

C.C., 25 septembre 2025, n° 126/2025

CEDIE

16 December 2025



Le droit à un contact humain dans l'administration numérique

Cour constitutionnelle – Administration numérique – Service public – Égalité et non-discrimination – Vulnérabilités numériques – Inclusion numérique – Contact humain – Guichet.

Par un arrêt n° 126/2025 du 25 septembre 2025, la Cour constitutionnelle « rejette le recours dirigé contre la législation bruxelloise relative à la transition numérique des autorités publiques, pour autant qu'une triple garantie non numérique ou une garantie équivalente soit maintenue ».

Edwina Taylor



Le 16 juillet 2025, à 15h15, la foule se presse dans la salle d'audience de la Cour constitutionnelle. Le secteur associatif bruxellois retient son souffle après une mobilisation de plus d'un an et demi pour défendre le droit de toutes et tous d'accéder à des guichets physiques au sein des administrations bruxelloises. La Cour doit se prononcer sur le caractère discriminatoire des [décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune relatifs à la transition numérique des autorités publiques](#).

Afin de situer l'enjeu de cette affaire, l'on propose une brève présentation du texte en cause et de l'[arrêt n° 126/2025](#) de la Cour constitutionnelle (A), avant de dégager quelques éclairages pertinents à son sujet (B).

A. Le texte et l'arrêt de la Cour constitutionnelle

1. L'ordonnance « Bruxelles numérique »

Surnommé « ordonnance Bruxelles numérique » depuis son adoption en février 2024, le texte est l'une des premières initiatives législatives visant à organiser la transition numérique des autorités publiques. Il s'agit, pour la Région de Bruxelles-Capitale, la COCOF et la COCOM, de permettre un traitement plus rapide et plus sécurisé des dossiers, sans risque de les égarer (pt [B.1.1](#)), tout en réduisant les charges administratives qui pèsent sur les usagers.

La dématérialisation des procédures administratives emporte, toutefois, un risque d'exclusion des usagers les plus vulnérables qui ne sont pas en mesure de bénéficier des avantages des technologies numériques. Ces [vulnérabilités numériques](#) peuvent revêtir une dimension matérielle – lorsque les usagers n'ont pas accès à de l'équipement informatique ou à une connexion internet de qualité –, une dimension fonctionnelle – lorsque les compétences numériques des usagers font défaut – ou une dimension sociale – lorsque les vulnérabilités numériques s'additionnent à un contexte socio-économique déjà fragile – (pt [A.7](#)). Les étrangers, en particulier, souffrent de vulnérabilités de cette dernière catégorie en raison, par exemple, d'un manque de maîtrise de l'une des langues nationales ou de [difficultés avec le support écrit](#).

Les vulnérabilités numériques entravent l'accès au service public et compromettent la dignité et l'autonomie des usagers, en les exposant au risque de ne pas être en mesure de recourir à des procédures essentielles, en particulier en matière d'accès aux droits économiques, sociaux et culturels.

Conscient de ces difficultés, le législateur bruxellois a structuré le texte de l'ordonnance en deux volets. Le premier consacre la mise à disposition en ligne de toutes les procédures administratives dans une logique *digital first* ainsi que le droit, pour les usagers, de communiquer de façon électronique avec les autorités publiques (volet [Bruxelles numérique](#)). Le second volet tient compte des difficultés d'accès au numérique et prévoit des mesures destinées à garantir l'inclusivité de tous les usagers en soutenant la réalisation des démarches administratives en ligne et en prévoyant des alternatives non numériques.

Ajouter aux favoris

accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale (volet [Bruxelles inclusive](#)).

L'[article 13 de l'ordonnance](#) prévoit cependant la possibilité de déroger à certaines garanties d'inclusion, en permettant aux administrations de mettre en place des mesures alternatives à l'accueil physique, au service téléphonique et au contact par voie postale^[1], voire de supprimer ces voies d'accès non numériques si elles représentent une charge disproportionnée pour les autorités^[2].

Préoccupés par les possibilités de dérogation ainsi prévues, vingt-quatre acteurs de la société civile (ASBL et syndicats) décident d'introduire un recours en annulation contre le texte, estimant qu'il crée une discrimination passive (pt [A.10](#)) en traitant de manière identique les usagers en situation de vulnérabilité numérique et ceux qui ne le sont pas (pt [A.8](#)). Le Centre interfédéral pour l'égalité des chances ([Unia](#)) se constitue partie intervenante en sa qualité d'organisme de protection de l'égalité et de lutte contre les discriminations.

2. L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 126/2025 du 25 septembre 2025

Les parties requérantes ne critiquent pas le texte de l'ordonnance Bruxelles numérique dans son intégralité. Il ne s'agit pas, pour la Cour constitutionnelle, de se prononcer de manière générale sur l'utilisation d'outils numériques par les autorités administratives, mais de déterminer si une autorité publique peut déroger aux voies d'accès non numériques sans enfreindre les principes d'égalité et de non-discrimination.

La Cour examine, d'une part, la dérogation fondée sur la garantie d'un niveau de service « au minimum équivalent » (a) et, d'autre part, la dérogation fondée sur l'existence d'une charge disproportionnée (b).

a. Déroger à la triple alternative non numérique à la condition de garantir un niveau de service « au minimum équivalent »

La première possibilité de dérogation aux voies d'accès non numériques vise la faculté, pour les autorités bruxelloises, de mettre en place des mesures alternatives à l'accueil physique, au service téléphonique et au contact par voie postale si ces mesures garantissent à l'utilisateur concerné un niveau de service au minimum équivalent.

Les parties requérantes craignent que cette possibilité compromette l'existence même des voies d'accès non numériques, alors que celles-ci, et en particulier l'accueil physique au guichet, sont essentielles « pour toute une série de personnes vulnérabilisées dont les personnes analphabètes, les personnes en difficulté avec la langue française ou avec la langue néerlandaise, les personnes sans domicile fixe, sans téléphone, ou les personnes en situation de handicap » (pt [A.10](#)).

Ajouter aux favoris

Pour les auteurs du texte, la disposition permet de tenir compte de la diversité des autorités publiques relevant du champ d'application de l'ordonnance et, en particulier, des petites administrations. Elle vise aussi à préserver le critère évolutif des services publics (pt [A.8](#)) en leur laissant la possibilité de prévoir des mesures alternatives, telles que des visites itinérantes, des permanences décentralisées ou encore des partenariats avec d'autres autorités (pt [B.7.1](#)).

Selon la Cour constitutionnelle, la disposition attaquée n'est pas discriminatoire, en ce que le texte exclut clairement le développement d'un système *digital only*. [Les articles 10 et 11 de la Constitution](#) n'imposent pas de modalités précises d'accès non numérique aux services publics. Les autorités doivent cependant mettre en place des mesures suffisantes qui garantissent un accès égal à ces services. Les usagers ne peuvent être privés de l'accès effectif aux procédures administratives, faute d'une voie d'accès non numérique.

Si elle n'annule pas l'article 13 de l'ordonnance Bruxelles numérique sur ce point, la Cour constitutionnelle formule toutefois la réserve d'interprétation suivante :

« Sous réserve que les dérogations à la triple garantie non numérique au minimum via un accueil physique, un service téléphonique et des échanges par voie postale [...] soient elles-mêmes non numériques et pour autant qu'un niveau de service au minimum équivalent à chacun des accès non numériques précités soit garanti, il n'y a pas de discrimination.

[...] Au surplus, il appartient à l'administration publique, sous le contrôle du juge, d'interpréter la notion de "niveau de service au minimum équivalent", dans le respect des normes et principes constitutionnels, dont le principe de proportionnalité » (pts [B.7.2 et B.7.3](#)).

Les autorités publiques peuvent donc déroger à la triple garantie non numérique à la condition que la voie d'accès alternative mise en place soit elle aussi non numérique et pour autant qu'un niveau de service au minimum équivalent soit garanti.

b. Déroger à la triple garantie en cas de « charge disproportionnée »

La seconde possibilité de dérogation aux mesures d'inclusion vise la faculté, pour les autorités bruxelloises, de ne pas mettre en place les voies d'accès non numériques lorsque ces exigences ont pour effet d'imposer une charge disproportionnée aux autorités publiques ([art. 13, § 8](#)).

Les parties requérantes craignent que la disposition constitue une « habilitation générale de passage au "tout-numérique" » (pt [A.5](#)). Elles s'inquiètent aussi de l'absence de définition de la notion de « charge disproportionnée », d'autant que le maintien d'alternatives non numériques engendre nécessairement des coûts liés, par exemple, à la rémunération des agents chargés du guichet, des permanences téléphoniques ou du traitement du courrier.

D'après la Cour constitutionnelle, l'exception doit, en réalité, être interprétée de manière restrictive. L'on ne peut considérer qu'elle s'applique à la garantie d'un accueil physique, d'un service téléphonique et d'un contact par voie postale ni à la mise en œuvre d'une voie d'accès

non numérique équivalente. L'exception ne s'applique qu'aux mesures additionnelles qui seraient mises en place par les autorités.

Ainsi, selon la Cour :

« Si [...] une autorité publique n'est pas tenue d'adopter des mesures disproportionnées d'inclusivité et d'accessibilité, plus précisément par (1°) un soutien à la réalisation en ligne de toute procédure administrative ou de toute communication et (2°) la mise en place ou le maintien d'une alternative à toute procédure administrative ou à toute communication en ligne, cette exception ne lui permet toutefois pas de renoncer à la triple garantie non numérique ou à une garantie équivalente » (pt [B.12](#)).

Cette seconde réserve d'interprétation marque une véritable reconnaissance, pour les usagers, d'un droit au maintien de voies minimales d'accès non numériques et, par là, d'un droit à un contact humain dans l'administration numérique.

B. Éclairages

Cet arrêt de la Cour constitutionnelle était très attendu et, s'il y a beaucoup de choses à écrire à son sujet, au moins trois motifs justifient qu'on lui accorde une attention particulière : le fait qu'il s'agisse d'un arrêt inédit (1), ancré dans le débat citoyen (2) et ouvrant la porte à une réflexion plus large (3).

1. Un arrêt inédit

L'arrêt n°126/2025 est, d'abord, un arrêt inédit. En effet, les affaires qui concernent la numérisation des services publics sont encore très rares. Depuis les arrêts [n° 106/2004](#) et [n° 10/2007](#) portant sur la quasi-disparition de la version papier du Moniteur belge, la Cour constitutionnelle n'avait pas eu à se prononcer sur le sujet. Dans ces décisions, la Cour avait rappelé l'importance de prévoir des mesures d'accompagnement suffisantes pour les usagers privés d'un accès effectif aux textes officiels en raison de leur mise en ligne. Avec l'arrêt n° 126/2025, la question ne porte plus sur l'accès aux textes officiels, mais sur l'accessibilité des services publics eux-mêmes ; il s'agit donc de traiter de l'accessibilité des procédures, des services et des bureaux. Dans la continuité des arrêts de 2004 et de 2007, la Cour confirme que les principes d'égalité et de non-discrimination s'opposent au passage au tout numérique et qu'ils imposent de maintenir ou de développer des voies d'accès non numériques à la disposition de toutes et tous, et en particulier, des usagers les plus vulnérables.

Si l'affaire est inédite en Belgique, l'on note que des juges étrangers ont eu à connaître de dossiers similaires.

Le [Conseil d'État français](#) s'est, par exemple, prononcé au sujet de la mise en place d'une procédure dématérialisée pour le dépôt des demandes de titre de séjour. Il a jugé que le recours aux téléservices n'est pas interdit en tant que tel, mais que les pouvoirs publics doivent garantir un accès normal au service afin que les usagers puissent effectivement exercer leurs droits. Un accompagnement doit être prévu pour « les personnes qui ne disposent

Ajouter aux favoris

outils numériques ou qui rencontrent des difficultés soit dans leur utilisation, soit dans l'accomplissement des démarches administratives. Il [convient], en outre, pour les mêmes motifs, de garantir la possibilité de recourir à une solution de substitution, pour le cas où certains demandeurs se heurteraient, malgré cet accompagnement, à l'impossibilité de recourir au téléservice pour des raisons tenant à la conception de cet outil ou à son mode de fonctionnement » (pts [8 à 10](#)).

2. Un arrêt ancré dans le débat citoyen

S'il ne fallait retenir qu'une chose de ce que l'on peut désormais appeler la « saga de l'ordonnance Bruxelles numérique », c'est sans doute l'engagement des citoyennes et des citoyens bruxellois et leur volonté d'être impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre du texte.

Dans cette affaire, les rebondissements ont été nombreux et l'on ne compte plus les mobilisations citoyennes – qui ont, d'ailleurs, été à l'origine d'une première modification du texte avant son adoption –, les rencontres avec le cabinet Clerfayt, les débats, les campagnes et les événements de sensibilisation. Ce n'était, en conséquence, pas un hasard si la salle d'audience de la Cour constitutionnelle était si remplie. Les parties requérantes avaient, d'ailleurs, demandé à être entendues : cette audience représentant, pour elles, l'aboutissement d'un engagement de longue date.

Si le récit de cette affaire met en évidence l'impact de l'action collective, il révèle aussi les tensions qui cristallisent souvent le débat sur l'usage des technologies numériques entre, d'un côté, les craintes liées au technosolutionnisme et à [la disparition des voies d'accès traditionnelles](#) et de l'autre, l'enthousiasme des pouvoirs publics face aux promesses de gains de productivité et d'efficacité.

Ces difficultés à trouver un terrain d'entente expliquent sans doute l'utilisation, par la Cour constitutionnelle, du mécanisme de la réserve d'interprétation pour faire dire au texte ce qu'il ne disait pas clairement, en rassurant les usagers sans désavouer le législateur bruxellois. Les ASBL et les syndicats ont obtenu gain de cause, mais une annulation du texte aurait permis de consacrer les alternatives non numériques de façon plus explicite, claire et détaillée. Si les moyens de la requête en annulation ont tous été déclarés non fondés, les attentes du secteur associatif bruxellois ont néanmoins été rencontrées.

3. Un arrêt qui ouvre la porte à une réflexion plus large

L'arrêt commenté n'est qu'une première étape dans la réflexion sur les relations entre les usagers et l'administration numérique.

Outre la question de disponibilité des voies d'accès non numériques, c'est à la qualité de ces dispositifs que les autorités doivent désormais veiller. L'on pense, par exemple, à la gratuité des

Ajouter aux favoris

lignes téléphoniques ou encore à l'accessibilité effective des bureaux et des guichets, tant en termes d'horaires que de répartition géographique sur le territoire.

À l'avenir, il sera également nécessaire de veiller à ce que les voies d'accès non numériques ne soient pas perçues uniquement comme des mesures accessoires et temporaires, le temps que chacun adopte le numérique et s'y adapte. Pour garantir leur pérennité, il convient d'apprécier la manière dont ces dispositifs contribuent à la réalisation de l'intérêt général. À ce titre, ils s'envisagent comme des missions de service public à part entière. S'il faut saluer le travail d'accompagnement mené par les associations et les structures de proximité, il convient cependant d'être attentif à ce que la mission d'assistance et d'accompagnement des usagers les plus vulnérables demeure dans le giron des pouvoirs publics et ne glisse pas vers le secteur non marchand.

La réflexion autour de l'usage des outils numériques par les autorités administratives ne se limite, en outre, plus aux administrations bruxelloises, mais s'étend à l'ensemble des niveaux de pouvoir. Un [décret](#) presque identique a été adopté à destination des autorités publiques wallonnes et une [proposition](#) de loi a été récemment introduite afin de consacrer le droit de disposer de voies d'accès non numériques au niveau des autorités administratives fédérales. Le législateur wallon, conscient des difficultés suscitées par le texte bruxellois, a, sans attendre l'arrêt commenté, choisi de ne pas reprendre les éléments les plus controversés de l'article 13. Il n'est dès lors pas possible, en Région wallonne, de déroger aux alternatives non numériques.

L'on assiste, tant au niveau législatif que jurisprudentiel, à une généralisation de la reconnaissance d'un droit à un contact humain dans l'administration numérique. La thématique invite à interroger la méthode de numérisation des services publics, ainsi que l'opportunité même de cette numérisation, souvent présentée comme inévitable.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.C., 25 septembre 2025, [arrêt n° 126/2025](#).

Jurisprudence :

- C.C., 16 juin 2004, [n° 106/2004](#).
- C.C., 17 janvier 2007, [n° 10/2007](#).
- C.E. fr., 3 juin 2022, [arrêt n° 452798](#).

Doctrine :

- Brotcorne, P., [Le façonnage sociotechniques des inégalités sociales numériques](#), 2023.
- Degrave, E., « [Justice sociale et services publics numériques : pour le droit fondamental d'utiliser – ou non – internet](#) », *R.B.D.C.*, 2023, pp. 211-244 ;
- Degrave, E. et Brotcorne, P., « [Numérisation des services publics, pour le droit de choisir](#) », *La Revue Nouvelle*, 2024/4, pp. 8-15 ;

Ajouter aux favoris

- Degrave, E., « [Digitalisation of public services in Belgium : Enshrining the right not to use the Internet in the Constitution](#) », in D. Kloza, E. Kuzelewska, E. Lievens et V. Verdoodt (dir.), *The right not to use the internet. Concept, contexts, consequences*, Abingdon, Routledge, 2025, pp. 169-184.
- Kloza, D. et Rossi, J., « [Du droit d'accéder à internet à la liberté de – ne pas – l'utiliser](#) », *La revue européenne des médias et du numérique*, 2023, n° 68 ;
- Kloza, D., « [The right not to use the internet](#) », *Computer Law & Security Review*, 2024, n° 52.

Études et documentation institutionnelle :

- Fondation Roi Baudouin, [Baromètre de l'inclusion numérique](#), 2024.
- Galván Castaño, I., pour l'association Lire et Écrire Bruxelles, [Les personnes analphabètes à l'épreuve de la dématérialisation des services d'intérêt général. La situation à Actiris, l'office régional bruxellois de l'emploi](#), avril 2022.

Presse et communiqués (par ordre chronologique) :

- Arc, campagne « [Politiques Numériques – Demandez le programme !](#) ».
- Lire et Écrire Bruxelles, « [Un millier de Bruxellois.es exigent des guichets pour accéder à leurs droits](#) », 7 décembre 2022 (avec revue de presse).
- Lire et Écrire Bruxelles, « [Pourquoi nous nous opposons à l'avant-projet d'ordonnance "Bruxelles numérique"](#) », 24 avril 2023.
- Lire et Écrire Bruxelles, « [Compte-rendu et vidéos du débat sur l'ordonnance Bruxelles numérique](#) », 30 mai 2023.
- Lire et Écrire Bruxelles, « [Critique de l'avant-projet d'ordonnance "Bruxelles numérique" approuvé par le Gouvernement en deuxième lecture](#) », 30 juin 2023.
- Lire et Écrire Bruxelles, « [Critiques et propositions de Lire et Écrire Bruxelles concernant le projet d'ordonnance Bruxelles numérique approuvé par le Gouvernement régional le 28 septembre 2023 : pour que les guichets physiques et les services téléphoniques](#) ».
- Carte blanche, « [À quand le grand débat sur les effets du "tout-numérique" sur nos sociétés ?](#) », Le Soir, 5 décembre 2023.
- Lire et Écrire, « [Audition sur l'ordonnance Bruxelles numérique en commission parlementaire](#) », 13 décembre 2023.
- Lire et Écrire, « [L'ordonnance Bruxelles numérique est votée. Garantit-elle les guichets ?](#) », 16 janvier 2024 (avec revue de presse).
- Daniel Flinker pour l'association Lire et Écrire Bruxelles, « [De quoi la campagne contre l'ordonnance Bruxelles numérique est-elle le révélateur ?](#) », 5 mars 2024.
- Communiqué de presse d'Unia, « [Unia s'oppose à l'ordonnance "Bruxelles Numérique" devant la Cour constitutionnelle](#) », 21 octobre 2024.

- Communiqué de presse de Lire et Écrire Bruxelles, « [Le décret wallon sur le numérique garantit les guichets physiques. Une victoire pour la mobilisation citoyenne et associative](#) », novembre 2024.
- Lire et Écrire Bruxelles, « [L'humain d'abord : le récap](#) », 17 décembre 2024.
- Communiqué de presse d'Unia, « [Ordonnance Bruxelles numérique : les alternatives au "tout-numérique" des services publics désormais obligatoires selon la Cour constitutionnelle](#) », 25 septembre 2025.
- La Ligue des droits humains, « [La Cour constitutionnelle consacre le droit au non-numérique](#) », 25 septembre 2025.
- Communiqué de presse de l'asbl CAWab, « [La Cour constitutionnelle consacre le droit au non-numérique](#) », 25 septembre 2025.
- Brussels platform armoede, « [La Cour constitutionnelle consacre le droit au non-numérique](#) », 25 septembre 2025.
- Philippe Laloux, « [Le droit au "non-numérique", bétonné pour les démarches administratives à Bruxelles](#) », Le Soir, 25 septembre 2025.
- Agence Belga, « [Bruxelles numérique : la Cour constitutionnelle rejette le recours, mais sous conditions](#) », 25 septembre 2025.
- Communiqué de presse de la Cour constitutionnelle, « [Arrêt 126/2025](#) », 25 septembre 2025.

Pour citer cette note : E. Taylor, « C.C., 25 septembre 2025, n° 126/2025 – Le droit à un contact humain dans l'administration numérique », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2025.

[1] Art. 13, § 1^{er}, al. 2, seconde phrase, et article 13, § 2, al. 2, seconde phrase, de l'[ordonnance Bruxelles numérique](#).

[2] Art. 13, § 8, de l'[ordonnance Bruxelles numérique](#).



Suivez-nous



UCLouvain



Campus

Facultés

Instituts de recherche

Services généraux

Alumni

Soutenir l'UCLouvain

Répertoire

Travailler à l'UCLouvain

Contact & accès

Nos services



Inscription

Centre d'information et d'orientation

Service d'aide

Logement

Sport

Culture

Bibliothèques

Publications

Restos U

Victime de violences sexistes et sexuelles

Ajouter aux favoris

News



RDV futur étudiant

Newsletters

Presse

Nouvelle app mobile

International



Circle U.

Partenaires et réseaux

Venir à l'UCLouvain

Partir à l'étranger

Copyright 2025 - Université catholique de Louvain - [Vie privée](#) - [Urgence](#)



Ajouter aux favoris