaliser des procédures administratives en ligne, d'autres disposent de certaines compétences numériques qui grâce à un accompagnement adéquat pourraient leur permettre de réaliser certaines procédures en ligne. C'est pourquoi ce projet de loi met également en place l'obligation pour les administrations fédérales de proposer un accompagnement et un soutien pour [...] réaliser des démarches en ligne. Cela contribuera ainsi à une société plus inclusive où chacun a l'opportunité de communiquer avec les administrations fédérales et d'accéder aux services nécessaires sans risque d'exclusion.

Pour terminer, la modification de la loi accessibilité dispose d'un mécanisme de contrôle des obligations qu'elle met en place. En plus du contrôle du citoyen via le service des plaintes, le médiateur fédéral ou le service pour la simplification administrative, le SPF BOSA aura la tâche supplémentaire de contrôler s'il existe effectivement les canaux autres que les sites web et applications mobiles.

[...]

L'intégration de cette modification ne devrait pas nécessiter d'adaptations significatives dans la pratique des administrations, qui sont déjà tenues de respecter les principes généraux de bonne administration. L'ajout de cette garantie légale vise simplement à clarifier et à renforcer l'obligation de diversifier les modes de communication et de prévoir un contrôle. Ce faisant, nous souhaitons rassurer les citoyens sur leur droit à un accès équitable aux services publics ».

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

La modification envisagée de la loi du 19 juillet 2018 ‘relative à l’accessibilité des sites internet et des applications mobiles du secteur public’ vise donc à faire en sorte que les « administrations fédérales [maintiennent] en plus des canaux numériques au moins un canal non-numérique, tels qu’un service téléphonique, un contact postal ou des points d’accueil physiques ». Le dispositif de l’avant-projet (article 8/1, § 1^{er}, en projet) prévoit en conséquence l’obligation pour les organismes du secteur public ¹ de maintenir pour les « personnes physiques » ² « au moins une possibilité » non numérique de communication et de réalisation de procédures administratives. L’article 8/1, § 2, en projet précise que les organismes du secteur public « adaptent [cette] possibilité en fonction de leur service, de leurs procédures administratives et de leur public cible ».

1.2. Dans son avis 74.001/2/V, la section de législation a rappelé ce qui suit concernant la problématique de la fracture numérique :

« 1.1. 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 ³.

1.2. Comme l’a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 106/2004, il convient de tenir compte du fait que ‘chacun n’a pas un accès égal aux techniques informatiques’ ⁴ 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’ ⁵. 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.

En outre, l’article 22^{ter} 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

¹ Au sens de l’article 3.1 de la loi du 19 juillet 2018.

² L’exposé des motifs précise qu’il est en réalité question des personnes physiques ne possédant pas de numéro d’entreprise, bien que cela ne ressorte pas du dispositif. Voir à cet égard l’observation générale 2.

³ *Note de bas de page 7 de l’avis cité* : « Outre les nombreux avis des instances consultées dans ce dossier, voir notamment, C. LANGLOIS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Digitalisation et discrimination : enjeux d’une rencontre, agenda d’une réforme », in X., Redynamiser la lutte contre la discrimination, Intersentia, 2023, pp. 35 à 73 ».

⁴ *Note de bas de page 8 de l’avis cité* : C.C., 16 juin 2004, n° 106/2004, B.14.

⁵ *Note de bas de page 9 de l’avis cité* : *Ibidem*.

garantissent la protection de ce droit' ⁶. Les articles 9 ⁷, 19 ⁸ et 27 ⁹ 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 » ¹⁰.

⁶ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : D'autres dispositions constitutionnelles empruntent la même formulation que l'article 22ter, alinéa 2, de la Constitution, de laquelle découle un principe de légalité formelle, comme l'article 22, alinéa 2, de la Constitution (droit au respect de la vie privée et familiale), l'article 22bis, alinéa 5, de la Constitution (droits de l'enfant – voir, à cet égard, l'avis n° 71.304/2 donné le 4 mai 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 23 juin 2022 'modifiant le décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse', *Doc. parl.* Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 397/1, pp. 17 à 33 et C.C., 18 juillet 2013, n° 106/2013, B.4.7) ou encore l'article 23, alinéa 2, de la Constitution (droits économiques, sociaux et culturels). Voir également, en ce sens, l'intervention de M. Stefan SOTTIAUX et Mme Marie SPINOY concernant la proposition de révision de la Constitution visant à insérer au titre II de la Constitution un article 22ter garantissant aux personnes en situation de handicap le droit à une pleine inclusion dans la société : « La formulation 'La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit' signifie que le législateur fédéral et les législateurs des Communautés et Régions sont chargés de préciser le droit en question, chacun dans son domaine de compétences. Cette formulation figure à l'article 23 de la Constitution, ainsi que dans différents autres articles de la Constitution, par exemple, les articles 11, 11bis, 22 et 22bis. Elle établit une condition de légalité et impose une intervention du législateur formel dans ces matières », *Doc. parl.*, Sénat, 2019-2020, n° 7-169/3, p. 125).

⁷ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Cette disposition précise notamment : « 1. Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. [...] ».

⁸ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Cette disposition prévoit : « Les États Parties à la présente Convention reconnaissent à toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes, et prennent des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit ainsi que leur pleine intégration et participation à la société, notamment en veillant à ce que : [...] c) Les services et équipements sociaux destinés à la population générale soient mis à la disposition des personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, et soient adaptés à leurs besoins ».

⁹ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Cette disposition prévoit : « 1. Les États Parties reconnaissent aux personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, le droit au travail, notamment à la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessibles aux personnes handicapées. Ils garantissent et favorisent l'exercice du droit au travail, y compris pour ceux qui ont acquis un handicap en cours d'emploi, en prenant des mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour notamment : [...] ».

¹⁰ Avis 74.001/2-4/V donné le 17 août 2023 sur un avant-projet devenu le décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune du 25 janvier 2024 et du 1^{er} février 2024 'relatifs à la transition numérique des autorités publiques', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2023-2024, A-758/1, pp. 57-71, l'observation sous l'article 13 de l'avant-projet.

1.3. Comme le relève l'exposé des motifs, l'existence d'un droit à une communication ou à un accès non numérique aux procédures administratives – et donc aux services publics – découle du droit positif. Ainsi, dans son arrêt n° 126/2025¹¹, la Cour constitutionnelle constate :

« B.6. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les normes de référence visées au moyen [articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 22^{ter} et 23, alinéas 1^{er} et 3, 2°, 3°, 5° et 6° de la Constitution] n'imposent pas, en soi, un contenu et des modalités précis relatifs à un accès non numérique aux services publics. Elles 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 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 ».

1.4. La question se pose de savoir comment, concrètement, il peut être garanti, aux personnes en situation de vulnérabilité par rapport aux techniques numériques, un accès effectif aux services publics offerts par les organismes du secteur public.

L'exposé des motifs indique ainsi que les services publics peuvent être accessibles de manière non numérique par les moyens suivants : par téléphone, par le biais d'un accueil physique et par le biais des services postaux. L'article 8/1 en projet se limite à imposer « au moins une possibilité de communication et de réalisation des procédures administratives autrement que via les sites internet et les applications mobiles ».

Interrogée sur le caractère suffisant de cette obligation minimale et si celle-ci impliquait que les organismes publics qui offrent tout ou partie de ces moyens d'accès non numériques (contact téléphonique, accueil physique, correspondance postale) étaient autorisés à les supprimer pour n'en conserver qu'un seul, la déléguée a répondu :

« Il est d'abord nécessaire de faire remarquer qu'il n'est pas garanti que les organismes du secteur publics soient tous aujourd'hui accessibles par envoi postal, par téléphone et par accueil physique. De plus, il est encore plus à douter que l'ensemble des organismes publics permettent de réaliser l'ensemble de leurs procédures de manière non-numérique. Or, l'avant-projet de loi vise, au-delà, de l'accessibilité à permettre la réalisation des procédures administratives via un canal non-numérique.

Suite à ce premier constat, l'intention poursuivie n'est donc pas de permettre aux organismes du secteur public de supprimer deux des trois canaux non-numériques possibles mais bien de garantir que tous les organismes du secteur public en fournissent au moins un, ce qui n'est aujourd'hui pas garanti.

Cet avant-projet ne vise donc pas à consacrer une seule alternative non-numérique.

Quant à la possibilité que les organismes du secteur public utilisent cette loi pour justifier la suppression des autres canaux, l'avant-projet précise que le canal doit être adapté au 'public cible'. Ce dernier est par définition multiple et contraint donc les organismes du secteur publics à garantir différents canaux. De plus, les obligations de cet avant-projet ne suppriment pas les obligations constitutionnelles de non-discrimination, du droit aux

¹¹ Voir à cet égard C.C., 25 septembre 2025, 126/2025, B.2 et B.6.

aménagement raisonnables pour les personnes physiques en situation de handicap et d'égalité de traitement ainsi que le principe général de droit de bonne administration ».

Dans son avis 74.001/4, la section de législation a observé ce qui suit :

« Les paragraphes 1^{er}, alinéa 1^{er}, b), et 2, alinéa 1^{er}, c), autorisent les autorités publiques à mettre en place ou à maintenir une interaction avec un agent des autorités publiques par un accueil physique 'et/ou' un service téléphonique et un contact par voie postale.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier que le choix qui est ainsi offert aux autorités publiques, outre l'organisation d'un contact par voie postale, d'organiser soit un accueil physique, soit un service téléphonique (qui requiert par définition l'accès à un téléphone), permet effectivement de garantir l'inclusivité et l'accessibilité recherchées ».

Une observation similaire vaut en l'espèce. L'auteur de l'avant-projet doit donc être en mesure de justifier que, tel qu'il est formulé, l'article 8/1, § 1^{er}, en projet respecte le droit de chacun à un accès effectif aux services des organismes du secteur public.

À la lumière de l'article 8/1, § 2, en projet qui impose que les modalités de l'accès non numérique qui sont mises en place soient adaptées par les organismes publics « en fonction de leur service, de leurs procédures administratives et de leur public cible », les organismes du secteur public devront, dans la mise en œuvre du dispositif, être en mesure de démontrer que les modalités de l'accès non numérique mise en place permettent effectivement de garantir l'accessibilité recherchée.

Par ailleurs, le contrôle prévu par l'article 8/3 en projet ne peut se limiter au contrôle formel de l'existence d'une possibilité d'accès non numérique au sens de l'article 8/1, § 1^{er}, en projet. Ce contrôle doit porter sur le caractère effectif de l'accès aux services administratifs par un biais non numérique dans le chef des citoyens qui se trouvent en situation de vulnérabilité.

1.5. Il va enfin effectivement de soi que l'avant-projet doit s'appliquer sans préjudice du droit à l'inclusion (y compris le droit à des aménagements raisonnables) des personnes en situation de handicap qui est consacré par l'article 22^{ter} de la Constitution.

2. L'exposé des motifs de l'avant-projet opère une distinction, pour déterminer le champ d'application de l'avant-projet, entre les personnes physiques, d'une part, et les personnes possédant un numéro d'entreprise, d'autre part.

Cette distinction, évoquée dans l'exposé des motifs, ne ressort néanmoins pas du dispositif en projet. Interrogée à ce propos, la déléguée a répondu :

« L'avant-projet vise à exclure les personnes physiques disposant d'un numéro d'entreprise qui agissent dans le cadre de leur entreprise avec leur numéro BCE.

Cette exclusion est basée sur le fait que les personnes physiques qui disposent d'un numéro d'entreprise sont considérées comme des professionnelles et donc disposent du savoir-faire suffisant pour utiliser la voie électronique. Ce raisonnement a été accepté par le Conseil d'État [...].

Cependant, si les personnes disposant d'un numéro d'entreprise agissent en leur qualité de citoyen, alors les dispositions de l'avant-projet s'appliquent.

L'exposé des motifs précise ceci : 'Une personne physique titulaire également d'un numéro d'entreprise devra par conséquent être consciente du contexte dans lequel elle interagit avec l'organisme du secteur public' ».

Nous compléterons l'exposé des motifs afin de clarifier le champ d'application de l'avant-projet de loi ».

S'il peut être admis que le critère selon lequel les personnes physiques sont ou non titulaires d'un numéro d'entreprise constitue, au regard de l'objectif poursuivi par l'avant-projet, un critère objectif, pertinent et raisonnablement justifié ¹², il convient de compléter le dispositif de l'avant-projet afin de prévoir expressément cette distinction entre, d'une part, les personnes physiques qui disposent d'un numéro d'entreprise et agissent en cette qualité et, d'autre part, celles qui disposent d'un tel numéro et agissent en une autre qualité ainsi que les personnes qui ne disposent pas d'un tel numéro.

En ce qui concerne l'accompagnement numérique mis en place par l'article 8/2 en projet, il paraît toutefois indiqué de prévoir, dans la pratique, une assistance pour les personnes physiques qui possèdent un numéro d'entreprise qui rencontrent des difficultés lors de l'utilisation d'une plateforme électronique sécurisée ¹³.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

1. La phrase liminaire précisera que l'article 8/1 est inséré dans le chapitre 3 de la loi du 19 juillet 2018, cette observation valant pour les articles 5 et 6 ¹⁴.
2. Compte tenu des points 1.4 et 1.5 des observations générales, d'une part, et de la concordance à assurer entre les deux versions linguistiques, d'autre part, il y a lieu, dans la version française de l'article 8/1, § 2, en projet, de remplacer les mots « leur possibilité » par les mots « leurs possibilités ».

¹² Voir à ce propos l'avis 74.775/3 donné le 26 janvier 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 12 mai 2024 'visant à digitaliser les relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, les entreprises, les personnes morales et certains tiers et abrogeant la loi du 26 janvier 2021 sur la dématérialisation des relations entre le Service public fédéral Finances, les citoyens, personnes morales et certains tiers, et modifiant différents codes fiscaux et lois fiscales', *Doc. parl.*, 2023-2024, 3864/001, pp. 123-124.

¹³ Voir en ce sens l'avis 74.775/3.

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-2-3-2.

Article 5

Tel qu'il est formulé, l'article 8/2 en projet laisse à penser que chacun des organismes du secteur public visés par l'avant-projet devrait être en mesure d'assurer un accompagnement afin de rendre possible la communication avec tous les autres organismes du secteur public ou l'exécution de procédures administratives via l'utilisation d'outils numériques qui concerneraient d'autres organismes du secteur public. La formulation de la disposition sera revue afin de lever toute ambiguïté à ce sujet, par exemple en précisant que « [l]es organismes du secteur public veillent, chacun pour ce qui le concerne, à fournir un accompagnement adapté [...] » et en omettant les mots « avec les organismes du secteur public ».

Le dispositif sera revu à la lumière de cette observation.

Article 6

Dans l'article 8/3, alinéa 1^{er}, en projet, les mots « au paragraphe 1 » seront omis.

Article 7

La disposition sera rédigée comme suit :

« Dans l'article 6/1, alinéa 1^{er}, de loi du 4 mai 2016 relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public, inséré par la loi du 25 décembre 2023, les mots 'l'article 5, § 2,' sont remplacés par les mots 'l'article 5, § 1^{er}/1' ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. In de memorie van toelichting van het voorontwerp wordt het volgende gesteld:

“Deze wijziging heeft verschillende doelstellingen. Ten eerste wil ze de burgers een veelheid aan communicatiekanalen garanderen door de federale overheidsdiensten te verplichten om naast digitale kanalen ook minstens één niet-digitaal kanaal te behouden, zoals een telefoondienst, een contactpunt per post of fysieke onthaalpunten. Zo wordt gewaarborgd dat de burger niet uitsluitend gebruik hoeft te maken van websites en mobiele applicaties om contact op te nemen met de overheid of een administratieve procedure te doorlopen.

Ten tweede heeft de voorgestelde wetswijziging tot doel de toegankelijkheid te verbeteren door ervoor te zorgen dat het niet-digitale kanaal dat door de federale overheid wordt aangeboden, is afgestemd op haar dienstverlening, haar administratieve procedures en haar doelgroep. Zo zullen de diensten op de burgers zijn gericht en voor iedereen toegankelijk zijn, met name voor degenen die niet over voldoende toegang tot digitale hulpmiddelen beschikken.

Ten slotte zal deze wijziging de sociale inclusie bevorderen door rekening te houden met de realiteit van alle burgers. Sommige burgers zijn namelijk niet in staat om administratieve procedures online af te handelen, terwijl anderen over bepaalde digitale vaardigheden beschikken die hen, met de juiste begeleiding, in staat zouden kunnen stellen om bepaalde procedures online af te handelen. Daarom legt dit ontwerp ook de verplichting op aan de federale overheidsdiensten om begeleiding en ondersteuning te bieden bij het uitvoeren van online procedures. Dit zal bijdragen tot een meer inclusieve samenleving waarin iedereen de kans krijgt om met de federale overheidsdiensten te communiceren en toegang te krijgen tot de nodige diensten zonder risico op uitsluiting.

Ten slotte voorziet de wijziging van de toegankelijkheidswet in een controlemechanisme voor de verplichtingen die zij invoert. Naast de controle door de burger via de klachtendienst, de federale ombudsman of de dienst voor administratieve vereenvoudiging, krijgt de FOD BOSA de extra taak om te controleren of er daadwerkelijk andere kanalen dan websites en mobiele applicaties bestaan.

(...)

De integratie van deze wijziging zou geen ingrijpende aanpassingen moeten vereisen in de praktijk van de overheidsdiensten, die reeds verplicht zijn om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur na te leven. De toevoeging van deze wettelijke garantie heeft louter tot doel de verplichting om de communicatiemiddelen te diversifiëren te verduidelijken en te versterken en te zorgen voor een controle. Op die manier willen we de burgers geruststellen over hun recht op gelijke toegang tot openbare diensten.”

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De beoogde wijziging van de wet van 19 juli 2018 ‘inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties’ strekt dus ertoe dat “federale overheidsdiensten (...) naast digitale kanalen ook minstens één niet-digitaal kanaal (...) behouden, zoals een telefoondienst, een contactpunt per post of fysieke onthaalpunten”. Het dispositief van het voorontwerp (ontworpen artikel 8/1, § 1) voorziet bijgevolg in de verplichting voor de overheidsinstanties¹ om voor “natuurlijke personen”² “ten minste één” niet-digitale mogelijkheid te behouden om te communiceren en om administratieve procedures te realiseren. In het ontworpen artikel 8/1, § 2, wordt gepreciseerd dat de overheidsinstanties deze “mogelijkheden [aanpassen] op basis van hun diensten, hun administratieve procedures en hun doelgroep”.

1.2. In zijn advies 74.001/2/V heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot de problematiek van de digitale kloof het volgende opgemerkt:

“1.1. De invoering van online administratieve procedures en onlinecommunicatie met de overheidsinstanties kan onrechtstreeks discriminatie in de hand werken wegens handicap, leeftijd, rijkdom, sociale achtergrond of gender. De toegang tot dergelijke administratieve procedures of tot dergelijke communicatie vooronderstelt immers de toegang tot informaticamateriaal en tot een internetverbinding, alsook het beschikken over digitale vaardigheden om er de werking van te begrijpen. In vele studies wordt gewezen op de moeilijkheden die bepaalde categorieën van personen ondervinden om toegang te hebben tot die technologieën, met name vanwege één of meerdere van de voornoemde onderscheidingscriteria.”³

1.2. Zoals het Grondwettelijk Hof daaraan herinnerd heeft in arrest nr. 106/2004, dient rekening gehouden te worden met het feit dat ‘elkeen geen gelijke toegang heeft tot de informatietechnieken’⁴ en dat het ‘beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (...) [kan] worden geschonden wanneer de wetgever personen die zich in fundamenteel verschillende situaties bevinden op dezelfde wijze behandelt’.⁵ Het zou ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet toelaatbaar zijn dat ten gevolge van de bij het voorontwerp ingestelde verplichting om de administratieve procedures en de communicatie met de overheidsinstanties te digitaliseren een groot aantal personen geen effectieve toegang zou hebben tot de door de overheidsinstanties verleende diensten.

Bovendien wordt bij artikel 22^{ter} van de Grondwet voor iedere persoon met een handicap het recht erkend ‘op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen’; aan dat recht is overigens een legaliteitsbeginsel gekoppeld aangezien dat artikel bepaalt dat ‘[d]e wet, het decreet of de in artikel 134

¹ In de zin van artikel 3.1 van de wet van 19 juli 2018.

² In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er in werkelijkheid sprake is van natuurlijke personen die geen ondernemingsnummer hebben, hoewel dat niet blijkt uit het dispositief. Zie in dat verband de algemene opmerking 2.

³ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie, naast de talrijke adviezen van de instanties die met betrekking tot dit dossier geraadpleegd zijn, inzonderheid C. LANGLOIS en S. VAN DROOGHENBROECK, “Digitalisation et discrimination: enjeux d’une rencontre, agenda d’une réforme”, in X., *Redynamiser la lutte contre la discrimination*, Intersentia, 2023, 35 tot 73.

⁴ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: GwH 16 juni 2004, nr. 106/2004, B.14.

⁵ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: *Ibidem*.

bedoelde regel (...) de bescherming van dat recht [waarborgen]'.⁶ Bij de artikelen 9,⁷ 19⁸ en 27⁹ van het Verdrag van de Verenigde Naties 'inzake de rechten van personen met een handicap', aangenomen te New York op 13 december 2006, wordt eveneens ten gunste van personen met een handicap een recht erkend op de toegankelijkheid van de openbare diensten en het werk. Een handicap kan in vele gevallen ook een rem vormen voor de toegang tot digitale procedures.

Er dient eveneens aan herinnerd te worden dat bij artikel 23 van de Grondwet het recht erkend wordt voor eenieder om een menswaardig leven te leiden en dat in het derde lid, 2°, 3°, en 5°, van die bepaling gestipuleerd wordt dat dit recht inzonderheid het volgende omvat: het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, het recht op een behoorlijke huisvesting en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing. Al die rechten, in het bijzonder voor een publiek dat kwetsbaarder is vanwege een handicap, de leeftijd, het gender, de rijkdom of de sociale achtergrond, vallen of staan heel vaak met een toegang tot administratieve procedures of tot communicatie met de overheidsinstanties."¹⁰

⁶ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: In andere grondwettelijke bepalingen wordt dezelfde formulering gebruikt als in artikel 22ter, tweede lid, van de Grondwet, waaruit een formeel legaliteitsbeginsel voortvloeit, zoals in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet (recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven), in artikel 22bis, vijfde lid, van de Grondwet (rechten van het kind – zie in dat verband advies 71.304/2 van 4 mei 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 juni 2022 'tot wijziging van het decreet van 18 januari 2018 houdende het wetboek van preventie, hulpverlening aan de jeugd en jeugdbescherming', *Parl.St.* Parl.F.Gem. 2021-22, nr. 397/1, 17 tot 33 en GwH 18 juli 2013, nr. 106/2013, B.4.7) of nog in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet (economische, sociale en culturele rechten). Zie eveneens in die zin de bijdrage van dhr. Stefan SOTTIAUX en mevr. Marie SPINOY met betrekking tot het voorstel tot herziening van de Grondwet teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22ter in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt: "De zinsnede 'de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht' geeft de opdracht aan de federale en gemeenschaps- of gewestwetgever om het recht in kwestie, elk binnen hun eigen bevoegdheidsdomeinen, verder uit te werken. Deze formulering komt in artikel 23 GW voor, maar ook in verschillende andere artikelen van de Grondwet, bv. Artikel 11, artikel 11bis, artikel 22 en artikel 22bis. Deze formule legt een legaliteits- of wettigheidsbeginsel neer en vereist dus dat de formele wetgever optreedt in deze materies." *Parl.St.* Senaat, 2019-20, nr. 7-169/3, 125.

⁷ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Dat artikel stipuleert inzonderheid: "1. Teneinde personen met een handicap in staat te stellen zelfstandig te leven en volledig deel te nemen aan alle facetten van het leven, nemen de Staten die Partij zijn passende maatregelen om personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen de toegang te garanderen tot de fysieke omgeving, tot vervoer, informatie en communicatie, met inbegrip van informatie- en communicatietechnologieën en -systemen, en tot andere voorzieningen en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, in zowel stedelijke als landelijke gebieden. (...)"

⁸ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Dat artikel bepaalt: "De Staten die Partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van alle personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en nemen doeltreffende en passende maatregelen om het personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle uit te oefenen en volledig deel uit te maken van, en te participeren in de maatschappij, onder meer door te waarborgen dat:

(...) c) de sociale diensten en faciliteiten voor het algemene publiek op voet van gelijkheid beschikbaar zijn voor personen met een handicap en beantwoorden aan hun behoeften."

⁹ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Dat artikel bepaalt: "1. De Staten die Partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen; dit omvat het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van vrij gekozen of aanvaard werk op een open arbeidsmarkt en in een open werkomgeving, waar inclusie wordt bevorderd en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap. De Staten die Partij zijn waarborgen en bevorderen de uitoefening van het recht op werk, [ook voor] personen die een handicap verwierven tijdens de uitoefening van hun functie, door het nemen van passende maatregelen, onder meer door middel van wetgeving, teneinde onder andere: (...)"

¹⁰ Advies 74.001/2-4/V van 17 augustus 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het 'gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 25 januari 2024 en van 1 februari 2024 'betreffende de digitale transitie van de Overheidsinstanties' *Parl. St.* Br.Parl. 2023-24, nr. A-758/1, 57-71, opmerking onder artikel 13 van het voorontwerp.

1.3. Zoals in de memorie van toelichting opgemerkt wordt, vloeit het bestaan van een recht op niet-digitale communicatie of op een niet-digitale toegang tot de administratieve procedures - en dus tot de overheidsdiensten - voort uit het positief recht. Zo stelt het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 126/2025¹¹ het volgende vast:

“B.6. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, leggen de in het middel vermelde referentienormen [de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 22^{ter} en 23, eerste en derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, van de Grondwet] op zich geen inhoud en precieze nadere regels op met betrekking tot de niet-digitale toegang tot de overheidsdiensten. Zij impliceren de invoering van afdoende maatregelen die een gelijke toegang waarborgen tot de overheidsdiensten die door de betrokken overheidsinstanties worden aangeboden, en verzetten zich ertegen dat de bestreden bepaling onevenredige gevolgen teweegbrengt ten nadele van personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden met betrekking tot digitale technologie, hetgeen het geval zou zijn indien die personen de effectieve toegang tot de overheidsdiensten wordt ontzegd wegens de ontstentenis van een niet-digitale toegang tot die diensten.”

1.4. De vraag rijst hoe concreet gewaarborgd kan worden dat digitaal kwetsbare personen daadwerkelijk toegang hebben tot openbare diensten die door de overheidsinstanties aangeboden worden.

In de memorie van toelichting wordt aldus aangegeven dat de openbare diensten op de volgende niet-digitale wijze bereikbaar mogen zijn: telefonisch, met een fysiek onthaalpunt en per post. Het ontworpen artikel 8/1 beperkt zich tot het opleggen van “ten minste één mogelijkheid om te communiceren en om administratieve procedures te realiseren op een andere manier dan via websites en mobiele applicaties”.

Op de vraag of deze minimale verplichting voldoende is en of dit betekent dat overheidsinstanties die alle of een deel van deze niet-digitale toegangswijzen aanbieden (telefonisch contact, fysiek onthaal, post) deze mogen afschaffen om er slechts één te behouden, antwoordde de gemachtigde:

“Il est d’abord nécessaire de faire remarquer qu’il n’est pas garanti que les organismes du secteur publics soient tous aujourd’hui accessibles par envoi postal, par téléphone et par accueil physique. De plus, il est encore plus à douter que l’ensemble des organismes publics permettent de réaliser l’ensemble de leurs procédures de manière non-numérique. Or, l’avant-projet de loi vise, au-delà, de l’accessibilité à permettre la réalisation des procédures administratives via un canal non-numérique.

Suite à ce premier constat, l’intention poursuivie n’est donc pas de permettre aux organismes du secteur public de supprimer deux des trois canaux non-numériques possibles mais bien de garantir que tous les organismes du secteur public en fournissent au moins un, ce qui n’est aujourd’hui pas garanti.

Cet avant-projet ne vise donc pas à consacrer une seule alternative non-numérique.

Quant à la possibilité que les organismes du secteur public utilisent cette loi pour justifier la suppression des autres canaux, l’avant-projet précise que le canal doit être adapté au ‘public cible’. Ce dernier est par définition multiple et contraint donc les organismes du secteur publics à garantir différents canaux. De plus, les obligations de cet avant-projet ne suppriment pas les obligations constitutionnelles de non-discrimination, du droit aux

¹¹ Zie in dit verband GwH 25 september 2025 nr. 126/2025, B.2. en B.6.

aménagement raisonnables pour les personnes physiques en situation de handicap et d'égalité de traitement ainsi que le principe général de droit de bonne administration.”

In advies 74.001/4 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Bij de paragrafen 1, eerste lid, b), en 2, eerste lid, c), worden de overheidsinstanties gemachtigd in contactmogelijkheden met een ambtenaar van de overheidsinstanties te voorzien, in de vorm van een contact ter plaatse ‘en/of’ per telefoon en per post.

De steller van het voorontwerp moet kunnen aantonen dat de keuze die aldus aan de overheidsinstanties geboden wordt om, naast een contact per post, een contact ter plaatse of een contact per telefoon te organiseren (wat per definitie de toegang tot een telefoon vereist), daadwerkelijk de nagestreefde inclusiviteit en toegankelijkheid kan garanderen.”

In casu geldt een gelijkaardige opmerking. De steller van het voorontwerp moet dus kunnen verantwoorden dat het ontworpen artikel 8/1, § 1, zoals het is geformuleerd, het recht van eenieder op een daadwerkelijke toegang tot de diensten van de overheidsinstanties eerbiedigt.

In het licht van het ontworpen artikel 8/1, § 2, dat bepaalt dat de ingevoerde nadere regels voor de niet-digitale toegang door de overheidsinstanties aangepast moeten worden “op basis van hun diensten, hun administratieve procedures en hun doelgroep”, moeten de overheidsinstanties bij de tenuitvoerlegging van het dispositief kunnen aantonen dat de ingevoerde nadere regels voor de niet-digitale toegang daadwerkelijk de beoogde toegankelijkheid waarborgen.

Bovendien mag de controle waarin het ontworpen artikel 8/3 voorziet zich niet beperken tot de formele controle van het bestaan van een mogelijkheid tot niet-digitale toegang in de zin van het ontworpen artikel 8/1, § 1. Die controle moet betrekking hebben op de daadwerkelijke niet-digitale toegang tot de administratieve diensten door burgers die zich in een kwetsbare situatie bevinden.

1.5. Tot slot spreekt het daadwerkelijk voor zich dat het voorontwerp van toepassing moet zijn onverminderd het recht op inclusie (met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen) van personen met een handicap dat vervat zit in artikel 22^{ter} van de Grondwet.

2. Om het toepassingsgebied van het voorontwerp te bepalen, wordt in de memorie van toelichting een onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen enerzijds en personen met een ondernemingsnummer anderzijds.

Dat onderscheid, dat in de memorie van toelichting wordt aangehaald, blijkt evenwel niet uit het ontworpen dispositief. Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“L’avant-projet vise à exclure les personnes physiques disposant d’un numéro d’entreprise qui agissent dans le cadre de leur entreprise avec leur numéro BCE.

Cette exclusion est basée sur le fait que les personnes physiques qui disposent d’un numéro d’entreprise sont considérées comme des professionnelles et donc disposent du savoir-faire suffisant pour utiliser la voie électronique. Ce raisonnement a été accepté par le Conseil d’État [...].

Cependant, si les personnes disposant d'un numéro d'entreprise agissent en leur qualité de citoyen, alors les dispositions de l'avant-projet s'appliquent.

L'exposé des motifs précise ceci : 'Une personne physique titulaire également d'un numéro d'entreprise devra par conséquent être consciente du contexte dans lequel elle interagit avec l'organisme du secteur public'.

Nous compléterons l'exposé des motifs afin de clarifier le champ d'application de l'avant-projet de loi."

Hoewel het aannemelijk is dat het criterium naar luid waarvan natuurlijke personen al dan niet houder zijn van een ondernemingsnummer, in het licht van de door het voorontwerp nagestreefde doelstelling een objectief, relevant en redelijk gerechtvaardigd criterium vormt,¹² dan nog moet het dispositief van het voorontwerp worden aangevuld om uitdrukkelijk te voorzien in dat onderscheid tussen enerzijds natuurlijke personen die over een ondernemingsnummer beschikken en in die hoedanigheid handelen, en anderzijds diegenen die over een dergelijk nummer beschikken en in een andere hoedanigheid handelen, alsook de personen die niet over een dergelijk nummer beschikken.

Wat betreft de digitale ondersteuning die wordt ingevoerd door het ontworpen artikel 8/2, lijkt het evenwel aangewezen om in de praktijk te voorzien in bijstand voor de natuurlijke personen met een ondernemingsnummer die bij het gebruik van een beveiligd elektronisch platform moeilijkheden ondervinden.¹³

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. In de inleidende zin moet worden gepreciseerd dat artikel 8/1 wordt ingevoegd in hoofdstuk 3 van de wet van 19 juli 2018, waarbij deze opmerking geldt voor de artikelen 5 en 6.¹⁴
2. Gelet op de punten 1.4 en 1.5 van de algemene opmerkingen enerzijds, en op de noodzaak om beide taalversies met elkaar in overeenstemming te brengen anderzijds, moeten in de Franse tekst van het ontworpen artikel 8/1, § 2, de woorden "leur possibilité" vervangen worden door de woorden "leurs possibilités".

¹² Zie in dat verband advies 74.775/3 van 26 januari 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2024 'tot digitalisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, de bedrijven, de rechtspersonen en bepaalde derden en tot opheffing van de wet van 26 januari 2021 betreffende de dematerialisatie van de relaties tussen de Federale Overheidsdienst Financiën, de burgers, rechtspersonen en bepaalde derden en tot wijziging van diverse fiscale wetboeken en wetten', *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 3864/001, 123-124.

¹³ Zie in die zin advies 74.775/3.

¹⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", formule F 4-2-3-2.

Artikel 5

Zoals het ontworpen artikel 8/2 geformuleerd is, kan de indruk ontstaan dat alle overheidsinstanties waarop het voorontwerp betrekking heeft, in staat zouden moeten zijn om ondersteuning te bieden, zodat communicatie met alle andere overheidsinstanties of het uitvoeren van administratieve procedures via het gebruik van digitale tools die op andere overheidsinstanties betrekking zouden hebben, mogelijk wordt. De formulering van de bepaling moet herzien worden om iedere dubbelzinnigheid ter zake op te heffen, bijvoorbeeld door het volgende te preciseren: “de overheidsinstanties zorgen ervoor, elk voor wat hen betreft, dat zij ondersteuning bieden die is afgestemd op [...]” en door de woorden “met overheidsinstanties” weg te laten.

Het dispositief moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 6

In het ontworpen artikel 8/3, eerste lid, moeten de woorden “in lid 1” worden weggelaten.

Artikel 7

De bepaling moet als volgt worden gesteld:

“In artikel 6/1, eerste lid, van de wet van 4 mei 2016 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie, ingevoegd bij de wet van 25 december 2023, moeten de woorden ‘artikel 5, § 2’ vervangen worden door de woorden ‘artikel 5, § 1/1’.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO