
AVIS

Avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la transition numérique des institutions

Demandeur	Ministre Bernard Clerfayt
Demande reçue le	10 mars 2023
Demande traitée par	Commission Diversité - Egalité des chances - Pauvreté Groupe de travail Simplification administrative
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	20 avril 2023

Préambule

Le présent avant-projet de décret et ordonnance conjoints a pour objectif de mettre en place un cadre légal et réglementaire pour la transition numérique des institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune, de la Commission communautaire française, les communes ainsi que les associations qui en dépendent. Le texte abroge également les ordonnances précédentes relatives à la communication électronique et à la collecte des données. Le projet s'inscrit dans la déclaration de politique régionale pour encourager la simplification administrative et la modernisation de l'action publique grâce à l'utilisation des nouvelles technologies. Il trouve son origine dans les lignes directrices de deux plans : le Plan de simplification administrative et le Plan d'appropriation numérique.

L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints propose plusieurs innovations pour accompagner le développement numérique des institutions publiques bruxelloises. Ce texte vise à créer quatre nouveaux droits au bénéfice des citoyens, à des fins strictement privées :

1. Le droit d'effectuer des démarches administratives en ligne pour ceux qui le souhaitent ;
2. Le droit d'avoir une alternative systématique à toute démarche administrative en ligne ;
3. Le droit d'être accompagné pour la réalisation de toute démarche administrative en ligne ;
4. Le droit à des solutions technologiques pour les personnes en situation de handicap.

Les entreprises seront amenées à devoir réaliser toutes leurs démarches administratives en ligne.

Le texte vise également à faciliter la mise en œuvre de la réglementation numérique, telle que la loi eIDAS et la Digital Act, tout en respectant les droits des citoyens en matière de traitement des données à caractère personnel et de vie privée. Le but de cette réforme est de permettre à tous de bénéficier des avantages du numérique et de s'approprier les usages, tout en garantissant une transition numérique harmonieuse et inclusive.

Afin de parvenir à l'ensemble de ces objectifs, l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints est construit selon quatre grands principes :

1. L'ensemble des démarches doivent être inclusives dans leur conception ;
2. L'ensemble des démarches doivent être simples dans leur conception ;
3. La collecte de données doit être unique (quand une information est disponible dans une source authentique, l'administration ne peut plus demander l'information à l'utilisateur) ;
4. Tout doit être accessible (obligation de respecter les normes pour permettre un numérique inclusif).

Avis

1. Contexte

Brupartners rappelle le contexte actuel de digitalisation de la société belge, tant dans les services publics que privés, qui progresse rapidement et a connu une accélération importante ces deux dernières années dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Cette transformation digitale bouleverse profondément l'organisation et le fonctionnement de la société à tous les niveaux, économique, social, politique et individuel. Elle est à la fois porteuse d'opportunités et de menaces et

suscite des préoccupations quant à l'accès aux services essentiels et aux droits des personnes incapables de suivre le rythme imposé. Bien que la digitalisation soit justifiée par la nécessité de simplifier les procédures, de réduire les délais de traitement des dossiers, d'accéder aux informations et de réduire les coûts administratifs, elle peut également entraîner une réduction du personnel affecté au traitement des dossiers, un report de la charge administrative vers les usagers et/ou des ASBL organisant un accompagnement social des citoyens et une augmentation du non-recours aux droits pour les citoyens. La digitalisation peut être un véritable progrès pour les personnes disposant des compétences et des outils numériques adéquats, mais elle peut aussi aggraver la situation des personnes déjà précarisées et renforcer la fracture numérique. En effet, près d'un ménage pauvre sur cinq en Belgique ne dispose pas de connexion internet à son domicile¹, principalement pour des raisons économiques ou un manque de compétences numériques. Cette digitalisation accrue a également entraîné la disparition progressive de guichets physiques, ce qui peut poser des problèmes aux personnes les plus vulnérables, notamment dans les secteurs de l'énergie, de la mobilité, des services bancaires et des soins de santé. L'expérience démontre également que la fermeture de guichets physiques au sein des services publics a un impact au niveau de l'augmentation importante des demandes liées à un accompagnement numérique auprès des services sociaux associatifs sans que ces derniers ne bénéficient de moyens supplémentaires pour répondre à ces nouvelles demandes des citoyens victimes de la fracture numérique. Enfin, comme en atteste UNIA², cette transformation numérique des administrations et des services rendus par les opérateurs privés peut entraîner une discrimination potentielle de certains groupes parmi les plus fragilisés et renforcer le nonaccès aux droits.

Brupartners souligne que la digitalisation rapide et continue, conjuguée à la crise sociale et économique, complique l'adoption de changements qui, s'ils ne sont pas encadrés et présentés de manière adéquate, risquent d'aggraver les fractures sociales existantes. C'est pourquoi **Brupartners** estime important que le personnel libéré de tâches grâce à la numérisation puisse être réaffecté au soutien des publics fragilisés pour améliorer l'accueil et l'accompagnement de ceux-ci.

Brupartners insiste donc sur l'importance de présenter de manière claire et exhaustive les objectifs et les moyens du texte à l'ensemble des usagers. Pour assurer le succès des démarches entreprises par l'avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints, il est donc impératif de mettre en place un plan de communication de qualité et de fournir une information continue.

2. Considérations générales

Brupartners reconnaît l'importance d'encadrer le processus de digitalisation des administrations publiques par des textes normatifs clairs et pérennes. De manière générale, **Brupartners** invite le gouvernement à mettre en œuvre tout processus permettant une réduction du temps d'attente lors de procédures, une automatisation des droits ou une diminution de la lourdeur des tâches des administrés, pourvu que ces processus soient pensés de manière à inclure tous les usagers.

¹ [Fondation Roi Baudouin, Baromètre de l'inclusion numérique 2022, Bruxelles, Septembre 2022](#)

² « L'impact de la digitalisation des services (publics ou privés) sur les publics en situation d'analphabétisme ou d'illettrisme », avis n°318, UNIA, 3 février 2023, rendu à la demande de l'asbl Lire et Ecrire.

Brupartners accueille donc favorablement l'affirmation³ des quatre nouveaux droits en faveur des citoyens. **Brupartners** craint cependant que le mouvement d'accélération de la numérisation vienne au contraire rendre plus difficile l'effectivité de ces droits.

Brupartners estime que l'obligation d'offrir les démarches administratives en ligne ne doit pas s'appliquer aux associations subventionnées et aux associations visées au Chapitre XII et XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 (cf. art. 3, 13° et 17°). Ces associations ne disposent pas des moyens financiers et des compétences informatiques pour répondre à cette obligation. Par ailleurs, la nature de leur activité ne rend pas cette obligation pertinente pour un public en situation de vulnérabilité numérique (personnes fragilisées, sans-abri, assuétude au numérique, etc.) alors même qu'elle représenterait une lourde charge pour les opérateurs.

De plus, **Brupartners** estime que ce texte ne peut être mis en œuvre sans que :

- Des garanties en matière d'accompagnement, par les administrations, des publics fragilisés soient obtenues (prestations physiques et téléphoniques garanties dans des plages horaires minimales et accès possible à des services d'interprétariat social) ;
- Un soutien pérenne aux associations travaillant à l'inclusion numérique (EPN et assimilé) soit garanti en suffisance, particulièrement sur le plan des ressources humaines ;
- L'article 13 soit précisé quant aux alternatives qui doivent être disponibles (voir plus bas). Il y aurait notamment lieu de garantir leur gratuité (pas d'envoi par recommandé), leur qualité et leur accessibilité dans des délais et des formes raisonnables (pas d'obligation de disposer d'un ordinateur et d'une imprimante).

La mise en ligne des procédures administratives ne peut pas entraîner pour autant une réduction du personnel des administrations concernées et la fermeture des guichets physiques. Pour **Brupartners**, il s'agit au contraire de saisir l'opportunité de la réduction du personnel de certains départements pour renforcer l'accueil humain aux guichets et aux permanences téléphoniques, qui sont les solutions à privilégier de prime abord pour les publics fragilisés.

Enfin, les risques importants de discriminations et d'aggravation des non-recours aux droits nécessitent la plus grande attention du gouvernement et des interlocuteurs sociaux. Ils doivent être traités dans le cadre des priorités partagées de la Stratégie 2030, au travers du chantier consacré à la lutte contre le non-recours aux droits sociaux et du Plan social santé intégré au travers de son axe 2 garantissant l'accès aux droits et aux services.

3. Considérations particulières

3.1 Champ d'application

L'article 3 spécifie l'ensemble des institutions de la Région, de la Commission communautaire commune, de la Commission communautaire française et des communes bruxelloises, en ce compris toute personnalité juridique créée pour satisfaire des besoins d'intérêt général et financée majoritairement par les autorités et les organismes visés par le décret et ordonnance conjoints. Il importe pour **Brupartners** d'en exclure les associations reprises à l'article 3, 13° et 17°. **Brupartners**

³ Le droit aux alternatives aux démarches numérique existait déjà dans la *Charte des utilisateur des services publics* de 1993 et est reconnu par la Cour Constitutionnelle pour certains cas depuis près de 20 ans (CC, arrêt n°106/2004, 16 juin 2004, B. 21)

souligne également que des structures gérées et/ou cogérées par les pouvoirs publics telles que le SAMU Social, des maisons de repos publics ou des hôpitaux publics ne devraient pas être intégrées au champ d'application de cette ordonnance. **Brupartners** souhaite par ailleurs que les institutions non marchandes ne soient pas soumises à de nouvelles obligations en matière de digitalisation en absence de concertation préalable avec le secteur. En revanche, **Brupartners** souhaite que les institutions non marchandes puissent s'inscrire dans la transition numérique en fonction de leurs moyens, de leurs spécificités et des réalités de leur public-cible.

3.2 Accompagnement des usagers et effectivité des droits

Brupartners souligne que le présent texte instaure une obligation de moyens pour les institutions en vue d'assurer l'effectivité des nouveaux droits des usagers. Il met en garde contre l'autonomie de choix laissée aux institutions, pointant qu'il est crucial que ces choix soient judicieux pour éviter que les nouveaux droits ne deviennent rapidement obsolètes. Les institutions sont tenues de solliciter les avis de l'instance chargée de la simplification administrative (EASY BRUSSELS) et de l'instance chargée de la transition numérique, mais à titre indicatif. Elles gardent donc une grande liberté de choix pour garantir aux usagers leurs nouveaux droits et n'ont pas d'obligation de résultat. **Brupartners** estime qu'en termes d'effectivité de droit, une obligation de résultat est plus pertinente. **Brupartners** s'interroge également sur le risque que la liberté offerte aux administrations en matière d'opérationnalisation ne mette à mal l'objectif « only once » pour les usagers.

Brupartners s'inquiète également de l'interprétation qui pourrait être faite de l'article 13 de l'avant-projet de décret et d'ordonnance conjoints. Bien que celui-ci garantisse aux usagers agissant à des fins strictement privées « une alternative à toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire en ligne », les motivations de cet article ne permettent pas de garantir que ces alternatives seront toujours utiles et utilisables (« Cela se traduira concrètement par le maintien des points de contact alternatifs au numérique existants tels que les guichets physiques tant qu'il y aura une demande des citoyens pour ce type d'accès »). **Brupartners** s'interroge sur les critères qui seront utilisés pour juger de la demande pour ces alternatives. Il souligne que plusieurs entreprises publiques et privées, telles que les banques ou la SNCB, ont régulièrement supprimé des services à la population et aux entreprises sous prétexte que la demande pour ces services était insuffisante. Dans la plupart des cas, cela a aggravé des situations sociales précaires, comme la disparition des guichets de banque ou l'obligation de payer un billet de train plus cher car il n'était plus possible de payer au guichet de la gare. Au regard de nombreux exemples, **Brupartners** craint que les institutions publiques n'accordent pas toute l'attention nécessaire à l'accès à leurs services pour les personnes âgées, analphabètes, en difficulté avec le numérique ou en situation de handicap.

Pour **Brupartners**, il est donc crucial que les choix d'alternatives soient gratuits pour les citoyens mais également concertés et évalués régulièrement avec les acteurs de terrain, les ASBL organisant un accompagnement social des citoyens et les usagers, afin de ne pas provoquer des changements qui risqueraient d'aggraver les fractures sociales. C'est pourquoi, pour **Brupartners**, l'évaluation des mesures prises ne doit pas relever de la compétence exclusive de l'instance chargée de la transition numérique. Le suivi et l'évaluation des mesures prises par les institutions doivent être confiés à un organe de concertation mixte, en articulation avec l'axe 2 du Plan social santé intégré (voir infra).

Brupartners pointe également la nécessité de transparence quant à ce que les usagers peuvent attendre des administrations.

De plus **Brupartners** insiste sur le fait que tout usage de la forme numérique doit pouvoir être réversible par l'utilisateur. Il ne peut être question d'un choix définitif pour ce mode d'interaction et le changement d'option doit pouvoir s'effectuer en dehors du canal numérique. En effet, certaines personnes peuvent se rendre compte que cette méthode est trop compliquée pour elles ou qu'elles vieillissent et ne peuvent plus manipuler ou lire aussi aisément, etc. Cette réversibilité serait de nature à rassurer l'utilisateur qui hésiterait sur la méthode à utiliser.

De facto, les institutions du non-marchand font face à une augmentation de la demande d'accompagnement numérique de la part des publics en situation de vulnérabilité numérique. Cet accompagnement vient se rajouter aux missions de base. Cependant, aucun financement n'a été prévu alors que le travail a déjà augmenté. A ce titre, **Brupartners** prône un renforcement des EPN via des moyens structurels.

3.3 Discrimination et inclusion

Brupartners souligne la pluralité des situations existantes à Bruxelles et constate que les usagers sont souvent victimes de discriminations liées à l'âge, au genre, aux différences d'origine, etc. Ces discriminations peuvent être cumulées chez certains usagers, nécessitant un accompagnement spécifique pour faire valoir efficacement certains droits. Face à cette situation, **Brupartners** demande que les procédures alternatives au numérique ainsi que les processus d'accompagnement au numérique soient pensés pour tenir compte de la situation de l'ensemble des usagers, ce qui implique un accompagnement humain en présentiel et/ou par téléphone. Il est essentiel que ces processus soient conçus en concertation avec l'ensemble des acteurs luttant pour éliminer les discriminations subies par ces usagers.

Brupartners pointe également que la fracture numérique ne touche pas seulement les citoyens, mais également les entreprises, en ce y compris les institutions du non-marchand. Il est important que les processus évoqués ci-dessus puissent s'adapter à la situation des entreprises et des institutions du non-marchand qui, pour diverses raisons, ne pourraient efficacement utiliser les moyens numériques mis à leur disposition. A ce sujet, il est important de garantir également que les entreprises et les institutions du non-marchand bénéficient de mesures alternatives à la numérisation et d'un droit à l'accompagnement au même titre que les citoyens, de clarifier le droit des mandataires et d'envisager la possibilité de mandater des professionnels pour accompagner les démarches administratives, notamment pour les entrepreneurs.

Concernant plus particulièrement les risques de discrimination directe et indirecte, **Brupartners** préconise de fixer à l'article 13, à l'instar du code du logement, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, la prétendue race, la couleur, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, le statut de séjour, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine et la condition sociale, la conviction syndicale, les responsabilités familiales, l'adoption, la coparentalité et la paternité.

3.4 Evaluation et mise en place du dispositif

Brupartners prend acte du délai de 60 mois accordé aux administrations pour répondre effectivement aux obligations du présent texte. **Brupartners** regrette qu'aucune analyse d'impact n'ait eu lieu (qui sera touché, avec quelles conséquences, quelles économies, où les réinvestir pour atteindre les

objectifs, etc.). **Brupartners** souligne l'importance de déterminer des critères d'évaluation permettant de s'assurer que les démarches réalisées garantissent l'exercice complet des droits des usagers.

À cet égard, **Brupartners** souligne que l'évaluation du dispositif doit être continue et que la mise en place du dispositif en question doit également être évaluée. Il est primordial que l'instauration d'une procédure numérique ne s'accompagne pas, même temporairement, d'une impossibilité de réaliser cette même procédure par le biais d'une alternative non numérique.

Brupartners recommande également d'évaluer les services actuels afin de déterminer les changements à effectuer en priorité. Certains services destinés à la population ne proposent actuellement que des démarches en ligne ou n'offrent qu'une présence physique limitée.

Brupartners préconise de clarifier qui sera responsable de la maîtrise de l'outil et des données, ainsi que l'impact sur les travailleurs des administrations. Il s'inquiète de la perte de connaissance et de maîtrise des outils que pourrait provoquer une externalisation des processus de digitalisation.

Brupartners souligne la nécessité de concevoir un processus d'accompagnement qui permettrait une forme de concertation afin de faire valoir les préoccupations de chacun. Une instance indépendante des administrations et capable de juger avec du recul la mise en œuvre de la transformation digitale devrait, selon **Brupartners**, être tenue responsable de la bonne implémentation à long terme du présent processus. L'accompagnement pourrait toutefois être administré par l'organisme cité dans les documents (EASY.BRUSSELS).

Enfin, **Brupartners** recommande d'élaborer un rapport annuel concernant l'état d'avancement du processus et le respect des dispositions inclusives. **Brupartners** demande d'en être et saisi pour avis.

3.5 Automatisation des droits

Brupartners estime que les leçons tirées des difficultés rencontrées par les usagers durant la crise sanitaire, pour exercer efficacement leurs droits, doivent amener le Gouvernement à envisager l'automatisation des droits en adoptant comme standard celui des personnes les plus éloignées du numérique. Il est en effet essentiel, lors de l'examen des questions relatives à l'automatisation des droits, de prévoir des alternatives de qualité pour les démarches en ligne et d'assurer des guichets accessibles et de qualité pour ceux qui souhaitent un accès physique.

La question se pose tout particulièrement en cas de défaillance de la part des administrations ou d'une erreur lors d'une démarche numérique. Il ne suffit pas, en effet, que les procédures permettent un accompagnement ou un recours à une démarche non numérique ; il s'agit également de garantir que les voies de recours ou toute autre démarche permettant de rectifier une erreur soient accessibles de manière non numérique et qu'un accompagnement adéquat soit prévu.

Brupartners demande l'intégration d'un article qui veille à garantir les normes organisant la collecte des données au sein des administrations bruxelloises et les protocoles les organisant soient accessibles sur un portail web et que chaque habitant puisse visualiser le parcours de ses données sur un site web de la Région ou à partir d'une demande aux instances publiques par une voie numérique et que la protection des données soit garantie par les institutions, concernant notamment sur l'identification électronique.

3.6 Impact sur les administrations et la société civile

Brupartners souligne que la crise sociale, la fracture numérique et la situation complexe de la Région doivent être prises en compte lors de la mise en place du dispositif. Mal évaluer les besoins au regard de la situation complexe de la Région de Bruxelles-Capitale entraînerait des dépassements de budget ou des retards d'implémentation.

Brupartners estime que les surcharges éventuelles engendrées par le dispositif en question ne peuvent être assumées par les associations de la société civile. Celles-ci ne peuvent, d'une part, former les personnes à l'usage du numérique sans financement structurel et pérenne. D'autre part, l'accompagnement des usagers dans les démarches administratives doit également rester une responsabilité de l'administration. Celle-ci ne peut reporter la charge de travail vers des services sociaux ou des associations déjà notoirement surchargées. L'instance de concertation suggérée précédemment devrait servir de plateforme pour permettre aux associations de la société civile de faire part de leurs préoccupations, ainsi que des manquements ou erreurs des administrations à cet égard, au regard notamment des dispositions inclusives de l'article 13.

3.7 Guichet unique

Dans le cadre de l'implémentation du présent avant-projet de décret et ordonnance conjoints, **Brupartners** recommande d'étudier la faisabilité d'instaurer des guichets uniques pour plusieurs raisons :

- Un guichet unique permettrait de centraliser les services et de simplifier les démarches administratives pour les usagers ;
- Un guichet unique offrirait une alternative physique aux démarches en ligne, en particulier pour les personnes qui rencontrent des difficultés avec le numérique ;
- Un guichet unique serait un moyen d'assurer que les administrations mettent en place les moyens nécessaires pour offrir un service de qualité aux usagers.

Si un tel guichet unique pour un ensemble de démarches administratives devait voir le jour, celui-ci devrait être :

- Conçu comme un service de proximité (pour pallier aux difficultés de déplacement de certains publics) et accessible ;
- Disponible sur de larges plages horaires ;
- Adapté au public en fracture numérique (formulaires papiers disponibles) ;
- Avec du personnel compétent et accueillant, formé à la compréhension des difficultés du public ;
- Avec un personnel formé aux difficultés du public vulnérable et accompagné d'interprètes sociaux.

3.8 Considérations diverses

Brupartners recommande d'appliquer le test Kafka à l'ensemble des procédures soumises au texte de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints pour éviter que les nouvelles procédures n'entraînent pas des formalités inutiles.

Brupartners souligne l'importance de la législation concernant l'emploi des langues en matière administrative à Bruxelles. Il est important que toutes les alternatives aux processus digitaux soient accessibles de manière équitable aux populations qui s'expriment en français et en néerlandais. Cela signifie que la langue utilisée ne doit pas être un obstacle pour les citoyens qui souhaitent utiliser les services administratifs.

Brupartners recommande de prévoir pour chaque procédure en ligne un moyen de disposer des informations concernant l'évolution de la procédure.

*
* * *