

CRITIQUE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE 'BRUXELLE NUMÉRIQUE' APPROUVÉ PAR LE GOUVERNEMENT EN DEUXIEME LECTURE

30 juin 2023

Depuis 10 mois, nous nous mobilisons contre l'ordonnance 'Bruxelles numérique' en préparation¹. Afin de garantir l'accès effectif aux droits de tous les Bruxelloises et Bruxellois, **nous demandons une autre ordonnance qui impose, finance et développe des guichets physiques et des services téléphoniques et des modalités postales, accessibles et de qualité, dans les services d'intérêt général et donc dans les services publics**. L'enjeu est majeur : il s'agit de l'accès de milliers de nos concitoyens à leurs droits.

Un avant-projet d'ordonnance inacceptable mais approuvé en 1ère lecture en mars 2023

Le 9 mars 2023, un avant-projet d'ordonnance a été approuvé en première lecture par le gouvernement régional. Pour nous, ce texte était inacceptable pour diverses raisons. La principale étant que les « alternatives à toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire en ligne » (Art. 13) n'étaient pas explicitées dans le texte de l'ordonnance en construction. Pour nous, l'avant-projet d'ordonnance doit obliger les services à maintenir et à développer des guichets physiques accessibles à tous et toutes et des services téléphoniques de qualité.

De nombreux acteurs institutionnels ont, comme nous, sévèrement critiqué cet APO à propos des mesures proposées en matière d'inclusion et visant à garantir l'accès des personnes en vulnérabilité numérique aux services (Art. 13) ; parmi eux UNIA, Brupartners, l'Autorité de protection des données, ou plusieurs sections du conseil consultatif de la COCOF (voir le récapitulatif non exhaustif en annexe). De nombreuses institutions ont, comme nous, déclaré qu'elles n'étaient pas contre le numérique, mais qu'elles étaient pour l'inclusion dans l'ordonnance de l'obligation du maintien des guichets et des services téléphoniques.

Un avant-projet d'ordonnance pas à la hauteur des besoins en 2ème lecture en juin 2023

Un nouvel avant-projet d'ordonnance vient d'être approuvé en deuxième lecture par le gouvernement le 22 juin 2023. Ce texte ne tient pas compte des revendications citoyennes ni des avis émis par nombre des institutions consultées.

Concernant l'article 13, relatif aux mesures à garantir par les institutions pour assurer l'inclusivité à tout usager :

L'article 13, tel que formulé désormais, suggère mais ne garantit pas ni n'impose les guichets physiques dans les administrations. Cela, à cause de la présence du terme « ou » dans les textes :

« La mise en place ou le maintien d'interactions avec un agent de l'autorité publique pour la réalisation de toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire, a minima par un accueil physique et/ou un service téléphonique et un contact par voie postale. »

¹ Voir parmi d'autres actions :

- la Carte Blanche publiée en novembre dans La Libre et signée par plus de 200 associations : <https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/11/14/le-projet-bruxelles-numerique-du-gouvernement-vervoort-mettra-en-difficulte-un-bruxellois-sur-deux-OT4IE4WCWZG2NCA3DIMLO55TGA/>
- le rassemblement fait contre l'ordonnance « Bruxelles numérique » le 6 décembre 2022 <https://lire-et-ecrire.be/Un-millier-de-Bruxellois-es-exigent-des-guichets-pour-acceder-a-leurs-droits>

L'avis d'UNIA sur l'ordonnance², le rapport du Médiateur fédéral belge³ ou l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE)⁴ le répètent : il faut garantir l'accès à des guichets ET les services téléphoniques, de qualité et accessibles, pour les personnes éloignées du numérique. En effet, tant les guichets que les services téléphoniques sont indispensables :

- Les guichets sont irremplaçables pour les personnes en difficulté avec la langue, les personnes analphabètes, les personnes qui cumulent les difficultés, les personnes en vulnérabilité numérique. Elles sont embourbées dans des situations complexes, n'entrent pas dans les cases, nécessitent un accompagnement plus proche pour poser des questions, s'informer de leurs droits et comprendre les enjeux.
- Les services téléphoniques sont irremplaçables pour les personnes qui ont des difficultés pour se déplacer : personnes âgées, malades, porteuses de certains handicaps.

Nous défendons l'accès aux droits des citoyens les plus vulnérables de notre société. Mais nous sommes tous concernés par cette question puisque nous pouvons tous être en difficulté à un moment donné avec les évolutions numériques ou être en difficulté ou tomber malades ; et nous allons tous vieillir.

Nous proposons donc que l'ordonnance soit formulée comme suit :

« **Le développement** d'interactions avec un agent de l'autorité publique pour la réalisation de toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire, a minima par un accueil physique **et** un service téléphonique et un contact par voie postale. »

Il faut dans ce cadre définir les termes « interactions », « agent de l'autorité publique », « accueil physique ».

Concernant l'exposé des motifs, dans ses commentaires sur l'article 13 :

L'exposé des motifs promet seulement de maintenir les interactions physiques existantes et le niveau de service équivalent à ce qui était offert avant la dématérialisation de ladite démarche :

« Les autorités publiques devront donc mettre en place de nouveaux moyens d'interaction physiques avec leurs usagers **ou maintenir** leurs existants en gardant la possibilité de les adapter moyennant le maintien d'un niveau de service meilleur **ou équivalent** à ce qu'ils offraient avant la dématérialisation de ladite démarche, notamment en termes de qualité et de temps d'attente. »

A nouveau, nous nous retrouvons avec un texte ambigu : certaines démarches peuvent se faire en ligne depuis 20 ans, d'autres pas encore. Comment mesurer la qualité d'une démarche avant sa dématérialisation ? Quand est-ce qu'une démarche est considérée dématérialisée ? Comment savoir exactement la qualité de ce qui se faisait à ce moment ? Comment le citoyen peut le réclamer ?

Nous demandons le respect de la loi : les services publics sont forcés de respecter le principe d'égalité. Ce principe implique qu'aucune distinction ne soit faite entre usagers à propos de l'accès au service et de la qualité du service rendu. C'est donc une obligation légale que la qualité des services soit égale

² « Cet effort d'encadrement de la numérisation doit concerner l'ensemble des autorités gouvernementales et administratives bruxelloises, posant ainsi les jalons d'un service public qualitatif réellement accessible à tous, aussi bien par la voie numérique que par les autres voies (guichets physiques, permanences téléphoniques, courriers papiers...). »

³ Le Médiateur fédéral belge recommande que « des alternatives aux contacts (digitaux) soient toujours prévues et que le contact physique et téléphonique entre les citoyens et l'administration soit maintenu. » (Médiateur fédéral, 2023. Rapport d'activités 2022. S'engager pour l'accessibilité

[file:///C:/Users/iria/Downloads/Rapport%20annuel%202022%20M%C3%A9diateur%20f%C3%A9d%C3%A9ral_0%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/iria/Downloads/Rapport%20annuel%202022%20M%C3%A9diateur%20f%C3%A9d%C3%A9ral_0%20(1).pdf))

⁴ « La multiplicité des canaux de communication (scripturale, numérique, téléphonique et physique) permet une adaptation aux situations, préférences et contraintes des différents usagers si tant est qu'ils ne soient pas chacun destinés à des cas précis et exclusifs » (Belhumeur, Nasta et Antoine Rode, 2021. « Des éloignés du numérique face au nouveau fardeau administratif : le doublement de la relation de service », dans *Working Paper* #33, juin 2021, Grenoble : ODENORE.)

(notamment en termes de qualité, de coûts, de délais et de temps d'attente) quel que soit le canal utilisé : numérique, guichet, téléphone, voie postale.

Comme les chercheuses Bonnetier, Brotcorne et Vendramin le soulignent, il y a un paradoxe par rapport aux objectifs des services :

« Ainsi, alors que la politique de numérisation vise à accroître la qualité des services publics, un paradoxe majeur est de constater qu'elle semble en fait davantage éloigner les publics vulnérables de l'accès à l'information et à leurs droits sociaux fondamentaux. »⁵

Nous demandons que l'exposé des motifs soit à la hauteur des besoins des citoyens, le postulat de base devrait être que les citoyens et les citoyennes puissent accéder à leurs droits et aux services essentiels indépendamment de leur niveau d'éducation, de formation et de santé. Garantir cet accès est une obligation de l'État et non une responsabilité personnelle des individus ; comme le Parlement européen le souligne dans sa Résolution du 13 décembre 2022 sur la fracture numérique⁶. Cette ambition suppose notamment le développement, la multiplication des guichets physiques.

Pour nous, l'exposé des motifs doit contenir les formulations suivantes :

« Les autorités publiques devront garantir que tous les citoyens soient en mesure d'accéder aux services publics. Elles doivent donc mettre en place des guichets physiques et des services téléphoniques pour leurs usagers, de qualité et accessibles, c'est-à-dire :

Des guichets:

- En suffisance, des services de proximité puisque nombre de citoyens ont des difficultés pour se déplacer dans la ville ;
- Disponibles, donc l'accueil physique est assuré au moins 20 heures par semaine (le nombre d'heures d'ouverture obligatoires pour les services sociaux) ;
- Accessibles, donc accessibles en transports publics, permettant l'accès à des personnes à mobilité réduite, aménagés pour favoriser le dialogue entre les travailleurs et les usagers ;
- Adaptés, qui ne nécessitent pas pour y accéder, directement ou indirectement, l'usage de technologies numériques et/ou la possession d'appareils technologiques. Et qui ont des formulaires en format papier ;
- Avec du personnel compétent et accueillant, capable de comprendre les difficultés des personnes en difficulté avec l'écrit et maîtrisant les ressources disponibles pour aider un public qui se retrouve plus souvent dans des situations de vulnérabilité sociale que la population en général ;
- Avec des interprètes.

⁵ Bonnetier, Carole et Périne Brotcorne, Patricia Vendramin, 2019. *Les services d'intérêt général à l'épreuve de la numérisation : études de cas dans les secteurs de la mobilité, de la santé et de l'administration*. Bruxelles : Politique scientifique fédérale, page : 15.

⁶ « (Le Parlement européen) souligne qu'il est de la plus haute importance de maintenir des locaux pour tous les services publics, en parallèle au développement de services en ligne; demande que des mesures soient prises pour favoriser une protection spécifique de l'accès aux services de base pour tous, sans discrimination fondée sur une maîtrise insuffisante de la technologie; plaide en faveur d'un modèle de service à la clientèle centré sur l'humain, qui ne laisse personne de côté; souligne qu'en ce qui concerne l'accès aux services publics sous forme numérique, il importe de s'écarter de l'approche qui consiste à répercuter une partie du travail administratif sur l'utilisateur et qui suppose que ce transfert de charge s'accompagne d'un transfert de responsabilité et d'une obligation pour l'utilisateur d'apprendre à utiliser la technologie numérique, d'être autonome et de répondre aux attentes de l'administration vis-à-vis d'un utilisateur modèle. » (Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2022 sur la fracture numérique: les différences sociales produites par la numérisation (2022/2810(RSP)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0438_FR.html)

Des services téléphoniques:

- En suffisance, donc avec des temps d'attente réduits,
- Disponibles, donc ouverts dans des horaires larges ;
- Accessibles, à coût réduit et avec pas (ou peu) des menus déroulants ;
- Avec du personnel compétent et accueillant au bout du fil ;
- Avec la possibilité d'utiliser d'autres langues que les officielles, par exemple l'anglais et l'arabe.

Face à la situation de la population bruxelloise (qui a besoin de meilleurs guichets pour accéder à ses droits), il faut un texte clair (pas de « ou », de formulations avec des alternatives et des explications en annexe), un plan ambitieux en matière d'accessibilité aux droits, une ordonnance qui impose, développe et finance des guichets physiques et des services téléphoniques, accessibles et de qualité, dans les administrations régionales et communales.

NOUS RÉCLAMONS

Pour garantir un accès effectif aux droits et aux services essentiels, nous voulons une ordonnance qui impose, finance et développe des guichets physiques et des services téléphoniques, accessibles et de qualité, dans les services d'intérêt général et donc au niveau des services publics bruxellois. C'est la base à partir de laquelle une alternative numérique doit être pensée.

Nous sommes contre l'ordonnance « Bruxelles numérique » tant qu'une ordonnance défendant le principe de « l'humain d'abord » n'est pas adoptée.

Si l'ordonnance 'Bruxelles numérique' devait malgré tout être votée, nous demandons qu'elle tienne compte de nos revendications à propos de plusieurs articles du texte.

- Article 5, relatif à la communication en ligne entre les institutions et les usagers :

- La voie postale doit à tout le moins être proposée aux usagers.

- Article 13, relatif aux mesures à garantir par les institutions pour assurer la plus grande inclusivité :

- les mesures doivent être obligatoires sans condition et sous peine de sanctions ;
- Les guichets physiques et les services téléphoniques doivent être explicitement cités et garantis comme canaux de communication entre les administrations et les citoyens. La formule suivante doit apparaître : « le développement d'interactions avec un agent de l'autorité publique pour la réalisation de toute procédure administrative, toute communication ou tout formulaire, a minima par un accueil physique et un service téléphonique et un contact par voie postale. »
- quelles que soient les finalités des usagers (privées et aussi professionnelles) → pour l'instant cette option n'est pas garantie puisqu'il s'agit d'une option des autorités publiques : « L'autorité publique peut ne pas appliquer l'obligation visée au b° aux démarches administratives menées dans un cadre professionnel »
- des instances en contact avec la population en vulnérabilité socio-numérique doivent également donner leur avis sur les mesures d'inclusion numérique (pas exclusivement l'instance chargée de la transition numérique, CIRB-Paradigme) ;
- Un accompagnement de qualité au numérique (et pas seulement un soutien, forcément plus ponctuel) est nécessaire. Dans ce but, un financement régional, structurel et à la hauteur des besoins, pour les accompagnateurs numériques, tant dans les Espaces Publics Numériques que dans les associations est indispensable.

- Article 15, relatif à la collecte unique des données :

L'Art. 15. §7 formule que les intéressés doivent communiquer les corrections de données incomplètes ou incorrectes aux autorités. Mais, la question principale n'est pas encore réglée, c'est -à-dire : comment savoir s'il y a des erreurs ?

- nous demandons que chaque citoyen puisse visualiser le parcours de ses données personnelles au sein de l'administration (soit sur un site web ou à partir d'une demande aux instances publiques).

- **Introduction d'un article anti-discrimination** qui obligerait les autorités à prendre des mesures coercitives contre les administrations qui ne luttent pas contre les discriminations ou qui intègrent (de façon volontaire ou involontaire) des discriminations entre usagers quant à l'accès au service public comme au service rendu lui-même. Un des critères de discrimination devrait être la condition sociale, comme le recommande UNIA⁷.

⁷[https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_\(publics_ou_priv%C3%A9s\).pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/avis_relatif_%C3%A0_l'impact_de_la_digitalisation_des_services_(publics_ou_priv%C3%A9s).pdf)

ANNEXE : Récapitulatif des avis de plusieurs institutions sur l'article 13 de l'avant-projet d'ordonnance approuvé en première lecture

ORGANISME	AVIS SUR L'ARTICLE 13
UNIA	<p>« Unia insiste pour que les alternatives au numérique soient clairement précisées dans l'avant-projet et que ces alternatives systématiques soient assorties de garanties explicites en termes d'accessibilité effective eu égard :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à la qualité égale du service rendu et à l'éventail des canaux d'accès non-numériques à proposer (guichets physiques bien sûr, communication via courrier postal, permanences téléphoniques rapides et de qualité...); - aux horaires d'ouverture des guichets physiques et des permanences téléphoniques – plages horaires larges et accessibles à tout type de profil ; - à l'absence de surcoût : les procédures et communications non-numériques avec les services publics doivent demeurer sans coût additionnel pour les citoyens. Il y a lieu de ne pas user de mesures directes ou indirectes pour décourager le recours aux accès non-numériques dans un but de favoriser l'usage du numérique. A côté de cela, si certains services nécessitent un paiement à effectuer, il est nécessaire de garantir des alternatives aux paiements dématérialisés en prévoyant d'autres modalités de paiement. <p>Unia insiste enfin pour que l'accès numérique soit une possibilité parmi d'autres, mais pas la possibilité privilégiée. »</p>
Autorité des données de protection	<p>« Premièrement, la limitation de la mise en place d'alternatives (hors ligne ainsi que le suppose l'Autorité) pour la réalisation des procédures administratives permettant d'accéder aux prestations de services publics des institutions publiques bruxelloises au profit des seuls usagers qui agissent à des fins strictement privées pose question. Tout d'abord, cette notion d'agissement à des fins privées n'est pas définie et posera des difficultés d'interprétation sur le terrain ; ce qui nuit à l'effectivité de la norme. Ensuite, comme l'Autorité l'a déjà mis en évidence dans son avis précité 168/2022, des personnes physiques qui agissent à des fins professionnelles, telles que les personnes qui exercent en tant qu'indépendant, peuvent également ne pas disposer du matériel et des connaissances nécessaires pour leur permettre de communiquer, de manière aisée, par voie électronique avec les instances publiques. Or, comme la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage) l'a mis en évidence dans son arrêt n° 106/200431, des dispositions législatives qui imposent le passage à l'électronique doivent prévoir des mesures d'accompagnement suffisantes qui assurent une égalité d'accès des personnes aux services public, peu importe qu'ils agissent à des fins privées ou professionnelles.</p> <p>Deuxièmement, afin d'atteindre son objectif de préservation de l'égalité entre les usagers, l'Autorité relève que, sans préjudice de l'avis que la Section législation du Conseil d'Etat rendra sur l'avant-projet, il convient de fixer dans l'avant-projet un contenu minimum aux alternatives qui devront être proposées (guichets physiques, permanences téléphoniques, ...) et de s'assurer de leur effectivité. »</p>

BRUPARTNERS	<p>« De plus, Brupartners estime que ce texte ne peut être mis en œuvre sans que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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). »
Avis conseil consultatif de la COCOF, section cohésion sociale	<p>« L'article 13 reprise au Chapitre III évoque la nécessité d'assurer par le biais de l'ordonnance la plus grande inclusivité. Les membres auraient souhaité pouvoir s'appuyer sur des éléments d'inclusivité contraignants garantissant la mise en œuvre effective des dynamiques insufflées par les nouvelles mesures envisagées. En cela, les membres souhaitèrent une meilleure articulation avec les pouvoirs locaux et/ou sur tout autre organe de pouvoir public pouvant exercer une tutelle afin garantir l'efficacité des mesures reprises dans l'avant-projet. »</p> <p>Le Conseil souhaite que son avis s'inspire de la contribution de Lire et Ecrire.</p>
Avis conseil consultatif de la COCOF, section ambulatoire	<p>La section a émis : un avis défavorable moyennant 03 abstentions. Joint à l'avis la note transmise par « Lire et écrire » : propositions et amendements à l'avant-projet DOC « Bruxelles Numérique ».</p>
Avis conseil consultatif de la COCOM, section action sociale	<p>La section émet un avis négatif à l'unanimité concernant l'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, sur base des remarques communiquées par l'Observatoire de la Santé et du Social faisant suite à la présentation du Bureau COCOM du 19 avril 2023; et du travail d'analyse mené par le secteur associatif bruxellois et coordonné par Lire et Ecrire. La section s'aligne sur les propositions et amendements pour l'avant-projet d'ordonnance 'Bruxelles numérique' repris dans la note en annexe :</p> <p>« Pour garantir un accès effectif aux droits et aux services essentiels, nous voulons une ordonnance qui impose des guichets physiques et des services téléphoniques, accessibles et de qualité, dans les services d'intérêt général et donc au niveau des services publics bruxellois. C'est la base à partir de laquelle une alternative numérique doit être pensée. Nous sommes contre l'ordonnance 'Bruxelles numérique' tant qu'une ordonnance défendant le principe de « l'humain d'abord » n'est pas adoptée. Si, malgré notre mobilisation, l'ordonnance 'Bruxelles numérique' devait être votée, nous voulons qu'elle tienne compte de nos craintes et revendications : Article 3.17 : nous demandons la suppression de cet alinéa. Article 5.3 : les usagers doivent pouvoir donner ou retirer leur consentement à recourir aux communications en ligne par une voie non numérique, accessible et gratuite. Article 13 : - les mesures doivent être obligatoires sans condition et sous peine de sanctions ; Section Action sociale -</p>

	<p>25.04.2023 - Procès-verbal complet 6/7 4 - quelles que soient les finalités des usagers (privées et aussi professionnelles) ; - les guichets physiques et les services téléphoniques, accessibles et de qualité, doivent être explicitement cités tant comme soutiens à la réalisation de démarches en ligne que comme alternatives au numérique. La communication via papier est aussi indispensable pour ceux et celles qui ne savent pas utiliser un email ; - des instances en contact avec la population en vulnérabilité socio-numérique doivent également donner leur avis sur les mesures d'inclusion numérique (pas exclusivement l'instance chargée de la transition numérique, CIRB-Paradigme) ; - un financement régional, structurel et à la hauteur des besoins, pour les accompagnateurs numériques, tant dans les EPN que dans les associations, est indispensable. Article 15 : nous demandons que chaque citoyen puisse visualiser le parcours de ses données personnelles au sein de l'administration (soit sur un site web ou à partir d'une demande aux instances publiques). »</p>
<p>Iriscare</p>	<p>le Comité général de gestion :</p> <p>«- attire cependant l'attention sur les préoccupations soulevées par Iriscare et ses membres en ce qui concerne (...) l'interprétation des marges opérationnelles accordées à l'institution dans l'élaboration de la numérisation et de ses alternatives (comme l'accueil physique des visiteurs) et son impact sur les organisations plus petites. »</p>