



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 126/2025
van 25 september 2025
Rolnummer : 8303**

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, § 2, tweede lid, tweede zin, en § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschapscommissie, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 januari 2024 en 1 februari 2024 « betreffende de digitale transitie van de overheidsinstanties », ingesteld door de vzw « Lire et Ecrire Bruxelles » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia en Kattrin Jadin, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 19 augustus 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 20 augustus 2024, is beroep tot vernietiging van artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, § 2, tweede lid, tweede zin, en § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschapscommissie, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 januari 2024 en 1 februari 2024 « betreffende de digitale transitie van de overheidsinstanties » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 februari 2024, *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 28 februari 2024 wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft) ingesteld door de vzw « Lire et Ecrire Bruxelles », de vzw « Altéo », de vzw « ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles », de vzw « Brussels Platform Armoede », de vzw « Collectif Accessibilité Wallonie-Bruxelles », de vzw « Centre d'Information et d'Education Populaire de Bruxelles », de vzw « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers », de vzw « Énéo, mouvement social des aînés », de vzw « Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones », de vzw « Fédération des Services Sociaux », de vzw « Hobo », de vzw « Liages », de vzw « Ligue des droits humains », de vzw « Media Actie

Kuregem Stad », het ACV Bewegingsverbond Brussel en het Algemeen Belgisch Vakverbond, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Marc Verdussen, advocaat bij de balie te Brussel.

Memories zijn ingediend door :

- het Interfederaal Gelijkekansencentrum (Unia), bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Véronique van der Plancke, mr. Germain Haumont en mr. Megi Bakiasi, advocaten bij de balie te Brussel (tussenkomen partij);

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. François Tulkens en mr. Antoine Mésot, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hebben ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 18 juni 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Ingevolge het verzoek van de verzoekende partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 25 juni 2025 de dag van de terechtzitting bepaald op 16 juli 2025.

Op de openbare terechtzitting van 16 juli 2025 :

- zijn verschenen :

- . mr. Marc Verdussen, voor de verzoekende partijen;

- . mr. Ambre Deschamps, advocate bij de balie te Brussel, *loco* mr. Véronique van der Plancke, mr. Germain Haumont en mr. Megi Bakiasi, voor de tussenkomen partij;

- . mr. François Tulkens, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie;

- hebben de rechters-verslaggeefsters Emmanuelle Bribosia en Joséphine Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1. De vzw's « Lire et Ecrire Bruxelles », « Altéo », « ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles », « Brussels Platform Armoede », « Collectif Accessibilité Wallonie-Bruxelles », « Centre d'Information et d'Education Populaire de Bruxelles », « Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers », « Énéo, mouvement social des aînés », « Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones », « Fédération des Services Sociaux », « Hobo », « Liages », « Ligue des droits humains », « Media Actie Kuregem Stad », alsook het ACV Bewegingsverbond Brussel en het Algemeen Belgisch Vakverbond vorderen de vernietiging van artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, van artikel 13, § 2, tweede lid, tweede zin, en van artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschapscommissie, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 januari 2024 en 1 februari 2024 « betreffende de digitale transitie van de overheidsinstanties » (hierna : het gezamenlijk decreet en ordonnantie). Volgens hen is de bedoeling van het gezamenlijk decreet en ordonnantie een wettelijk en reglementair kader vast te stellen met betrekking tot de digitale transitie van de Brusselse overheidsinstanties. Het verzoekschrift volgt op bezorgdheden omtrent inclusiviteit en toegankelijkheid, die zowel op internationaal als op Belgisch niveau werden geuit.

Ten aanzien van de interpretatie van de bestreden bepalingen

A.2. Volgens de verzoekende partijen ontbreekt het de bestreden bepalingen aan duidelijkheid. Paragraaf 1 van artikel 13 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie lijkt de inclusiviteit te waarborgen door ondersteuningsmaatregelen en alternatieve maatregelen voor digitale technologie die, zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, ten minste moeten bestaan uit een contact ter plaatse, per telefoon en per post. Paragraaf 2 beoogt de voormelde maatregelen en laat toe die te vervangen door andere maatregelen die een niveau van dienstverlening waarborgen dat ten minste gelijkwaardig is. Voor de verzoekende partijen betekent het bestaan van dat alternatief voor maatregelen die nochtans als « minimaal » worden gekwalificeerd, dat de inclusiviteit en de toegankelijkheid niet langer zijn gewaarborgd. Paragraaf 8 van dezelfde bepaling stelt de overheidsinstantie, in geval van onevenredige last, vrij van de in paragraaf 1 bedoelde verplichting, die nochtans als minimaal is beoordeeld. Het gaat volgens de verzoekende partijen om een algemene machtiging om volledig over te stappen op digitale technologie, die wordt toegekend aan de overheidsinstanties. De enige verplichting is immers om de onevenredige last te beoordelen, maar dat criterium wordt niet gepreciseerd.

A.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie (hierna : de verwerende partijen) herinneren eraan dat de algemene ambitie van het gezamenlijk decreet en ordonnantie erin bestaat een wettelijk en reglementair kader vast te stellen met betrekking tot de digitale transitie van de overheidsinstanties. Vóór de inwerkingtreding van die wetgeving bestond ter zake geen enkele regel, evenmin dus een regel die de belangen van de burgers in die aangelegenheid op het Brusselse grondgebied waarborgde. Het betreft dus wetgeving met een zeer ruim toepassingsgebied, die steunt op twee krachtlijnen : in de eerste plaats, de digitalisering van iedere procedure, met een waarborg van elektronische toegang (« Digitaal Brussel »), en, in de tweede plaats, een transitie die niet ten koste gaat van de toegang tot de diensten, dankzij de invoering van gewaarborgde alternatieven (« Inclusief Brussel »).

Wat de interpretatie van de bestreden bepalingen betreft, trekken de verwerende partijen de interpretatie van de verzoekende partijen in twijfel. Voor die verwerende partijen heeft artikel 13, § 1, eerste lid en tweede lid, eerste zin, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie tot doel het beginsel vast te stellen van een alternatief voor digitale technologie, ten minste door de cumulatie van drie waarborgen : een contact ter plaatse, per telefoon en per post. Het betreft een maatregel die beoogt digitale ongelijkheden te verminderen en tegemoet te komen aan de bezorgdheden van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Dat recht is evenwel dermate ruim dat moest

worden voorzien in matigingen. In dat opzicht bestaan er een variant en een uitzondering. Enerzijds een variant op het beginsel die is vastgesteld bij artikel 13, § 1, eerste lid en tweede lid, tweede zin, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie en die erin bestaat de afwijking toe te laten van de hiervoor vermelde drievoudige niet-digitale toegang, voor zover het alternatief een gelijkwaardige dienstverlening waarborgt. De doelstelling ervan is flexibiliteit. Als voorbeeld vermelden de verwerende partijen de « Révolution »-premies, waarvan het beheer dankzij een « fysieke » toegang aan een andere entiteit werd toevertrouwd, of nog, de mogelijkheid voor een overheidsinstantie om in huisbezoeken te voorzien. Anderzijds bestaat er een uitzondering op het beginsel van de drievoudige niet-digitale toegang, waarin is voorzien bij artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, die toelaat ervan af te wijken in geval van kennelijke onevenredigheid. Er bestaan immers bepaalde administraties waarvan de diensten of de omvang een dergelijk zware regeling niet verantwoorden. Die afwijking is echter strikt geregeld, aangezien zij een voorafgaande beoordeling, een verantwoording en de toepassing van een evenredigheidstoets vereist. De verwerende partijen voegen eraan toe dat die uitzondering in ieder geval nooit kan leiden tot de schrapping van elke niet-digitale toegang, maar enkel tot de schrapping van een deel ervan, om budgettaire redenen. Dat blijkt uit een verklaring van de bevoegde minister tijdens de parlementaire voorbereiding. Ten slotte voorziet artikel 18, § 1, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie in een controlemechanisme dat de burger toelaat om elke tekortkoming rechtstreeks te melden, alsook in een nauwgezette opvolging.

A.4. Het Interfederaal Gelijkekansencentrum, dat tussenkomende partij is, sluit zich zonder voorbehoud aan bij de argumenten van de verzoekende partijen.

A.5. De verzoekende partijen weerleggen de interpretatie van de bestreden bepalingen waarop de verwerende partijen zich beroepen, die in tegenspraak is met de wettekst zelf. Volgens hen bestaat er slechts één enkele coherente interpretatie. Ten eerste beoogt artikel 13, § 1, eerste lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie de inclusiviteit te waarborgen met, op zijn minst, ondersteuning bij onlineprocedures, alsook met een niet-digitaal alternatief. Artikel 13, § 1, tweede lid, eerste zin, van hetzelfde gezamenlijk decreet en ordonnantie moet op zijn beurt in samenhang worden gelezen en laat toe te besluiten dat het digitale alternatief ten minste bestaat in de invoering van een drievoudig onthaal (fysiek, telefonisch en per post) dat als een geheel moet worden beschouwd. Artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, waarover volgens de verzoekende partijen geen enkele twijfel kan laten bestaan, laat de overheden evenwel toe om dat drievoudige niet-digitale alternatief niet in te voeren en een andere maatregel te kiezen. Die triptiek vormt evenwel het minimum van de inclusie, waarboven die inclusie optimaler wordt, maar waaronder zij verdwijnt. De verzoekende partijen merken op dat de verwerende partijen geen enkel werkelijk voorbeeld geven van een doeltreffend alternatief voor die triptiek omdat er eenvoudigweg geen bestaat. Videotutorials en andere onlinehulpmiddelen zijn een vals alternatief, dat in ieder geval inefficiënt is voor personen die reeds kwetsbaar zijn. Paragraaf 8 stelt de overheidsinstanties eenvoudigweg vrij van de verplichting om de inclusiviteit te waarborgen, aangezien hij voorziet in een algemene machtiging om volledig op digitale technologie over te stappen. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partijen aanvoeren, kan de toepassing van die paragraaf wel degelijk leiden tot de schrapping van elk niet-digitaal kanaal. Bovendien wordt niets gepreciseerd over de voorwaarde inzake de beoordeling van de onevenredige last, noch over eventuele criteria; het betreft een zuivere vrijbrief aangeboden door de wetgeving. Het meldingsmechanisme (artikel 18 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie) is inefficiënt, aangezien het slechts kan leiden tot loutere aanbevelingen en slechts de niet-naleving van wettelijke vereisten kan betreffen. Maar de wet laat de overheidsinstanties net toe de inclusiviteit terzijde te laten, zoals de verzoekende partijen hebben aangetoond. Die laatste preciseren ten slotte dat de verwerende partijen de twee aparte machtigingen van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, namelijk die van artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie en die van paragraaf 8 van datzelfde artikel, voortdurend door elkaar halen.

Bovendien voeren de verzoekende partijen aan dat uit de voorgeschiedenis van het gezamenlijk decreet en ordonnantie blijkt dat de minister geenszins de intentie had om af te wijken van zijn ambitie van volledige digitalisering, en dat enkel het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de burgerbewegingen hem ertoe hebben gebracht te reageren. Die uitzonderingen doen echter onmiddellijk de enige regel teniet die in een alternatief voor de digitale procedure voorziet.

A.6. De verwerende partijen staan erop elke verborgen ambitie van een opening tot volledige digitalisering te weerleggen. Integendeel, de keuze die de bestuurden wordt geboden tussen de digitale en niet-digitale procedure is een verklaard beginsel van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Bovenop artikel 13, § 1, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, waarin het drievoudige alternatief is verankerd, dient artikel 5, § 3, van hetzelfde gezamenlijk decreet en ordonnantie te worden vermeld, dat de mogelijkheid waarborgt om te allen tijde zijn toestemming voor het gebruik van onlinecommunicatie in te trekken. Dat veronderstelt uiteraard de mogelijkheid om over te stappen naar fysieke communicatie. Het voormelde artikel 13, § 8, wijkt niet van die bepaling af.

Voor het overige beklemtonen de verwerende partijen opnieuw de interpretatie van de bestreden bepalingen. Ten eerste laat artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, niet toe om af te wijken van het recht op het niet-digitale alternatief. Het beperkt zich ertoe de instanties niet te beperken in de organisatie van hun diensten, door de opsomming van het drievoudige alternatief. In ieder geval is volledige digitalisering uitgesloten. De verwerende partijen vermelden als voorbeelden van niet-digitale alternatieven: ambulante bezoeken, gedecentraliseerde posten of partnerschappen met andere overheden. Videotutorials passen in geen geval in die categorie. Vervolgens laat artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie evenmin toe om af te wijken van het recht op het niet-digitale alternatief. De onevenredige last kan slechts voortvloeien uit de cumulatieve toepassing van de drie waarborgen en niet uit het loutere bestaan van een niet-digitaal communicatiekanaal. Het is overigens in die interpretatie dat de tekst werd goedgekeurd, en het betreft de enige interpretatie die bestaanbaar is met artikel 5, § 3, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Zo zou volgens de verwerende partijen de schrapping van elk fysiek contact *ipso facto* in strijd zijn met de evenredigheidsvereiste. Bijgevolg laat artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie slecht beperkte afwijkingen toe van het cumulatieve karakter van de niet-digitale alternatieven.

Ten aanzien van de middelen

Wat het eerste middel betreft

A.7. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 22^{ter} en 23, eerste lid en derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, ervan, in zoverre zij een onverantwoorde gelijke behandeling met zich zouden meebrengen tussen de personen die zich met betrekking tot digitale technologie in een kwetsbare situatie bevinden en de personen die zich niet in die situatie bevinden. De verzoekende partijen voeren aan dat die maatregelen een onrechtstreekse discriminatie vormen van de meest kwetsbare bevolkingscategorie met betrekking tot digitale technologie. Concreet zullen die personen meestal benadeeld worden ten aanzien van beschermde criteria in de zin van de wet van 10 mei 2007 « ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie », namelijk leeftijd, een handicap, sociale afkomst, maar ook nationaliteit. Bepaalde slachtoffers worden bovendien op meerdere vlakken gediscrimineerd. De digitale kloof heeft immers drie dimensies: een materiële dimensie (toegang tot infrastructuur en hulpmiddelen), een vaardigheidsdimensie en een sociale dimensie.

De verzoekende partijen voeren het arrest van het Hof nr. 106/2004 van 16 juni 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.106) aan, dat betrekking heeft op de digitalisering van het *Belgisch Staatsblad* en waarin het Hof heeft geoordeeld dat voldoende maatregelen iedereen een gelijke toegang tot de officiële teksten moeten waarborgen. Te dezen voeren de verzoekende partijen aan dat de impact van de discriminatie die de meest kwetsbare bevolking met betrekking tot digitale technologie ondergaat, zowel kwantitatief als kwalitatief onevenredig is. Enerzijds tonen de cijfers van tal van studies aan dat die discriminatie een groot aantal personen betreft. Anderzijds betreft de uitsluiting van toegang die uit de bestreden bepalingen voortvloeit, vaak vitale overheidsdiensten en heeft die negatieve gevolgen voor meerdere grondrechten.

A.8. De verwerende partijen weerleggen het eerste middel. In hoofddorde voeren zij aan dat er geen discriminatie bestaat, aangezien de bestreden bepalingen net tot doel hebben te voorzien in een verschillende behandeling van de personen die last hebben van de digitale kloof. Zo geeft hoofdstuk III (« Inclusief Brussel ») in principe recht op de drievoudige niet-digitale toegang (fysiek, telefonisch, per post). Zoals de verwerende partijen hebben kunnen uiteenzetten, bestaan er een variant en een uitzondering op dat principe, die niettemin strikt geregeld zijn. Bovendien genieten de betrokken personen ook ondersteuning bij de online uitvoering van elke procedure of communicatie.

In ondergeschikte orde voeren de verwerende partijen aan dat de gelijke behandeling voldoende verantwoord is en evenredig is met het legitieme doel, dat bestaat in de vereiste van een sterk en geharmoniseerd inclusiviteitsniveau, waarbij rekening wordt gehouden met de concrete uitdagingen voor de administraties. Volgens de verwerende partijen willen de verzoekende partijen in werkelijkheid dat aan alle administratieve overheden het drievoudige niet-digitale onthaal wordt opgelegd, zonder enige mogelijkheid tot afwijking daarvan. Een dergelijke oplossing zou kennelijk onredelijk zijn, in het bijzonder voor kleine administraties. Er dient immers rekening te worden gehouden met de diversiteit van de overheidsinstanties die onder het toepassingsgebied van het gezamenlijk decreet en ordonnantie vallen. Zo zijn de afwijkingen legitiem en noodzakelijk voor de eerbiediging van het eigen karakter van elke entiteit. De verwerende partijen geven aan dat het erom ging een

redelijk evenwicht te bewaren tussen de inclusiviteitsdoelstellingen en de evenredigheid van de gebruikte middelen. De bestreden bepalingen voeren het enige systeem in dat duidelijkheid en bescherming inzake inclusie toelaat, zonder de goede werking van de administraties in het gedrang te brengen. Dat belet de individuele administraties niet om diepgaandere waarborgen in te voeren. Bovendien beogen de bestreden bepalingen het evolutieve karakter van de overheidsdiensten te waarborgen, rekening houdend met de technologische evolutie. Door de nadere regels omtrent de « fysieke » toegang op rigide wijze vast te leggen, lopen die het risico snel achterhaald te zijn. Wat de evenredigheid betreft, beklemtonen de verwerende partijen dat de maatregelen uitermate beschermend zijn voor de personen die geraakt worden door de digitale kloof. Zelfs in geval van toepassing van paragraaf 8 van artikel 13 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie moet het niveau van dienstverlening gelijkwaardig blijven aan de cumulatieve waarborgen van paragraaf 1 van hetzelfde gezamenlijk decreet en ordonnantie. Ten slotte, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, verplicht het in de voormelde paragraaf 8 vermelde evenredigheidsbeginsel, volgens de verwerende partijen, dat de aard van de betrokken diensten, en met name het vitale karakter ervan, in aanmerking wordt genomen.

A.9. De tussenkomende partij herinnert eraan dat het proces van kwetsbaar worden van sommige personen een dynamisch, multifactorieel en contextueel proces is. Factoren kunnen vaak niet onderscheiden worden van de beschermde criteria zoals handicap, gezondheid, leeftijd, vermogen of geslacht. De tussenkomende partij voert aan dat er een verschil in behandeling bestaat, vooral bij ontstentenis van begeleidende maatregelen. Zij beklemtoont, met behulp van wetenschappelijke studies, het kwantitatieve belang van digitale kwetsbaarheid in het licht van de voormelde criteria. Zo bevindt één persoon op twee tussen 55 en 74 jaar oud in België zich in een situatie van digitale kwetsbaarheid, betekent een situatie zonder vermogen een driedubbel obstakel (toegang tot materiaal, toegang tot internet, toegang tot digitale vaardigheden), is 70 % van de personen met beperkte diploma's digitaal kwetsbaar en is de situatie des te prangender in Brussel, zijn vrouwen meer geneigd hulp te vragen om online stappen te zetten, hebben personen met een handicap proportioneel minder toegang tot internet dan de algemene bevolking, bevinden zes personen op tien met een gezondheidsprobleem zich in een digitaal kwetsbare situatie en is de helft van de staatsburgers van buiten de Europese Unie digitaal kwetsbaar. Bovendien geeft de tussenkomende partij aan dat die criteria vaak bij elkaar opgeteld moeten worden of elkaar kruisen. Het Hof heeft echter reeds kunnen oordelen dat zijn toetsing strikter moest zijn indien het verschil in behandeling was gebaseerd op een combinatie van twee criteria. Bovendien is het Hof specifiek aandachtig voor de digitale kloof, zoals het heeft geoordeeld in zijn voormelde arrest nr. 106/2004. Uit de parlementaire voorbereiding van het gezamenlijk decreet en ordonnantie blijkt dat de doelstellingen die zij nastreven de snelheid van verwerking, verhoogde veiligheid en het vrijwel volledig verdwijnen van verloren gegane dossiers zijn. Volgens de tussenkomende partij verantwoorden dergelijke doelstellingen in geen geval dat een discriminatie wordt gecreëerd ten aanzien van personen in een digitaal kwetsbare situatie.

A.10. De verzoekende partijen antwoorden aan de verwerende partijen dat het beoogde verschil in behandeling bestaat in een passieve discriminatie, dat wil zeggen in een gelijke behandeling tussen twee categorieën die op verschillende wijze zouden moeten worden behandeld. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partijen aanvoeren, bestaat die gelijke behandeling wel degelijk, aangezien, ook al hebben de wetgevers voor de benadeelde categorie in een bijzondere bescherming voorzien, het feit dat zulks gepaard gaat met uitzonderingen die die bescherming illusoir maken, die differentiëring tenietdoet. Aangezien de aangenomen regels de gevolgen van de ontstentenis van een niet-digitale toegang niet kunnen verhelpen, blijft de discriminatie bestaan. Zo moet de bewering van de verwerende partijen dat de bestreden bepalingen precies tot doel zouden hebben te voorzien in een verschillende behandeling tussen de personen die onder de digitale kloof lijden en de anderen, worden betwist. Enerzijds doen de uitzonderingen de bescherming teniet, zoals reeds werd opgemerkt, en anderzijds beogen de bepalingen integendeel woordelijk alle gebruikers zonder onderscheid. In werkelijkheid is het fysieke onthaal de enige oplossing voor een hele groep kwetsbare personen, onder wie analfabete personen, personen die moeite hebben met de Franse of de Nederlandse taal, personen zonder vaste verblijfplaats, zonder telefoon, of de personen met een handicap.

Wat de verantwoording betreft, merken de verzoekende partijen op dat de werkelijke doelstelling erin bestaat het gebruik van digitale technologie te versnellen en te veralgemenen, en niet het te reguleren. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partijen lijken aan te voeren, toont niets aan dat volledige digitalisering de toegankelijkheid beter zal waarborgen en een betere toekenning van middelen zal toelaten. Op dezelfde manier moet de grondwettigheidskritiek volgens de verzoekende partijen niet geval per geval worden toegepast, aangezien de grief te dezen duidelijk toe te schrijven is aan de wetgever alleen. De administratie die zich op paragraaf 8 beroept om elke waarborg te schrappen, zal zich immers op de wet kunnen beroepen en zelfs op de vaagheid van de wet wat het begrip « onevenredige last » betreft. In ieder geval twijfelen de verzoekende partijen eraan dat kwetsbare personen in de praktijk een zaak aanhangig zullen maken bij de rechter wanneer zij geen toegang hebben tot de beoogde overheidsdiensten. Vervolgens zijn zij van mening dat het argument met betrekking tot het evolutieve

karakter van de digitalisering een vals probleem is. Voor de benadeelde personen zal er nooit een alternatief bestaan voor fysiek contact, ongeacht de door de verwerende partijen aangevoerde toekomstige vooruitgang. Ten slotte vragen de verzoekende partijen zich af waarom een onevenredige last zou impliceren dat alternatieven voor digitale technologie moeten worden geschrapt eerder dan af te zien van de digitalisering. Digitale technologie is immers niet vrij van risico's, met name « bugs », van kosten en van schadelijke gevolgen, bijvoorbeeld voor het milieu.

A.11. In hoofddorde repliceren de verwerende partijen dat er geen identieke behandeling bestaat. De verzoekende partijen steunen op het illusoire karakter van de geboden bescherming. De verwerende partijen hebben echter reeds aangetoond dat daar niets van aan was. In werkelijkheid lijken de verzoekende partijen de mogelijkheid zelf te verwerpen om in strikt gedetailleerde en gecontroleerde beperkingen te voorzien. Een dergelijke absolute vereiste wordt echter niet vereist door het Hof. Bovendien zijn de verzoekende partijen van mening dat enkel het bestaan van het fysieke loket een voldoende waarborg vormt. De verwerende partijen herinneren eraan dat het drievoudige alternatief net een loket waarborgt. De uitzondering op het behoud ervan is slechts uitzonderlijk en moet worden verantwoord door een strikte evenredigheidstest. De schrapping van een loket waardoor de toegang tot de overheidsdienst zou verdwijnen, kan niet worden overwogen. De verwerende partijen concluderen dat er sterke inclusiewaarborgen zijn, alsook een verschillende behandeling ten voordele van de personen die onder de digitale kloof lijden. De ondersteuning bij het online verwezenlijken van procedures moet op haar beurt worden begrepen als een aanvullende dienstverlening.

In ondergeschikte orde bevestigen de verwerende partijen de verantwoording van de bestreden maatregelen door te verwijzen naar de reeds uiteengezette argumenten. Voor het overige beklemtonen zij de ontstentenis van onevenredigheid dankzij de waarborg van een drievoudig alternatief of, in geval van vervanging van een ervan, de waarborg van een gelijkwaardig niveau, zonder dat het beginsel van een niet-digitale toegang in het geding kan worden gebracht. Ten slotte, en in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, staat het niet aan het Hof de opportuniteitskeuze van de wetgevers om een mogelijkheid tot onlineprocedures in te voeren, in het geding te brengen.

Wat het tweede middel betreft

A.12. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van artikel 23, eerste lid en derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, van de Grondwet, in zoverre zij de overheidsinstanties ertoe machtigen kwetsbare personen het recht te ontzeggen om minimale inclusiewaarborgen te eisen.

De verzoekende partijen voeren ten eerste aan dat de bestreden bepalingen zich ertoe beperken aan de overheidsinstanties, en niet aan de Regering, de bevoegdheid te delegeren om alle elementen te bepalen van de inmenging in de beoogde grondrechten (het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, het recht op behoorlijke huisvesting, het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing, en het recht op gezinsbijslagen). Het betreft klaarblijkelijk een delegatie die in strijd is met de Grondwet, zoals het ook niet is toegestaan aan een minister te delegeren. Artikel 23 van de Grondwet vormt de natuurlijke sfeer van de wetgever en bevat in geen geval een mogelijkheid tot delegatie aan een administratieve dienst, temeer daar die laatste niet politiek verantwoordelijk is voor het Parlement. Dat geldt des te meer daar de parlementaire voorbereiding van het gezamenlijk decreet en ordonnantie geen enkele precisering vermeldt over een eventuele dwingende behoefte die die delegatie zou verantwoorden, noch de evenredigheid ervan aantoot. Integendeel, de onevenredigheid is klaarblijkelijk, volgens de verzoekende partijen, aangezien een groot aantal personen alsook een groot aantal overheidsdiensten ongunstig kunnen worden geraakt. De toegang tot de overheidsdiensten via digitale weg is een bijkomende voorwaarde voor de toegang tot de sociale rechten die veronderstelt dat technische hulpmiddelen worden beheerst. Zonder beheersing wordt de personen in een digitaal kwetsbare situatie de toegang ontzegd tot de rechten die noodzakelijk zijn voor hun overleving (onder andere zich voeden, zich verplaatsen, huisvesting vinden en zijn kind in een school inschrijven), hetgeen leidt tot een dynamiek waarbij sociale rechten niet worden opgenomen. De verzoekende partijen herinneren ten slotte eraan dat studies de impact aantonen op de meest kwetsbare personen, die een opeenstapeling van belemmeringen ondergaan. Hoewel de doelstelling van digitalisering lovenswaardig is, verantwoordt zij de ondergraving van de toegang tot de vitale overheidsdiensten niet. In de parlementaire voorbereiding wordt evenwel niets vermeld over dergelijke risico's.

A.13. De verwerende partijen weerleggen het tweede middel. Zij voeren ten eerste aan dat er geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang. De waarborg van een fysiek alternatief zoals die is ingevoerd bij het gezamenlijk decreet en ordonnantie is immers zonder precedent. Er is dus geen sprake van een achteruitgang maar

van een versterking van de bescherming van de grondrechten. Indien het bestaan van een achteruitgang zou worden erkend, dan zou die in ieder geval voldoende verantwoord en evenredig zijn, om de redenen die in het kader van het eerste middel zijn uiteengezet.

Vervolgens voeren de verwerende partijen aan dat er geen sprake is van een schending van het wettigheidsbeginsel. Het optreden van de overheidsinstanties is strikt geregeld : er bestaat een mogelijkheid voor de uitvoerende organen om aanvullende uitvoeringsmodaliteiten vast te stellen (artikel 13, § 3), de overheidsinstantie moet de maatregelen ter advies voorleggen (artikel 13, § 4), het niveau van dienstverlening moet gelijkwaardig zijn (artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin) en, voor de toepassing van paragraaf 8, bestaat er een verplichting tot gedetailleerde beoordeling en tot naleving van het evenredigheidsbeginsel. De verwerende partijen herhalen dat bijkomende preciseringen het systeem te rigide en niet doeltreffend zouden hebben gemaakt.

A.14. De tussenkomende partij stelt dat meerderen officiële instanties eraan hebben herinnerd dat de toegankelijkheid van de openbare diensten voor alle burgers de essentiële voorwaarde is voor de doeltreffendheid van de individuele grondrechten, die in gevaar kan worden gebracht door de digitalisering indien die niet gepaard gaat met alternatieven en voldoende redelijke aanpassingen. Overigens verhoogt dit het risico op het niet opnemen van de rechten. Zij stelt dat een derde van de bevolking mogelijk betrokken is. De internationale teksten neigen naar de bekrachtiging van alternatieven voor de digitale technologie. De tussenkomende partij had overigens een advies uitgebracht over het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie.

A.15. De verzoekende partijen antwoorden aan de verwerende partijen dat de interpretatie die zij aan de bestreden bepalingen geven, niet kan worden gevolgd. In tegenstelling tot hetgeen wordt aangevoerd, bestond er voordien wel degelijk een beschermingsniveau. Er bestond weliswaar geen specifiek wettelijk kader, maar alle overheidsadministraties zijn onderworpen aan de verplichting om de grondrechten te eerbiedigen die de Grondwet aan de personen toekent. Het is dus geen juridische leemte die wordt gevuld, maar wel een achteruitgang die wordt gemaakt. De overheidsinstanties zouden krachtens de Grondwet en de grondrechten de gebruikers de minimale waarborgen voor de toegang tot de overheidsdiensten niet hebben kunnen ontzeggen. Zo vormde de drievoudige toegang (fysiek, telefonisch en per post) de norm. Elke weerlegging is een poging van de verwerende partijen om de bestreden bepalingen te herschrijven. Bovendien stellen de verzoekende partijen, wat de wettigheid betreft, ook dat het enige argument van de verwerende partijen bestaat in een herschrijving van de bestreden bepalingen. De vermelding van artikel 13, § 3, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie volstaat niet om af te zien van de bevoegdheid om normerend op te treden, nog minder in een voorbehouden aangelegenheid.

A.16. De verwerende partijen repliceren dat grondrechten alleen, in algemene zin, zich voordien niet konden verzetten tegen de sluiting van een niet-digitaal communicatiekanaal. Een dergelijk recht bestond niet, zoals blijkt uit het feit dat de rechtsleer vroeg om de creatie ervan. Het gezamenlijk decreet en ordonnantie creëert integendeel een werkelijke waarborg door de invoering van de drievoudige niet-digitale toegang. Hoe dan ook is de effectiviteit van rechten die in een wettekst worden gewaarborgd altijd groter dan de effectiviteit van niet-gepreciseerde grondrechten. Voor de verwerende partijen zijn de administraties voortaan rechtstreeks gebonden, terwijl de benadeelde personen onder de gelding van de door de verzoekende partijen vooropgestelde grondrechten een zaak aanhangig hadden moeten maken bij de rechter. De controle is directer en efficiënter wegens het bestaan van artikel 18 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Er is dus noch inmenging, noch achteruitgang. Enerzijds wordt geen afbreuk gedaan aan de essentie van de grondrechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet. Niets wijst dus erop dat de toegang tot de overheidsdiensten wordt ontzegd. Anderzijds is er geen sprake van een achteruitgang, aangezien de bestreden bepalingen, in aanvulling op hetgeen reeds is vermeld, de grondrechten niet tegenhouden, maar daaraan juist uitwerking geven.

Wat het derde middel betreft

A.17. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van artikel 22^{ter} van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 9, 19 en 27 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006, artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 15 van het herziene Europees Sociaal Handvest, in zoverre zij de overheidsinstanties ertoe machtigen personen met een handicap hun recht op minimale toegankelijkheidswaarborgen te ontzeggen en in zoverre zij het recht van die personen op redelijke aanpassingen schenden. De verzoekende partijen herinneren eraan dat het voormelde Verdrag van de Verenigde Naties onder andere tot doel heeft alle belemmeringen van de toegankelijkheid voor personen met een handicap, met inbegrip van de toegang tot informatie- en communicatienetwerken, te identificeren en te verwijderen.

Ten eerste voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen het wettigheidsbeginsel verbonden aan de in het middel beoogde referentienormen schenden. Zij verwijzen in dat opzicht naar de argumentatie die zij in het kader van het tweede middel hebben uiteengezet over de delegatie aan de overheidsinstanties.

Ten tweede voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen het recht op redelijke aanpassingen van de personen met een handicap schenden. Het is niet de handicap die een persoon intrinsiek kwetsbaar maakt voor digitale technologie, maar het gebrek aan toegang, informatie en ondersteuning dat de kwetsbaarheid versterkt. De verzoekende partijen geven aan dat de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap de Belgische overheden heeft opgeroepen om alternatieve niet-digitale opties zonder bijkomende kosten te behouden, maar dat de bestreden bepalingen in geen enkele waarborg voorzien.

A.18. De verwerende partijen verwerpen het derde middel. De tekst behandelt specifiek personen met een handicap en hij werd zorgvuldig opgesteld om tegemoet te komen aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 23^{ter} van de Grondwet. De redelijke aanpassingen (bijvoorbeeld de aanpassing van dienstregelingen, de contactmogelijkheden) vormen de kern van de wetgeving. In geval van niet-naleving van de waarborgen, moeten de overheidsinstanties bewijzen dat een onevenredige last hun belet de vereisten toe te passen. De Brusselse regelgevers hebben erkend dat elke handicap uniek is en dat de aanpassingen gepersonaliseerd moeten worden om aan de specifieke noden tegemoet te komen, ook wanneer paragraaf 8 van artikel 13 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie wordt toegepast. Die laatste is overigens geïnspireerd op de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 4 oktober 2018 « inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van de gewestelijke overheidsinstanties en de gemeenten », die op haar beurt de richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 « inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties » omzet. Die paragraaf houdt rekening met de technische beperkingen en de potentiële complexiteit van toegankelijkheidsoplossingen, maar hij betekent niet dat redelijke aanpassingen worden opgegeven. Ten slotte beklemtonen de verwerende partijen het bestaan van artikel 16, §§ 1 en 4, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, dat een procedure invoert waarbij aan de instantie belast met de administratieve vereenvoudiging advies wordt gevraagd over alle ontwerpen van regelgevingen waarbij een administratieve procedure wordt ingevoerd, gewijzigd of opgeheven, of die betrekking hebben op de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties van de gewestelijke overheidsinstanties en de gemeenten.

A.19. De tussenkomenende partij voert aan dat het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 22^{ter} van de Grondwet beoogt om de geleidelijke verwezenlijking van het recht op volledige inclusie te waarborgen. In dat opzicht vertoont het gelijkenissen met de *standstill*-verplichting vervat in artikel 23 van de Grondwet. Maar artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie laat toe om het recht op toegankelijkheid aanzienlijk te beperken. Het Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap van de Verenigde Naties heeft eraan herinnerd dat de anticiperende toegankelijkheidsverplichting niet wordt beperkt door het concept van onevenredige last, in tegenstelling tot de verplichting om redelijke aanpassingen aan te brengen.

A.20. De verzoekende partijen antwoorden aan de verwerende partijen dat artikel 13, § 2, eerste lid, 1°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie niet pertinent is, aangezien het slechts betrekking heeft op de toegang, voor personen met een handicap, tot onlinediensten. Voor het overige verwijzen zij naar de argumenten die zij reeds hebben uiteengezet.

A.21. De verwerende partijen verwijzen naar de reeds uiteengezette argumenten en beklemtonen het feit dat de premisse van de mogelijkheid om elk alternatief voor de onlineprocedure te schrappen, onjuist is. Voor het overige herinneren zij eraan dat het de afdeling wetgeving van de Raad van State is die had gevraagd om de uitzonderingsclausule toe te voegen die nu is opgenomen in artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, § 2, tweede lid, tweede zin, en § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschapscommissie, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 25 januari 2024 en 1 februari 2024 « betreffende de digitale transitie van de overheidsinstanties » (hierna : het gezamenlijk decreet en ordonnantie).

Die bepalingen werden aangenomen met « de ambitie om een wettelijk en regelgevingskader vast te stellen voor de digitale transitie van de overheidsinstanties » in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarbij werd beklemtoond dat « de digitalisering van de interne operaties van de overheidsdiensten een reëel voordeel [zal] inhouden in termen van snelheid van verwerking, verhoogde veiligheid en het vrijwel volledig verdwijnen van verloren gegane dossiers » en dat « de automatisering van het gebruik van de rechten van de burgers [...] op lange termijn een vermindering van hun administratieve lasten [zal] betekenen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2023-2024, A-758/1, pp. 1-2; Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2023-2024, B-164/1, pp. 1-2; Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 2023-2024, nr.131/1, p. 3).

B.1.2. Artikel 13 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie, in de oorspronkelijke versie ervan, luidde als volgt :

« § 1. De overheidsinstanties verzekeren de inclusiviteit van elke gebruiker door minstens de volgende maatregelen te nemen :

a) Ondersteuning bij de uitvoering van alle administratieve procedures, mededelingen en formulieren online;

b) De mogelijkheid om een ambtenaar van de overheid te contacteren voor de online uitvoering van elke administratieve procedure, elke communicatie of elk formulier, op zijn minst door een contact ter plaatse en/of per telefoon en per post.

De overheid mag de onder b. bedoelde verplichting niet toepassen op administratieve procedures die in een professioneel kader ondernomen worden.

§ 2. De overheidsinstanties garanderen de toegankelijkheid van elke gebruiker door minstens de volgende maatregelen te nemen :

- a) Het gebruik van technologische oplossingen die elke administratieve procedure, elke communicatie of elk formulier online toegankelijk [maken] voor personen met een handicap;
- b) Een ondersteuning bij de uitvoering van elke administratieve procedure, elke communicatie of elk formulier online;
- c) De mogelijkheid om een ambtenaar van de overheid te contacteren voor de online uitvoering van elke administratieve procedure, elke communicatie of elk formulier, op zijn minst door een contact ter plaatse en/of per telefoon en per post ».

B.1.3. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft een advies uitgebracht over het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie. Wat het voormelde artikel 13 betreft, merkt de afdeling wetgeving op :

« 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.

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 ’ 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 ’.

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 bedoelde regel (...) de bescherming van dat recht [waarborgen] ’. Bij de artikelen 9, 19 en 27 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.

1.3. De steller van het voorontwerp is zich bewust van die problematiek, die ruim aan bod komt in de adviezen van de geraadpleegde instanties en in de memorie van toelichting.

Bij paragraaf 1 van artikel 13, wordt een recht op inclusiviteit ingesteld en bij paragraaf 2 ervan een recht op toegankelijkheid, waarbij de minimale maatregelen opgesomd worden die genomen moeten worden om die rechten te waarborgen. In artikel 13 wordt evenwel niet uitdrukkelijk gestipuleerd dat het recht op de ‘ mogelijkheid om een ambtenaar van de overheid te contacteren voor de (...) uitvoering van elke administratieve procedure, elke communicatie of elk formulier, op zijn minst door een contact ter plaatse en/of per telefoon en per post ’ hoe dan ook inhoudt dat de gebruikers recht hebben op een niet-digitaal alternatief voor de eigenlijke verwezenlijking van de administratieve procedure.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de adviesaanvrager het volgende aangegeven :

‘ Relativement aux articles 13 et 14 des avant-projets, nous vous confirmons que l’intention dans la rédaction de ces articles est bien de garantir pour les usagers le maintien d’une possibilité alternative à la procédure administrative électronique. ’

Ter wille van de rechtszekerheid moet het dispositief aldus aangevuld worden dat dat recht op een niet-digitaal alternatief uitdrukkelijk vermeld wordt.

1.4. Teneinde ervoor te zorgen dat het aldus verankerde recht op inclusiviteit en toegankelijkheid daadwerkelijk uitgeoefend kan worden en ter naleving van het in artikel 22^{ter} van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, moeten de essentiële elementen van het recht op digitale ondersteuning en op de mogelijkheid om een ambtenaar van de overheid te contacteren, zoals de kostprijs, de minimale kwaliteitsvereisten en de minimale vereisten inzake openingstijden en nabijheid, vastgelegd worden in het dispositief.

[...]

2.4. 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.

3. Op de vraag of de verplichting die wordt opgelegd bij paragraaf 2, eerste lid, a), in zoverre die een resultaatsverplichting vormt die geldt voor alle types handicap, in de praktijk uitvoerbaar is, heeft de gemachtigde van de adviesaanvrager de volgende uitleg gegeven :

‘ L’obligation imposée par l’article 13, § 2, alinéa 1er est alignée avec la Directive européenne qui a été transposée dans l’ordonnance du 4 octobre 2018 relative à l’accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes publics régionaux et des communes en Région bruxelloise.

L’objectif n’est pas d’être en conformité avec les prescriptions européennes sans aller plus loin tel que ceci est explicité dans l’exposé des motifs et dans le commentaire de l’article en question. ’

In artikel 5 van de ordonnantie van 4 oktober 2018 waarnaar verwezen wordt, wordt echter uitdrukkelijk voorzien in een evenredigheidsmechanisme waarbij de betrokken overheden gemachtigd worden om de toegankelijkheidsverplichting niet te vervullen wanneer dat een onevenredige last voor hen betekent, onverminderd hun verplichting om dan, in voorkomend geval, alternatieve oplossingen aan te bieden.

Gelet op de grote verscheidenheid aan handicaps die zich kunnen voordoen, op de beperkingen of de complexiteit van de technologie en op de onevenredige last die bijgevolg gepaard zou kunnen gaan met de implementering van bepaalde technologische oplossingen, zou een uitzonderingsclausule zoals die opgenomen in artikel 5 van de ordonnantie van 4 oktober 2018 eveneens opgenomen moeten worden in het dispositief. Het spreekt voor zich dat dit geen afbreuk mag doen aan de verplichting die de overheidsinstanties hebben om alternatieve oplossingen aan te bieden overeenkomstig artikel 22^{ter} van de Grondwet » (RvSt, advies nr. 74.001/2/V van 17 augustus 2023 over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie « betreffende de digitale transitie van de Overheidsinstanties », pp. 26-28, 30-31).

B.1.4. Ingevolge dat advies hebben de Brusselse wetgevers het bestreden artikel 13 gewijzigd en aangenomen, onder hoofdstuk III (« Inclusief Brussel ») van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Dat artikel bepaalt :

« Art. 13. § 1. De overheidsinstanties verzekeren de inclusiviteit van elke gebruiker door minstens de volgende maatregelen te nemen :

1° ondersteuning bij de uitvoering van alle administratieve procedures en bij elke communicatie;

2° de invoering of het behoud van een alternatief voor elke administratieve procedure of online communicatie.

Overheidsinstanties moeten hun gebruikers minstens een contact ter plaatse, per telefoon en per post bieden. Er kunnen alternatieve maatregelen worden genomen zolang ze de betrokken gebruiker een niveau van dienstverlening garanderen dat ten minste gelijkwaardig is aan de bovengenoemde maatregelen.

De overheidsinstanties garanderen de gebruikers een adequate toegang tot de diensten die zij aanbieden en openingsuren die aangepast zijn aan de opdrachten en het publiek.

Zij zorgen ervoor dat deze regelingen bekend worden gemaakt.

De overheidsinstantie mag ervan afzien de onder paragraaf 1, eerste lid, 2°, bedoelde verplichting toe te passen op administratieve procedures die in een professioneel kader ondernomen worden.

§ 2. De overheidsinstanties garanderen de toegankelijkheid van elke gebruiker door minstens de volgende maatregelen te nemen :

1° het gebruik van technologische oplossingen die elke administratieve procedure en elke online communicatie toegankelijk maken voor personen met een handicap;

2° een ondersteuning bij de uitvoering van elke administratieve procedure en elke online communicatie;

3° de invoering of het behoud van een alternatief voor elke administratieve procedure of online communicatie.

Overheidsinstanties moeten hun gebruikers minstens een contact ter plaatse, per telefoon en per post bieden. Er kunnen alternatieve maatregelen worden genomen zolang ze de betrokken gebruiker een niveau van dienstverlening garanderen dat ten minste gelijkwaardig is aan de bovengenoemde maatregelen.

De overheidsinstanties garanderen de gebruikers een passende toegang tot de diensten die zij aanbieden en tot openingstijden die zijn aangepast aan de opdrachten en het publiek.

Zij zorgen ervoor dat deze regelingen bekend worden gemaakt.

§ 3. De Regering, het College en het Verenigd College kunnen, via een gezamenlijk uitvoeringsbesluit, de aanvullende uitvoeringsmodaliteiten vaststellen voor de in de paragrafen 1 en 2 bedoelde maatregelen.

§ 4. De betrokken overheidsinstantie legt de in paragrafen 1 en 2 bedoelde maatregelen ter advies voor aan de instantie belast met de digitale transitie.

§ 5. De instantie belast met de digitale transitie stuurt uiterlijk tien werkdagen na de ontvangst van de aanvraag van de betrokken overheidsinstantie een advies door en publiceert dat op haar website.

§ 6. In geval van een vraag tot advies over de toepassing van de in paragraaf 2 bedoelde maatregelen, stelt de instantie belast met de digitale transitie het orgaan belast met de controle op de bepalingen van de ordonnantie van 4 oktober 2018 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van de gewestelijke overheidsinstanties en de gemeenten daarvan in kennis.

§ 7. De Regering, het College en het Verenigd College kunnen respectievelijk een datum bepalen om de uitvoering van de in paragrafen 1 en 2 bedoelde maatregelen op te leggen in de bestaande regelgevingen en administratieve procedures, zonder dat deze periode de in artikel 20, eerste lid, vastgestelde periode overschrijdt.

§ 8. De overheidsinstanties zijn niet verplicht om aan de in paragrafen 1, eerste lid, en 2, eerste lid, bedoelde vereisten te voldoen wanneer deze vereisten voor de overheidsinstanties een onevenredige last tot gevolg hebben. In dit verband moet de overheidsinstantie vooraf beoordelen in hoeverre het voldoen aan de eisen, bedoeld in paragrafen 1, eerste lid, en 2, eerste lid, een onevenredige belasting vormt.

De overheidsinstanties documenteren de voorafgaande beoordeling die overeenkomstig het eerste lid is uitgevoerd ».

B.1.5. In de parlementaire voorbereiding van het gezamenlijk decreet en ordonnantie wordt gepreciseerd dat het de bedoeling van de Brusselse wetgevers was om nieuwe rechten voor de burgers te creëren en te waarborgen, namelijk :

- « - dat elke administratieve procedure online kan worden uitgevoerd;
- begeleid te worden bij het uitvoeren van elke online procedure;
- een alternatief aangeboden krijgen voor elke online procedure op zijn minst door een contact ter plaatse en per telefoon en per post of elke andere maatregel aanbieden die het mogelijk maakt om administratieve procedures uit te voeren.
- online procedures zo toegankelijk mogelijk maken voor alle gebruikers, inclusief gebruikers met een handicap, zoals aanbevolen door de geldende Europese richtlijnen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2023-2024, A-758/1, p. 2; Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2023-2024, B-164/1, p. 2; Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 2023-2024, nr. 131/1, p. 3).

Er wordt ook gepreciseerd :

« Gebruikers hebben het recht om met de overheidsinstanties te communiceren via de door deze overheidsinstanties beschikbaar gestelde communicatiekanalen.

Dit recht houdt geen verplichting op voor gebruikers die een ander communicatiekanaal dan het online kanaal zouden kunnen gebruiken » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2023-2024, A-758/1, p. 15; Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2023-2024, B-164/1, p. 15; Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 2023-2024, nr. 131/1, p. 10).

Het bestreden artikel 13 wordt als volgt verantwoord :

« Paragraaf 1 van deze bepaling legt het beginsel vast dat de overheidsinstanties de gebruikers garanderen dat bij het ontwerp van hun interne processen en bij hun administratieve werking maatregelen voor inclusie en toegankelijkheid worden toegepast.

Het bestaan van maatregelen voor inclusie en toegankelijkheid door overheidsinstanties ten voordele van gebruikers is noodzakelijk om het principe van effectieve toegang tot rechten te garanderen.

De benadering is hier bewust ruim om de overheidsinstanties toe te laten de operationalisering marges te interpreteren van maatregelen voor online inclusie en toegankelijkheid als aanvulling op de uitwerking van de digitalisering van hun diensten.

Enerzijds moeten de overheidsinstanties voorzien in ondersteuning bij het verwezenlijken van elke online procedure met inbegrip van elke administratieve procedure, elke communicatie, elk formulier, om de meest kwetsbare gebruikers te helpen omgaan met digitale apparatuur en elektronische communicatiemiddelen en degenen die de meeste moeite hebben met digitale instrumenten.

Deze ondersteuning bij het online voltooien van elke administratieve procedure kan de vorm aannemen van een medium voor de gebruikers, bijvoorbeeld een handleiding, gids, video, telefonische assistentie of elk ander hulp- of begeleidingsmiddel om vragen te stellen over het voltooien van de online procedure, enz.

Deze ondersteunende maatregelen moeten door elke overheidsinstantie voor advies worden voorgelegd aan het orgaan dat verantwoordelijk is voor de digitale transitie en dat uiterlijk tien werkdagen na ontvangst van het verzoek door de overheidsinstantie advies uitbrengt.

Bovendien moeten overheidsinstanties garanderen dat de gebruikers die niet vertrouwd zijn met het digitale tool en niet over een digitale basiskennis beschikken, een alternatief aangeboden krijgen om te communiceren met een ambtenaar voor elke administratieve procedure, op zijn minst door een contact ter plaatse en per telefoon en uitwisselingen per post.

Overheidsinstanties zullen dus nieuwe middelen voor fysieke interactie met hun gebruikers moeten invoeren of hun bestaande middelen moeten handhaven, met behoud van de mogelijkheid om ze aan te passen in ruil voor het handhaven van een niveau van dienstverlening dat hoger of gelijkwaardig is aan wat ze aanboden vóór de dematerialisatie van het bovengenoemde proces, met name in termen van kwaliteit en wachttijden.

In overeenstemming met een opmerking van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, werd het dispositief verduidelijkt om aan te geven dat de invoering of het behoud van een alternatief om alle administratieve procedures en elke communicatie online te laten verlopen, de mogelijkheid kan inhouden om administratieve procedures of communicatie anders dan online te laten verlopen.

Er dient verduidelijkt dat de uitvoering van administratieve procedures of communicatie op een andere manier dan online, moet worden beoordeeld in de context van de algemene verplichting om een alternatief middel te creëren of in stand te houden voor het online uitvoeren van alle administratieve procedures of van elke communicatie.

[...]

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over de opname van de essentiële elementen van het recht op inclusiviteit en toegankelijkheid in overeenstemming met artikel 22^{ter} van de Grondwet, dat bepaalt dat ‘ elke persoon met een handicap recht heeft op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen ’, werd het dispositief van artikel 13, §§ 1 en 2, gewijzigd om de essentiële elementen van het recht op inclusie en toegankelijkheid in te voegen in overeenstemming met artikel 22^{ter} van de Grondwet.

Het is dus de verantwoordelijkheid van de overheidsinstanties om te voldoen aan de bepalingen van artikel 22^{ter} van de Grondwet en om de effectiviteit van de rechten op inclusie en toegankelijkheid genoemd in artikel 13, § 2, te waarborgen, door gebruikers adequate toegang tot hun diensten en openingstijden te garanderen die zijn aangepast aan de opdrachten en het publiek, indien nodig door het maken van passende en redelijke aanpassingen.

Als gevolg daarvan zijn overheidsinstanties verplicht om gebruikers kwalitatief hoogwaardige en toegankelijke diensten aan te bieden, ongeacht de door de gebruiker gekozen contactmethode, of dat nu ter plaatse, telefonisch of online is.

[...]

De specifieke aard van de digitale transitie in het Brussels Gewest vereist een gestructureerde wetgevende respons die rekening houdt met de bestaande digitale ongelijkheden.

[...]

Om tegemoet te komen aan een andere opmerking van de afdeling Wetgeving en om rekening te houden met de grote verscheidenheid aan handicaps die zich kunnen voordoen, de beperkingen of complexiteit van de technologie en de onevenredige last die de implementatie van bepaalde technologische oplossingen met zich mee kan brengen, is in het dispositief van de bepaling een uitzonderingsclausule opgenomen die vergelijkbaar is met de bestaande clausule in artikel 5 van de ordonnantie van 4 oktober 2018.

Het spreekt voor zich dat deze uitzonderingsclausule geen afbreuk mag doen aan de verplichting van de overheidsinstanties om alternatieve oplossingen voor te stellen overeenkomstig artikel 22^{ter} van de Grondwet.

De uitzonderingsclausule moet restrictief worden geïnterpreteerd » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2023-2024, A-758/1, pp. 26-27, 31-34; Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2023-2024, B-164/1, pp. 26-27, 31-34; Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 2023-2024, nr. 131/1, pp. 15-16, 18-19).

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.2. De verzoekende partijen, daarin bijgetreden door de tussenkomende partij, leiden een eerste middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 22^{ter}, en 23, eerste lid en derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, ervan, in zoverre die bepalingen een onverantwoorde gelijke behandeling zouden doen ontstaan tussen de personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden met betrekking tot digitale technologie en de personen die zich niet in die situatie bevinden. Die bepalingen zouden bovendien de voormelde referentienormen schenden in zoverre zij een onrechtstreekse discriminatie zouden doen ontstaan op grond van handicap, leeftijd, vermogen, sociale afkomst of geslacht.

B.3.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.2. Artikel 22^{ter} van de Grondwet bepaalt :

« Iedere persoon met een handicap heeft recht op volledige inclusie in de samenleving, met inbegrip van het recht op redelijke aanpassingen.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.3.3. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

[...]

Die rechten omvatten inzonderheid :

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

[...]

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

6° het recht op gezinsbijslagen ».

B.4. Het middel betreft twee delen van de bestreden bepaling die andere draagwijdtes hebben, namelijk, enerzijds, artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, en § 2, tweede lid, tweede zin, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie en, anderzijds, artikel 13, § 8, van hetzelfde gezamenlijk decreet en ordonnantie. Het Hof onderzoekt ze achtereenvolgens.

Artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, en § 2, tweede lid, tweede zin

B.5.1. De verzoekende partijen, daarin bijgetreden door de tussenkomende partij, voeren aan dat de tweede, identieke, zin van de twee betrokken paragrafen zo dient te worden geïnterpreteerd dat hij toelaat om af te wijken van de verplichte drievoudige waarborg van een contact ter plaatse, per telefoon en per post. Zij stellen dat die drievoudige waarborg als enige de inclusiviteit en toegankelijkheid voor de gebruikers kan waarborgen en dat de loutere mogelijkheid een beroep te doen op een alternatieve maatregel dus een discriminatie vormt ten aanzien van de personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden met betrekking tot digitale technologie.

B.5.2. Uit de in B.1.5 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de Brusselse wetgevers het behoud van een niet-digitale toegang tot de overheidsdiensten mogelijk wilde maken. Gelet op de wijziging tussen het voorontwerp en de definitieve versie van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, namelijk de vervanging van de woorden « en/of » door het woord « en », dient de bestreden bepaling in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij een cumulatieve drievoudige waarborg invoert, « op zijn minst door een contact ter plaatse en per telefoon en uitwisselingen per post » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2023-2024, A-758/1, p. 26; Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2023-2024, B-164/1, p. 26; Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 2023-2024, nr. 131/1, p. 18). Het is slechts mogelijk van die cumulatieve drievoudige waarborg af te wijken in zoverre een niveau van dienstverlening is gewaarborgd dat ten minste gelijkwaardig is aan elk van de voormelde niet-digitale toegangen.

B.6. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, leggen de in het middel vermelde referentienormen 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.

B.7.1. Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie (hierna : de verwerende partijen) preciseren, sluit de bestreden bepaling in ieder geval uit dat integraal gebruik wordt gemaakt van digitalisering. De in B.5.2 vermelde afwijkingen moeten dus niet-digitaal zijn. Als voorbeeld vermelden de verwerende partijen ambulante bezoeken, gedecentraliseerde posten of partnerschappen met andere instanties.

B.7.2. Onder voorbehoud dat de afwijkingen van de drievoudige niet-digitale waarborg via ten minste een contact ter plaatse, per telefoon en per post, vermeld in artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, en § 2, tweede lid, tweede zin, zelf niet digitaal zijn en voor zover een niveau

van dienstverlening wordt gewaarborgd dat ten minste gelijkwaardig is aan elk van de voormelde niet-digitale toegangen, is er geen discriminatie.

B.7.3. Voor het overige staat het aan de overheid, onder het toezicht van de rechter, om het begrip « niveau van dienstverlening dat ten minste gelijkwaardig is » te interpreteren, met inachtneming van de grondwettelijke normen en beginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel.

B.8. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.7.2, is het eerste middel, wat artikel 13, § 1, tweede lid, tweede zin, en § 2, tweede lid, tweede zin, betreft, niet gegrond.

Artikel 13, § 8

B.9. De verzoekende partijen, daarin bijgetreden door de tussenkomende partij, voeren aan dat de betrokken paragraaf de overheidsinstanties ertoe machtigt af te wijken van alle niet-digitale alternatieven wanneer die vereisten voor die instanties een onevenredige last betekenen, hetgeen een onverantwoorde gelijke behandeling creëert ten nadele van de personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden met betrekking tot digitale technologie.

B.10. De verwerende partijen voeren aan dat de bestreden bepaling in die zin dient te worden geïnterpreteerd dat zij de schrapping van elke niet-digitale toegang uitsluit.

B.11. Uit de tekst van artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie blijkt dat de erin vervatte uitzondering betrekking heeft op de vereisten bedoeld in de paragrafen 1, eerste lid, en 2, eerste lid, van hetzelfde artikel. Uit de in B.1.5 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat die uitzondering restrictief moet worden geïnterpreteerd.

Daaruit volgt dat die uitzondering geen betrekking heeft op het tweede lid van de vermelde paragrafen, dat de drievoudige waarborg van contact ter plaatse, per telefoon en per post of een gelijkwaardige niet-digitale waarborg bevat.

B.12. Weliswaar is een overheidsinstantie, met toepassing van artikel 13, § 8, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, niet verplicht om onevenredige maatregelen van

inclusiviteit en toegankelijkheid te nemen, meer bepaald door (1°) de ondersteuning bij de online-uitvoering van alle administratieve procedures en van elke communicatie en (2°) de invoering of het behoud van een alternatief voor elke administratieve procedure of onlinecommunicatie, maar die uitzondering staat haar niet toe te verzaken aan de drievoudige niet-digitale waarborg of aan een gelijkwaardige waarborg.

B.13. Onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.12, is het eerste middel, wat artikel 13, § 8, betreft, niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.14. De verzoekende partijen, daarin bijgetreden door de tussenkomende partij, leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van artikel 23, eerste lid en derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, van de Grondwet, in zoverre zij afbreuk zouden doen aan de doeltreffende uitoefening van de erin beoogde grondrechten, wegens de belemmering van de toegang tot de overheidsdiensten die het gebruik van digitale technologie kan vormen voor bepaalde categorieën van personen. Die belemmering zou een aanzienlijke achteruitgang vormen die in strijd is met de *standstill*-verplichting.

B.15.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.15.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.15.3. De *standstill*-verplichting verbiedt de wetgever maatregelen te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van de in artikel 23,

derde lid, 2°, 3°, 5° en 6°, van de Grondwet gewaarborgde rechten, maar zij ontzegt hem niet de bevoegdheid om te beoordelen hoe die rechten op de meest adequate wijze worden gewaarborgd.

B.16. Onder voorbehoud van hetgeen in B.7.2 en B.12 is vermeld, wordt de niet-digitale toegang tot de openbare diensten van de administratieve overheden gewaarborgd via ten minste een contact ter plaatse, per telefoon en per post, of, in geval van afwijking, door de wettelijke verplichting een niveau van dienstverlening te waarborgen dat ten minste gelijkwaardig is aan elk van de voormelde niet-digitale toegangen. Bijgevolg kan er geen sprake zijn van achteruitgang.

B.17. Onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.7.2 en B.12, is het tweede middel niet gegrond.

Wat het derde middel betreft

B.18. De verzoekende partijen, daarin bijgetreden door de tussenkomende partij, leiden een derde middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van artikel 22^{ter} van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 9, 19 en 27 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006 (hierna : het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap), met artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest) en met artikel 15 van het herziene Europees Sociaal Handvest, in zoverre zij de overheidsinstanties ertoe machtigen het recht op minimale toegankelijkheidswaarborgen voor personen met een handicap in te trekken en in zoverre zij het recht van die personen op redelijke aanpassingen schenden.

B.19. Artikel 22^{ter} van de Grondwet waarborgt het recht van iedere persoon met een handicap op volledige inclusie in de samenleving.

B.20.1. Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap werd op 2 juli 2009 door België geratificeerd. De artikelen 9, 19 en 27 ervan bepalen :

« Art. 9. Toegankelijkheid

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. Deze maatregelen, die mede de identificatie en bestrijding van obstakels en drempels voor de toegankelijkheid omvatten, zijn onder andere van toepassing op :

a) gebouwen, wegen, vervoer en andere voorzieningen in gebouwen en daarbuiten, met inbegrip van scholen, huisvesting, medische voorzieningen en werkplekken;

b) informatie, communicatie en andere diensten, met inbegrip van elektronische diensten en nooddiensten.

2. De Staten die Partij zijn nemen tevens passende maatregelen om :

a) de tenuitvoerlegging van minimumnormen en richtlijnen voor de toegankelijkheid van faciliteiten en diensten die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, te ontwikkelen, af te kondigen en de toepassing ervan te controleren;

b) te waarborgen dat private instellingen die faciliteiten of diensten aanbieden die openstaan voor, of verleend worden aan het publiek, zich rekenschap geven van alle aspecten van toegankelijkheid voor personen met een handicap;

c) betrokkenen te trainen inzake kwesties op het vlak van de toegankelijkheid waarmee personen met een handicap geconfronteerd worden;

d) openbare gebouwen en andere faciliteiten te voorzien van bewegwijzering in braille en in makkelijk te lezen en te begrijpen vormen;

e) te voorzien in vormen van praktische hulp door mens of dier en in bemiddeling, waaronder begeleiders, mensen die voorlezen en professionele dovertolken om de toegang tot gebouwen en andere faciliteiten, die openstaan voor het publiek te vergemakkelijken;

f) andere passende vormen van hulp en ondersteuning aan personen met een handicap te bevorderen, teneinde te waarborgen dat zij toegang hebben tot informatie;

g) de toegang voor personen met een handicap tot nieuwe informatie en communicatietechnologieën en -systemen, met inbegrip van het internet, te bevorderen;

h) het ontwerp, de ontwikkeling, productie en distributie van toegankelijke informatie- en communicatietechnologieën, en communicatiesystemen in een vroeg stadium te bevorderen, opdat deze technologieën en systemen tegen minimale kosten toegankelijk worden ».

« Art. 19. Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij

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 :

a) personen met een handicap de kans hebben, op voet van gelijkheid met anderen, vrij hun verblijfplaats te kiezen, alsmede waar en met wie zij leven, en niet verplicht zijn te leven in een bepaalde leefstructuur;

b) personen met een handicap toegang hebben tot een reeks van thuis, residentiële en andere maatschappijondersteunende diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen;

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 ».

« Art. 27. Werk en werkgelegenheid

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, met inbegrip van 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 :

a) discriminatie op grond van handicap te verbieden met betrekking tot alle aangelegenheden betreffende alle vormen van werkgelegenheid, waaronder voorwaarden voor de werving, aanstelling en indiensttreding, voortzetting van het dienstverband, carrièremogelijkheden en een veilige en gezonde werkomgeving;

b) het recht van personen met een handicap op rechtmatige en gunstige arbeidsomstandigheden op voet van gelijkheid met anderen te beschermen, met inbegrip van gelijke kansen en gelijke beloning voor werk van gelijke waarde, een veilige en gezonde werkomgeving, waaronder bescherming tegen intimidatie, alsmede de mogelijkheid tot rechtsherstel bij grieven;

c) te waarborgen dat personen met een handicap hun arbeids- en vakbondsrechten op voet van gelijkheid met anderen kunnen uitoefenen;

d) personen met een handicap in staat te stellen effectieve toegang te krijgen tot technische en algemene beroepskeuze voorlichtingsprogramma's, arbeidsbemiddeling, beroeps- en vervolgoopleidingen die openstaan voor het publiek;

e) de kans op werk en carrièremogelijkheden voor personen met een handicap op de arbeidsmarkt te bevorderen, alsmede hen te ondersteunen bij het vinden, verwerven en behouden van werk, dan wel de terugkeer naar tewerkstelling;

f) de kansen te bevorderen om te werken als zelfstandige, op het ondernemerschap, het ontwikkelen van samenwerkingverbanden en een eigen bedrijf te beginnen;

g) personen met een handicap in dienst te nemen in de publieke sector;

h) de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere maatregelen;

i) te waarborgen dat op de werkplek wordt voorzien in redelijke aanpassingen voor personen met een handicap;

j) te bevorderen dat personen met een handicap werkervaring kunnen opdoen op de open arbeidsmarkt;

k) de beroepsmatige en professionele re-integratie van en programma's ten behoeve van het behoud van hun baan en terugkeer naar tewerkstelling voor personen met een handicap te bevorderen.

2. De Staten die Partij zijn waarborgen dat personen met een handicap niet in slavernij worden gehouden of anderszins worden gedwongen tot het verrichten van arbeid en op voet van gelijkheid met anderen worden beschermd tegen gedwongen of verplichte arbeid ».

B.20.2. De parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet van 17 maart 2021 « teneinde in titel II van de Grondwet een artikel 22^{ter} in te voegen dat het recht van personen met een handicap op volledige inclusie in de samenleving waarborgt » verwijst uitdrukkelijk naar het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (*Parl. St.*, Senaat, 2019-2020, nr. 7-169/2, p. 8).

B.20.3. Artikel 9 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft een draagwijdte die analoog is met die van artikel 22^{ter} van de Grondwet, waardoor de waarborgen die het bevat een onlosmakelijk geheel vormen met die welke in die grondwetsbepaling zijn ingeschreven, zodat het Hof ermee rekening houdt bij zijn toetsing van de bestreden bepaling.

B.21. Rekening houdend met de interpretaties vermeld in B.7.2 en B.12, kan niet worden afgeweken van de minimale inclusiviteits- en toegankelijkheidswaarborgen voor personen met een handicap, namelijk de niet-digitale toegang tot de diensten van de betrokken administratieve overheden.

B.22. Onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.7.2 en B.12, is het derde middel niet gegrond.

B.23. De toetsing van de bepalingen aan het Handvest en aan het herziene Europees Sociaal Handvest leidt niet tot een andere conclusie.

NIET VERBETERDE KOPIE

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van de in B.7.2 en B.12 vermelde interpretaties, verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 25 september 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul