

La Cour constitutionnelle garantit l'accès non numérique aux services publics bruxellois

Bénédicte DE BEYS

Avocate au barreau de Bruxelles

I - INTRODUCTION

1. Le 25 septembre 2025, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le recours en annulation introduit contre certaines phrases reprises à l'article 13¹ des décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune, des 25 janvier 2024 et 1^{er} février 2024, relatifs à la transition numérique des autorités publiques. Ce texte législatif commun aux trois entités fédérées bruxelloises a été appelé, dès sa rédaction, Bruxelles numérique².

2. En substance, les formulations litigieuses de l'article 13 de Bruxelles numérique semblaient apporter des dérogations au principe posé par l'ordonnance, en guise de garanties d'inclusion, de toujours assurer un triple accès **non** numérique aux services publics bruxellois, par la voie (i) d'un accueil physique, (ii) d'un service téléphonique, et (iii) de courriers postaux.

La Cour constitutionnelle a confirmé que l'article 13 n'avait ni pour objet, d'une part, de permettre le cas échéant la suppression de toute voie d'accès non numérique aux services publics par l'adoption de « *mesures équivalentes* », ni, d'autre part, d'apporter des dérogations à ce triple accès non numérique même en cas de « *charge disproportionnée* ».

3. La Cour a donc rejeté le recours introduit par la vingtaine d'associations qui s'étaient regroupées en tant que requérantes, avec une partie intervenante (UNIA), en refusant d'annuler les dérogations introduites par l'article 13; mais en offrant cependant aux requérantes, par l'interprétation qu'elle consacre de l'article litigieux, l'ensemble des garanties qu'elles étaient venues chercher en matière d'alternatives « humaines » à la numérisation des services publics.

4. Avant de se pencher concrètement sur le contenu de cet arrêt, un bref état des lieux de la situation numérique sur le territoire de la Région bruxelloise sera esquissé, tant en termes (i) de degré d'appropriation numérique des citoyens à quelque niveau que ce soit, que (ii) de narratif visant à justifier la politique numérique bruxelloise. Ce premier point amènera à décrire les risques de vulnérabilité numérique et de discrimination dont pourraient souffrir certains citoyens, face à l'ambition affichée de numérisation généralisée. Si la question de la numérisation, que l'on qualifierait volontiers, selon les points de vue de chacun, d'inexorable ou encore d'effrénée, est omniprésente, on peine à trouver une véritable réflexion politique, sur

¹ Article 13, §1^{er}, alinéa 2, seconde phrase, §2, alinéa 2, seconde phrase, et §8.

² Arrêt n°126/2025 du 25 septembre 2025 ([2025-126f](#)).

les enjeux de la numérisation, à tout le moins, de l'accès aux services publics. La numérisation est soit présentée comme un état de fait ou une nécessité, et en toute hypothèse comme une source de progrès.

5. Bruxelles numérique constituant l'un des aspects fondamentaux de la stratégie numérique bruxelloise, nous décrirons aussi les dispositions qu'il comporte, et les doutes qui émaillaient son adoption jusqu'à avoir suscité l'introduction d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

6. Enfin, l'arrêt de la Cour constitutionnelle étant venu dissiper les doutes qu'une certaine lecture de l'article 13 de Bruxelles numérique laissait subsister, nous examinerons quelles perspectives dessine potentiellement cette consécration d'un maintien en toute circonstance d'alternatives non numériques à l'accès aux services publics bruxellois.

II - LE CONTEXTE NUMÉRIQUE BRUXELLOIS

Section 1 - L'imprégnation numérique de la population bruxelloise et les inégalités numériques

7. La Fondation Roi Baudouin publie depuis 2020 le Baromètre de l'inclusion numérique, qui entend servir de repère aux acteurs politiques, institutionnels et de terrain concernés par la problématique. Les conclusions du Baromètre de l'inclusion numérique 2024 sont les suivantes :

« En dépit d'évolutions positives en matière d'accès à internet, de compétences numériques et d'utilisation des services essentiels en ligne, les écarts restent significatifs entre les personnes vulnérables sur le plan social, économique et culturel, et les autres groupes de la population. »

Inégalités relatives aux compétences numériques

En 2023, 40 % des Belges âgés de 16 à 74 ans³, toutes catégories sociales confondues, sont en situation de vulnérabilité numérique, soit une baisse de 6 points de pourcentage par rapport à 2021. Malgré cette évolution positive, la proportion de Belges ayant de faibles compétences numériques reste supérieure à la moyenne européenne et, en particulier, à celle de nos pays voisins. De plus, en matière de vulnérabilité numérique, l'écart entre les personnes à faibles et hauts revenus augmente de 3 points de pourcentage.

Inégalités d'accès à internet et aux technologies numériques

L'accès à internet et aux outils numériques continue de progresser, y compris parmi les personnes avec un faible niveau de revenus. Toutefois, 11 % des personnes avec des faibles revenus n'ont toujours pas de connexion internet à domicile. Autre aspect important : la qualité de l'accès, essentielle pour réaliser des démarches numériques. Un quart des personnes avec des faibles revenus dispose uniquement d'un smartphone pour surfer sur internet.

Inégalités liées à l'utilisation des services numériques essentiels

Les Belges sont de plus en plus nombreux à utiliser l'e-banking, l'e-administration, l'e-santé et l'e-commerce. Néanmoins, les personnes qui disposent uniquement d'un smartphone, qui ont

³ Nous soulignons.

un faible niveau de diplôme ou des compétences numériques limitées, ont beaucoup moins recours à ces services. Sans autres moyens d'accéder à ces services essentiels, cette situation compromet l'accès aux droits fondamentaux.

(...)

Le niveau de vulnérabilité numérique diminue dans tous les groupes de la population. Une exception : les familles monoparentales (dans lesquelles les femmes sont surreprésentées), seul groupe dans lequel le niveau de vulnérabilité numérique augmente (+ 4 pp). (...)

Le niveau de diplôme reste le facteur le plus déterminant : les personnes avec un faible niveau de diplôme (68 %) courent trois fois plus de risques d'avoir de faibles compétences numériques que les personnes avec un haut niveau de diplôme (19 %).

Certaines situations peuvent nécessiter des démarches en ligne spécifiques. Par exemple, les personnes à la recherche d'un emploi doivent souvent créer un CV en ligne, s'enregistrer sur des plateformes ou envoyer des e-mails. Pour autant, 54 % des demandeurs d'emploi sont vulnérables sur le plan numérique. De même, les personnes ayant des problèmes de santé doivent pouvoir suivre en ligne les informations relatives à leur santé ou prendre des rendez-vous médicaux en ligne. Toutefois, 58 % d'entre elles sont numériquement vulnérables.

Ces chiffres masquent également des différences au sein des groupes. Les jeunes en sont la meilleure illustration : 30 % d'entre eux ont de faibles compétences numériques. Cette proportion grimpe à 52 % chez les jeunes avec un faible niveau de diplôme (contre 10 % parmi les jeunes avec un haut niveau de diplôme) »⁴.

8. La trame de ces chiffres saute aux yeux, les situations de vulnérabilité sociale, économique et culturelle, sont le plus souvent les causes de la vulnérabilité numérique. Cependant, nos politiciens n'ont cessé de corréler numérisation avec progrès social.

D'une part, ce sont les personnes aux statuts social, économique et culturel précaires, qui présentent donc le plus d'urgence à recourir aux services publics, qui peineront les plus à interagir numériquement avec ceux-ci. Quand l'accès aux services publics conditionne l'accès au logement ou encore l'accès aux soins de santé des publics les plus précaires, l'enjeu n'est autre, pour cette catégorie de personnes, que l'exercice de leurs droits fondamentaux⁵.

D'autre part, ce sont les personnes aux statuts social, économique et culturel privilégiés qui bénéficieront le plus des avantages de la digitalisation et connaîtront les évolutions sociales promises par les politiques publiques de numérisation (gain de temps, moins de déplacements, simplification administrative, facilités d'accès à leurs données, etc.)⁶.

⁴ [zoom barometre inclusion numerique](#).

⁵ « Les personnes les plus fragiles sur le plan socio-économique sont celles qui sont éligibles à davantage d'aides et sont donc celles qui, théoriquement, ont davantage recours aux services, notamment de soins et sociaux. Pourtant, l'État social actif ayant imprimé de son sceau l'ensemble des procédures pour accéder à des aides, les démarches se sont allongées et compliquées. On constate dès lors qu'en conditionnant l'octroi des aides à une série de comportements, de démarches et de critères, les institutions publiques compliquent l'accès des services pour ces personnes qui, paradoxalement, en ont le plus besoin ». P. FERON et Ch. MAISIN, « Non-recours toujours ! fermeture des guichets et dématérialisation des services aux usagère.es, l'expérience du numéro vert bruxellois « Allo ? Aide sociale » », *Pauvreté*, n°35, été 2022, p. 1.

⁶ Soulignons que la vulnérabilité est un processus dynamique, de sorte que chacun peut devenir vulnérable, à la suite d'un accident de la vie (maladie, perte d'emploi, ...) ou cesser de l'être (voir A. LEFRERE, « Chapitre 2 : les inégalités numériques sous l'angle de la législation antidiscrimination », in *L'action publique à l'ère du numérique*, Bruxelles, Larcier Intersentia, 2025, p. 284). Ceci est particulièrement vrai pour la vulnérabilité

Le refrain semble connu : le progrès creuse en réalité l'écart.

Section 2 - Les ambitions politiques numériques bruxelloises, symptomatiques de la manière d'aborder la numérisation des services publics

9. Dans cette section, sera analysée la politique bruxelloise dans la mesure où c'est bien celle-ci que la Cour constitutionnelle a été appelée à apprécier, mais également, parce que la Région bruxelloise semble avoir à certains égards été précurseuse des autres entités du pays en développant, déjà avant l'adoption de Bruxelles numérique, une politique d'inclusion. Les déclarations soutenant sa politique illustrent très clairement les idées que nous souhaiterions développer afin de caractériser, non l'enjeu de l'accès numérique directement – que nous tenterons de cerner par la suite –, mais la manière dont l'évolutions vers le numérique est la plus souvent abordée.

10. Les initiatives bruxelloises en matière de numérisation sont loin d'être isolées. L'ensemble de ces démarches s'inscrivent dans un contexte au minimum européen, si non global. La Commission européenne, en 2021, a adressé au Parlement européen « Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique »⁷. Les ambitions de l'Etat fédéral sont tout aussi claires⁸ : l'objectif visé est une numérisation maximale des services publics en ligne (100% des services publics essentiels). La Région wallonne, a également adopté un récent décret organisant la communication en ligne du citoyen avec tous les services publics wallons.

11. Dès le début de la législature, dans sa déclaration de politique générale présentée le 18 juillet 2019, le Gouvernement bruxellois aborde l'enjeu numérique sous l'angle du développement de Bruxelles en tant que smart city et en tant que facteur de simplification administrative. La dématérialisation est identifiée comme une avancée démocratique :

« 2) Une ambition « smart city » pour Bruxelles

L'ambition « smart city » de la Région doit d'abord signifier que citoyens et pouvoirs publics puissent bénéficier pleinement des possibilités qu'offrent les technologies de l'information et de la communication et y investir au profit d'améliorations sociales, environnementales et économiques : pour démocratiser l'accès à la richesse du numérique au sens large⁹; pour améliorer la qualité, la performance et l'interactivité des services publics; pour réduire les coûts et la consommation des ressources; pour améliorer et simplifier les contacts entre les citoyens et l'administration.

(...)

numérique. L'évolution - très rapide - des technologies appelle une formation permanente tout au long de la vie pour continuer à maîtriser les outils indispensables.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique », Com(2021) 118 final, 9 mars 2021. eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118

⁸ Voir la note de M. Michel, « Note de politique générale Digitalisation, Simplification administrative, Protection de la vie privée et Régie des Bâtiments », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2022-2023, Doc 55 2934/010, p. 5. Voir également M. Michel, Déclaration concertée des Digital Minds, « #Smartnation 2030, pour une Belgique inclusive, convergente et ambitieuse. 10 ambitions pour 10 licornes d'or en 2030 », 18 novembre 2022, <https://michel.belgium.be/fr/d%C3%A9clarationconcert%C3%A9-des-digital-minds>

⁹ Nous mettons en gras.

4) Une simplification administrative au bénéfice des citoyens et personnes morales

*La simplification des démarches administratives est un **enjeu démocratique**¹⁰ en soi car elle conditionne à certains égards l'activation de certains droits par les citoyens et les personnes morales.*

(...)

Le Gouvernement soutiendra la mise en place de guichets uniques, le renforcement de l'accessibilité (en ligne et physique) des différents services, via le développement de guichets virtuels, et veillera à développer la culture numérique au sein des administrations, en encourageant la modernisation de l'action publique par l'utilisation des nouvelles technologies (numérisation, géolocalisation, certification électronique, voire technologie du blockchain) »¹¹.

12. Le cadre légal bruxellois en matière de dématérialisation, avant l'adoption de Bruxelles numérique, était relativement pauvre et datait de 2014. L'ordonnance du 13 février 2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, organisait un cadre légal réduit, prévoyant que les autorités publiques avaient l'« autorisation », soit la faculté, selon leur volonté, de « communiquer par voie électronique, aussi bien entre elles qu'avec les personnes physiques, les personnes morales et les associations de fait, même dans les cas où ceci n'est pas prévu par les dispositions légales ou réglementaires applicables »¹². La part laissée à l'appréciation des autorités publiques était donc importante et pour ce qui concernait plus précisément les relations des autorités publiques avec les citoyens, l'ordonnance conditionnait au consentement de l'intéressé la mise en place d'une communication électronique.

Cette ordonnance, extrêmement brève par rapport à l'actuel texte de Bruxelles numérique, avait, vraisemblablement, reçu peu d'applications dans la pratique, ses termes peu précis ne permettant pas aux administrations de se saisir pleinement de ce texte, certainement lorsque la législation qui encadrait leur action exigeait clairement l'envoi d'un courrier recommandé ou d'un dépôt de documents papier, sans évoquer la possibilité de communication numérique. La question de l'inclusion semblait par ailleurs résolue par la nécessité d'un consentement, qui se voulait à tout le moins informé.

13. Bruxelles numérique a abrogé cette ordonnance et a profondément revu la manière d'aborder la numérisation des services publics, non seulement en précisant les conditions et les modalités de la numérisation, mais surtout en rendant obligatoire la numérisation des relations entre les autorités publiques et les citoyens.

14. Vu l'ambition politique numérique plus importante de la Région bruxelloise annoncée dès la déclaration de politique gouvernementale, la question de l'accès aux dispositifs numériques de l'ensemble des bruxellois s'est posée de manière plus pressante, de sorte que la Région s'est dotée de manière proactive, par l'intermédiaire de Paradigm, son organisme d'intérêt public consacré aux questions numériques transversales de la Région, d'un « Plan

¹⁰ Nous mettons en gras.

¹¹ <https://urbanisme.irisnet.be/accord-du-gouvernement>

¹² Article 3 de l'ordonnance du 13 février 2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale.

d'appropriation numérique 2021-2024 »¹³.

En résumé, ce plan ambitionne de permettre à l'ensemble des citoyens bruxellois d'accéder aux services et aux outils numériques, en ces termes :

« I. RENDRE LE NUMÉRIQUE ACCESSIBLE À TOUS LES BRUXELLOIS

La crise Covid-19 a mis en lumière l'importance de la transition digitale pour l'ensemble de la population, des entreprises et des administrations. Pendant le confinement, le numérique a été le seul moyen pour la plupart des citoyen-ne-s de la Région bruxelloise d'entretenir des relations sociales, d'exercer leur profession, de suivre des cours en ligne, de postuler ou encore d'entrer en contact avec les administrations. Or les personnes désavantagées sur le Plan numérique ont vu leur accès à ces services restreint, voire rendu impossible.

*Il est essentiel d'éviter que ces inégalités ne se creusent. Selon une étude menée par une équipe de chercheuses de l'UCL en 2017, plusieurs variables sont à prendre en compte afin de décrire l'état de la fracture numérique en Région bruxelloise : **le genre, le niveau de revenus, l'origine ethnique, un handicap, la localisation, le logement, l'âge, le niveau d'étude ou un décrochage scolaire éventuel**¹⁴. La fracture numérique touche de nombreuses tranches de la population et les exclus du numérique ne constituent donc pas une catégorie sociale homogène.*

La fracture numérique dite « du premier degré » concerne sa dimension matérielle¹⁵. Elle porte sur des déficits en termes de moyens, d'équipements et d'accès. Dans ce cas, la distinction est claire entre deux groupes : ceux qui ont accès aux TIC et ceux qui en sont éloignés. Cependant, disposer d'un accès à internet, par exemple, n'en garantit pas une pratique pleine et entière, c'est-à-dire autonome et efficace, pouvant ainsi déboucher sur des bénéfices pour son utilisateur. C'est cette dimension intellectuelle et sociale qui correspond à la fracture numérique du second degré¹⁶.

*En outre, cette fracture n'est pas figée. Tout comme les technologies elles-mêmes, elle évolue constamment. Les nouveaux outils et les nouveaux usages digitaux sont autant de défis difficiles à relever pour les populations fragilisées. Aujourd'hui, **une éducation citoyenne**¹⁷ doit donc être mise en place pour promouvoir et simplifier l'accès à des facilités telles que les services publics en ligne, tout en veillant à éviter les risques de dérives de la digitalisation. (...)»*

15. Il est intéressant de remarquer que c'est directement le Plan d'appropriation numérique, rédigé par une autorité publique dont la mission est la promotion et l'implémentation du numérique, qui reprend lui-même l'intérêt de la transition numérique:

« La transition numérique est un vecteur d'opportunités :

Changement de vie

Les outils et services numériques permettent aux citoyen-ne-s de se former, de se réorienter, de trouver un emploi, de télétravailler, de lancer des projets d'entreprise innovants;

¹³ [Plan d'appropriation numérique pour une inclusion digitale à Bruxelles | Région de Bruxelles-Capitale](#)

¹⁴ Nous mettons en gras.

¹⁵ Nous mettons en gras.

¹⁶ Nous mettons en gras.

¹⁷ Nous mettons en gras.

Expérience améliorée

Les technologies digitales simplifient le quotidien en permettant des interactions en ligne avec les services publics et privés et la possibilité de mener des démarches 24h/24h et 7 jours sur 7;

Simplification administrative

Le numérique contribue à l'amélioration de l'efficacité et de la simplification de nos administrations grâce à l'échange de données, avec l'objectif d'atteindre une automatisation des droits. Cela implique une diminution des demandes aux citoyen-ne-s et donc de facto de leur charge administrative;

Accès à l'information

Il devient de plus en plus facile et rapide d'accéder à la connaissance, à l'échange d'informations et au partage d'expériences.

Ces éléments qui apparaissent pour la plupart d'entre nous comme des évidences le sont moins pour les publics sensibles. Les avantages liés à la transformation digitale pourraient devenir autant de facteurs d'inégalité si cette partie de la population n'avait pas accès à la transition numérique.

*Ce Plan d'appropriation numérique ne pourra malheureusement pas faire disparaître la fracture numérique subitement. Il s'agit d'un travail à long terme qui demandera la **responsabilisation de tous les acteurs et parties prenantes**¹⁸. Ce Plan a pour objectif de créer des passerelles en Région bruxelloise pour permettre à la population de mieux apprivoiser le numérique jusqu'à se l'approprier ».*

16. Si nous reprenons de larges extraits de la manière dont sont annoncées et justifiées les politiques publiques numériques, c'est parce qu'ils sont symptomatiques de la dynamique paradoxale qui est créée, oscillant entre facilitation administrative immédiate et effort d'éducation numérique à fournir. Ce serait le paradoxe dudit progrès, que d'apporter des avantages indéniables à ceux qui sont en mesure de les prendre et de mettre à l'épreuve ceux qui ne sont pas en mesure de se les approprier directement, renforçant ainsi le risque d'inégalités.

17. Une évolution technologique n'est jamais neutre et est le plus souvent ambivalente en matière de progrès. Un exemple probant est celui de l'intelligence artificielle qui apparaît comme l'étape suivante du questionnement numérique que devront poursuivre les pouvoirs publics. L'IA offre en effet autant de raisons de se réjouir que de la craindre.

Pour ce qui concerne de manière générale la numérisation des services publics, personne ne niera les avancées qu'a permis le numérique, notamment au profit des plus précarisés. Des exemples simples l'illustrent quotidiennement, comme l'application automatique du tarif social « gaz et électricité » sur la facture des ménages à bas revenus, opérée grâce à des échanges de données entre entités publiques et privées (SPF Economie, Banque-carrefour de la sécurité sociale et fournisseurs d'énergie)¹⁹.

Cependant, dans un contexte de numérisation croissante, la préoccupation de la participation numérique de tous reste centrale. Au-delà de la numérisation des services publics en *back office*,

¹⁸ Nous mettons en gras.

¹⁹ Voir sur ce point E. DEGRAVE, « Justice sociale et services publics numériques », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2023, p. 215.

la numérisation des services publics en *front office* centralise le plus les questions d'inclusion.

18. Or, si, d'une part, on vante la simplification administrative, et donc le rêve d'une facilitation et d'une accessibilité accrue, d'autre part, on rappelle l'effort nécessaire pour y accéder : « *d'un côté, on prône les vertus de la numérisation des services essentiels – privés et publics – en soutenant que les technologies améliorent à la fois le fonctionnement des coulisses des institutions appelés aussi le back-office et la qualité des relations entre les services et les usagers-citoyens ou le front-office. De l'autre, on rappelle l'effort à fournir²⁰ pour prendre en charge les situations de détresse qui résultent de ce mouvement supposé inexorable* »²¹.

Tout ce passe comme si le gain d'efficacité d'un côté n'évitait pas une perte de vitesse, pour les plus démunis d'entre nous, à compenser à coup d'efforts. En réalité, toute la question porte sur la désignation de la personne appelée à fournir l'effort : les pouvoirs publics ou les citoyens en situation de vulnérabilité numérique.

19. À cet égard, deux tendances sont à relever²² : si, dès les années 2000, l'idée était de lutter contre la « fracture numérique », à partir de 2005, l'Union européenne a entamé sa marche vers « l'inclusion numérique »²³. Aussi, lorsque l'on parle d'inclusion numérique, le terme d'inclusion sociale n'est jamais loin. Ce dernier terme est lui-même venu remplacer l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les questions numériques ne sont en réalité que le reflet des questions socio-économiques.

Ainsi, ce n'est pas moins le passage de l'État Providence vers l'État social actif qu'illustrent ces changements de dénomination.

20. L'objectif social, toujours recherché, d'un égal accès des citoyens à l'ensemble des services publics et sociaux économiques, appelait initialement les pouvoirs publics à chercher à supprimer les obstacles qui s'opposaient à ce qu'une partie de la population soit laissée en marge des développements économiques comme numériques. L'effort était donc du côté des pouvoirs publics qui devaient s'atteler à rendre accessibles les biens et services à tout un chacun.

21. Aujourd'hui, la tendance est manifeste et le numérique n'y fait pas exception : l'objectif est de responsabiliser les citoyens, de les rendre acteurs de leur développement, en leur demandant de venir chercher et d'acquérir par eux-mêmes ce qui leur permettra d'exercer leur capacité d'action et de saisir les opportunités offertes, dans un objectif d'inclusion, ou, tout simplement, de cadrer avec la norme. L'effort serait principalement passé du côté de l'utilisateur-citoyen.

22. En matière de numérique, l'exemple du guichet reste le plus frappant : le citoyen n'est

²⁰ Nous soulignons.

²¹ P. BROTCORNE, « Chapitre 1 : Horizons et limites des politiques publiques d'inclusion numérique », in *in L'action publique à l'ère du numérique*, Bruxelles, Larcier Intersentia, 2025, p. 258.

²² Sur le descriptif détaillé de ces deux tendances reprises brièvement dans la présente étude, nous renvoyons aux analyses extrêmement fouillées de P. BROTCORNE, « Chapitre 1 : Horizons et limites des politiques publiques d'inclusion numérique », *op. cit.*, Bruxelles, Larcier Intersentia, 2025,

²³ Voir à cet égard : la stratégie de l'Union européenne « i2010. Une société de l'information pour la croissance et l'emploi »; la charte pour l'inclusion numérique et sociale signée lors de la Conférence ministérielle de Riga en 2006; la Stratégie « Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Cf. P. Brotrorne, *op. cit.* p. 261.

plus appelé à se présenter à un guichet physique, à attendre son tour pour demander à obtenir quelque chose (une information, un document, ..) ou remettre quelque chose; le citoyen doit se connecter, au départ de son matériel, et chercher lui-même ou déposer via un « guichet électronique » ce dont il a besoin ou ce dont il est redevable. Or, ce changement de paradigme n'est pas exempt de revers. Les analystes soulignent que « *les conséquences de l'inaccessibilité des services publics en présentiel sont multiples : elles tendent à renforcer la désaffiliation et l'exclusion sociales des publics précarisés et à accompagner ce décrochage d'un sentiment accru de méfiance et de résignation dans tous les autres types de relations d'aides, y compris avec les services sociaux* »²⁴.

23. Cependant, l'ensemble des politiques numériques publiques (dont le Plan bruxellois d'appropriation numérique) continue de présenter les smart cities comme un futur désirable. Et, dans ce contexte, les citoyens qui ne maîtrisent pas les outils numériques indispensables, souffrent en réalité d'un déficit qu'il leur appartient de rattraper au plus vite, avec le soutien des pouvoirs publics ou, bien trop souvent, du monde associatif en l'absence d'initiatives publiques suffisantes.

24. Parallèlement à cette volonté politique d'éducation numérique, le Plan d'appropriation numérique bruxellois s'inscrit, pour sa part, également pour partie, dans une véritable idéologie inclusive, qui vise à adapter l'environnement numérique aux besoins de chacun par l'aménagement de solutions techniques qui respectent ou prennent en compte les différences. Cette idéologie est déjà à l'œuvre dans les politiques d'accessibilité des sites Internet pour personnes porteuses de handicap²⁵ ²⁶. Dans cette logique, la solution aux dérives numériques reste « davantage » de numérique. Nul besoin de débats, juste besoin de plus de technologie.

Si l'on reconnaît là le même écueil que connaissent les politiques environnementales qui postulent que la science apportera demain la solution aux problèmes environnementaux que nous créons aujourd'hui (tout en ignorant encore la nature des pistes que pourront prendre ces solutions scientifiques), cette conception présente néanmoins le mérite de replacer la responsabilité de l'inclusion dans le chef des autorités publiques conceptrices des services numériques.

25. Il reste que, quelque soit la logique adoptée, celle de l'éducation numérique ou celle du « technosolutionnisme », l'objectif reste l'utilisation par tous du numérique. L'objectif semble univoque et conditionne la participation des citoyens aux services publics et au-delà, à la vie

²⁴ P. FERON et Ch. MAISIN, « Non-recours toujours ! fermeture des guichets et dématérialisation des services aux usagère.es, l'expérience du numéro vert bruxellois « Allo ? Aide sociale » », *Pauvreté*, n°35, été 2022, p. 20.

²⁵ Voir à nouveau sur cette conception technosolutionniste, les développements de P. BROTCORNE, « Chapitre 1 : Horizons et limites des politiques publiques d'inclusion numérique », *op.cit.*, Bruxelles, Larcier Intersentia, 2025, p. 269 et suivantes.

²⁶ Concernant la politique en matière d'accessibilité des sites internet aux personnes porteuses de handicap, nous déplorons avec E. DEGRAVE, « Justice sociale et services publics numériques », *op. cit.*, p. 230, que : « *Fin 2021, plusieurs associations ont dénoncé le fait que 95% des sites web étaient encore « hors la loi » par rapport à ces obligations d'accessibilité pour tous, rendant « les démarches administratives extrêmement compliquées, voire impossibles pour les personnes porteuses de handicap ». Plus particulièrement, « 15% des citoyens atteints d'un handicap visuel, auditif, cognitif ou physique, sont exclus de la plupart des services publics numériques. Tout simplement, parce qu'ils n'ont pas été conçus pour être accessibles autrement qu'avec une souris ou un écran tactile. Ce qui les rend insuffisants et illégaux au regard des directives européennes et des besoins réels des personnes* » ».

sociale.

Actuellement, la plupart des politiques numériques publiques s'interrogent sur le « comment » intégrer les personnes vulnérables numériquement aux processus numériques, mais rarement sur l'intérêt de la numérisation elle-même, s'il apparaît qu'une frange de la population, par nécessité, restera toujours en dehors de la numérisation.

26. Comme on l'a écrit, la numérisation de l'accès aux services publics n'est pas une décision neutre qui découlerait mécaniquement de la possibilité technologique qui est offerte par les ingénieurs, principalement des grands acteurs privés mondiaux. La numérisation est un choix de société qui doit être questionné.

27. L'arrêt de la Cour constitutionnelle concernant Bruxelles numérique rend l'agenda numérique des pouvoirs publics encore plus polarisant. En effet, à partir du moment où l'inclusion passerait par le maintien des voies traditionnelles d'accès aux services publics, et que le service public numérisé ne viendrait jamais remplacer le service public déjà existant, mais tout au plus s'y ajouterait, légitimement, la question se pose de savoir si la balance des intérêts qui devrait présider à l'adoption de cette politique de numérisation penche encore en faveur de la numérisation.

En effet, quel est l'intérêt qui l'emporte en pratique entre, d'une part, les bienfaits vantés de la numérisation des services publics, qui vont principalement bénéficier aux personnes déjà économiquement favorisées, et, d'autre part, les questions d'inclusion, de sobriété énergétique, de bonne gestion des deniers publics, compte tenu des externalités négatives variées que la numérisation génère en matière de risques d'exclusion sociale, de pollution environnementale (au minimum du point de vue des dépenses énergétiques et de déchets informatiques), et d'impact sur les finances publiques, déjà particulièrement mises à mal en Région bruxelloise ces dernières années ?

28. Il est à cet égard éclairant de rappeler qu'à la veille de l'adoption en séance plénière de Bruxelles numérique, une carte blanche signée par plusieurs chargés de cours et professeurs de l'université de Namur s'interrogeait sur : « *A quand le grand débat sur les effets du « tout-numérique » sur nos sociétés ?* »²⁷. Cette carte blanche lançait un appel explicite aux parlementaires bruxellois d'interroger la finalité du texte qui leur sera présenté le lendemain :

« Une opportunité inédite pour les parlementaires

Bruxelles numérique est désormais au parlement. Le 6 décembre 2023, une commission composée de parlementaires bruxellois est appelée à examiner et à voter le projet d'ordonnance.

Espérons que les députés se montrent à la hauteur des enjeux en saisissant l'opportunité inédite d'organiser un réel débat démocratique interdisciplinaire et multipartite, éclairé par des experts et éclairant pour le public, avec en ligne de mire une question clé : comment faire pour que la numérisation des services publics, et des divers pans de la société en général, soit mise au service de l'intérêt général, et non l'inverse ? »

Grâce aux associations mobilisées pour cette question, le débat a pu avoir lieu et des

²⁷ P. BROTCORNE, E. DEGRAVE, C. LOBET-MARIS et. al., « A quand le grand débat sur les effets du « tout-numérique » sur nos sociétés ? », *Le Soir*, 5 décembre 2023.

amendements au texte ont été introduits.

III - L'ADOPTION DE BRUXELLES NUMÉRIQUE

29. Bruxelles numérique est divisé selon les chapitres suivants :

« CHAPITRE II. - Bruxelles numérique
CHAPITRE III. - Bruxelles inclusive
CHAPITRE IV. - Collecte unique des données
CHAPITRE V. - Simplification administrative »

Nous nous concentrerons principalement sur les deux premiers chapitres qui organisent la transition numérique des services publics, après avoir rappelé le champ d'application extrêmement large du texte.

Le chapitre relatif à la collecte unique des données pose d'énormes questions quant au enjeu mais également quant à la complexité juridique et technique de cet objectif. Ces questions dépassent largement le cadre de la présente étude²⁸. Bruxelles numérique se limite à déclarer le principe de la collecte unique des données sans formuler le cadre légal nécessaire pour assurer la légalité de sa mise en œuvre.

Section 1 - Champ d'application

§ 1 - *Champ d'application ratione personae : les autorités publiques visées par la transition numérique imposée*

30. Le champ d'application *ratione personae* de Bruxelles numérique est particulièrement étendu²⁹. Il s'agit de l'ensemble des autorités administratives des trois entités fédérées (Région, Ccof, Cocom) mais également des services dépendant du Gouvernement et du Parlement, des personnes morales de droit public qui dépendent directement ou indirectement des trois entités fédérées, des autorités communales, les intercommunales régionales et interrégionales soumises à la tutelle administrative de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que de leurs filiales, des ASBL communales et pluricommunales et des régies communales autonomes, visées par l'ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale, Bruxelles numérique est destiné s'appliquer à un nombre important et varié de pouvoirs publics, de toute taille, appelés à jouer des rôles essentiels dans

²⁸ A ce jour, ce chapitre n'apporte pas davantage d'informations que la précédente ordonnance du 17 juillet 2020 et reste de portée très déclaratoire. L'avis de l'Autorité de protection des données formulé dans le cadre du DOC Bruxelles numérique a été complété par un avis encore plus clair au sujet du Code de la gouvernance et de la donnée, comme exposé *supra*. A la suite de cet avis, il a été clair que le principe de la collecte unique des données, tel qu'imposé sur un mode obligatoire, n'était possible que moyennant le consentement de la personne concernée pour l'utilisation des mêmes données pour d'autres finalités que celles de la collecte initiale²⁸. En effet, vu le principe de limitation des finalités en matière de traitement de données à caractère personnel, aucun traitement dont la finalité est incompatible avec la finalité de la collecte initiale des données ne peut être réalisé sans le consentement de la personne concernée, sauf dans les hypothèses très limitées visées à l'article 23.1 du RGPD. Cf. CE Avis n°154/2023 du 20 octobre 2023

²⁹ Voir article 3 de Bruxelles numérique.

la vie des citoyens.

§ 2 - *Champ d'application ratione materiae : les services publics visés par la transition numérique*

31. Bruxelles numérique a pour objectif d'opérer la transition numérique des « procédures administratives »³⁰, des « communications »³¹, des « formulaires »³² et des envois recommandés.

Les procédures administratives et les communications relatives à des données de santé sont exclues du champs d'application de Bruxelles numérique, dans la mesure où la matière est déjà régie, notamment au niveau fédéral par la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth et tout récemment encore par le règlement européen relatif à l'espace européen des données de santé³³.

32. Il est intéressant de se pencher sur le dispositif de Bruxelles numérique car la transition numérique ne manque pas de poser des questions essentielles, pratiques, comme juridiques, également en *back office*. La lecture du dispositif de Bruxelles numérique laisse penser que l'implémentation de ce texte par les autorités publiques ne sera pas aisée, ce qui reste paradoxal, vu l'objectif de simplification administrative recherché. Ainsi, de longs délais sont prévus pour leur mise en œuvre, l'adoption d'arrêtés d'exécution est nécessaire et la modification d'autres décrets et ordonnances est également requise.

33. En toute premier lieu, le chapitre « Bruxelles numérique » organise plusieurs nouveautés : la mise en ligne de toute procédure administrative, le droit des usagers de communiquer en ligne, la possibilité de l'utilisation de l'eBox, l'assimilation des formulaires numériques aux formulaires papier/non numériques.

34. Concernant **la mise en ligne de toute procédure administrative**, Bruxelles numérique impose que :

« Art. 4. §1er. Toute procédure administrative est intégralement disponible en ligne au bénéfice

³⁰ Bruxelles numérique définit une procédure administrative en son article 2, 9°, comme suit: « *Procédure administrative : action ou ensemble d'actions qui aboutit à une décision ou à un service de la part d'une autorité publique et qui doit être accompli par les usagers auprès des autorités publiques, mais qui ne peut concerner des données concernant la santé visées à l'article 26, 14°, de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel;* » (art.2, 9°).

³¹ Bruxelles numérique définit la « communication » comme : « *tout échange d'information ou de données entre une autorité publique et un usager ou entre les autorités publiques, à l'exclusion des données concernant la santé visées à l'article 26, 14°, de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel;* » (art.2, 10°).

³² Bruxelles numérique définit le « formulaire » comme « *tout échange d'informations ou de données, de manière structurée, via un document, quel que soit le support, utilisé dans le cadre d'une procédure administrative* » (art.2, 11°).

³³ Règlement (UE) 2025/327 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2025 relatif à l'espace européen des données de santé et modifiant la directive 2011/24/UE et le règlement (UE) 2024/2847 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

des usagers au sein d'un guichet électronique. (...)».

Les travaux préparatoires précisent quant à cet article que :

*« Cette disposition introduit **un nouveau droit pour les usagers, qui est l'universalité des démarches en ligne**³⁴.*

Les usagers ont le droit de recourir à la procédure administrative intégralement disponible en ligne mise en place par les autorités publiques via un guichet électronique.

*L'existence d'une procédure intégralement disponible en ligne n'emporte **aucune obligation de saisine par voie numérique**³⁵ des autorités publiques visées à l'article 3 »³⁶.*

35. L'implémentation de l'obligation de mise en ligne intégrale de toute procédure administrative bénéficie de dispositions transitoires avec un délai de 5 ans pour la mise en ligne des procédures administratives déjà existantes, sauf arrêté précisant un délai plus court pour certaines procédures administratives existantes (à ce jour aucun arrêté n'a été adopté), et, de 6 mois, pour les procédures administratives créées après l'entrée en vigueur de Bruxelles numérique.

36. Concernant **le droit des usagers de communiquer en ligne**, l'article 5 de Bruxelles numérique précise que :

*« Art. 5. §1er. Les autorités publiques garantissent aux usagers le droit de communiquer avec elles en ligne via les canaux prévus à cet effet.
(...)*

*§2. Pour les personnes physiques, les communications en ligne visées au paragraphe 1er ne produisent d'effets juridiques que moyennant leur consentement préalable pour le canal visé.
(...)*

Le consentement visé au paragraphe 2, alinéa 1er, est libre, éclairé, spécifique et univoque.

§3. Les autorités publiques informent la personne physique de la possibilité de retirer son consentement à recourir aux communications en ligne du canal visé à tout moment de la communication.

Les autorités publiques informent la personne physique des modalités spécifiques selon lesquelles ce retrait d'accord peut être réalisé pour le canal visé.

*Le retrait de la communication en ligne peut s'effectuer par une voie non numérique.
(...)*».

37. Les travaux préparatoires de Bruxelles numérique exposent que :

*« Cette disposition introduit un nouveau droit pour les usagers qui est en lien avec l'universalité des démarches en ligne, le droit de pouvoir communiquer en ligne avec les autorités publiques via des canaux appropriés et mis en place par les institutions.
(...)*

³⁴ Nous mettons en gras.

³⁵ Nous mettons en gras.

³⁶ *Doc. Parl.*, Région bruxelloise, 2023-2024, A-758/1.

Ce droit ne constitue pas une obligation dans le chef des usagers qui pourraient utiliser un autre canal de communication que celui en ligne.

(...)

Le paragraphe 3 précise que conformément aux principes qui gouvernent la question de la gestion des données (notamment des données à caractère personnel), il est indispensable que les autorités publiques informent préalablement les usagers de l'utilisation de ces mécanismes dans les communications avec l'autorité publique et dans la poursuite des procédures administratives.

(...)

Le fait d'exiger un consentement spécifique permet d'insister sur la nécessité de distinguer les exigences et l'objet sur lequel porte le consentement.

Le consentement « éclairé » et « univoque » doit permettre d'éviter les ambiguïtés dans la collecte du consentement. Il convient de rappeler que les autorités publiques sont soumises au considérant 32 du RGPD³⁷ qui ajoute que le consentement peut être donné d'une déclaration écrite, y compris en ligne, ou d'une déclaration orale sous la forme d'un opt in. (...)»³⁸.

38. Cet extrait des travaux préparatoires amène une certaine confusion sur la notion de consentement : les personnes physiques doivent en effet donner leur consentement pour une communication en ligne (pas les personnes morales). Or, les travaux préparatoires confondent, d'une part, le consentement à une communication juridique en ligne en lieu et place d'une communication par courrier, et, d'autre part, le consentement au traitement de leurs données à caractère personnel, visé par le RGPD.

Techniquement, sur le plan du traitement des données à caractère personnel, les autorités publiques n'ont pas besoin du consentement des personnes concernées pour traiter leurs données à caractère personnel car les autorités publiques le font dans le cadre leurs missions de service public ou dans le cadre d'une obligation légale, ce qui constitue des bases légales admissibles pour ces traitements au regard de l'article 6 du RGPD.

Le consentement des usagers nécessaire à la communication en ligne ne doit porter que sur le fait qu'ils acceptent de communiquer en ligne pour une question précise, en lieu et place d'un courrier recommandé ou autre. Pour que le consentement soit complet, il faut que les usagers soient informés des conséquences juridiques de cette communication en ligne, des modalités de cette communication, de la possibilité de retirer ce consentement et donc de revenir à une communication non numérique.

³⁷ « (32) Le consentement devrait être donné par un acte positif clair par lequel la personne concernée manifeste de façon libre, spécifique, éclairée et univoque son accord au traitement des données à caractère personnel la concernant, par exemple au moyen d'une déclaration écrite, y compris par voie électronique, ou d'une déclaration orale. Cela pourrait se faire notamment en cochant une case lors de la consultation d'un site internet, en optant pour certains paramètres techniques pour des services de la société de l'information ou au moyen d'une autre déclaration ou d'un autre comportement indiquant clairement dans ce contexte que la personne concernée accepte le traitement proposé de ses données à caractère personnel. Il ne saurait dès lors y avoir de consentement en cas de silence, de cases cochées par défaut ou d'inactivité. Le consentement donné devrait valoir pour toutes les activités de traitement ayant la ou les mêmes finalités. Lorsque le traitement a plusieurs finalités, le consentement devrait être donné pour l'ensemble d'entre elles. Si le consentement de la personne concernée est donné à la suite d'une demande introduite par voie électronique, cette demande doit être claire et concise et ne doit pas inutilement perturber l'utilisation du service pour lequel il est accordé ».

³⁸ Doc. Parl., Région bruxelloise, 2023-2024, A-758/1.

39. L'entrée en vigueur de la garantie de pouvoir communiquer en ligne a eu lieu 10 jours après la publication de Bruxelles numérique au Moniteur belge, mais certaines communications ne pouvant se faire en ligne nécessiteront vraisemblablement une modification législative, pour laquelle une procédure simplifiée a été prévue par l'article 22 qui autorise dans les soixante mois de l'entrée en vigueur, le Gouvernement, le Collège et le Collège réuni à modifier par arrêté les dispositions des décrets et ordonnances qui imposent expressément ou implicitement une communication matérielle afin de les conformer à Bruxelles numérique et assurer le droit à une communication en ligne (ces arrêtés modificatifs devront être confirmés par un décret et une ordonnance par la suite). Aucune initiative n'a été prise à ce jour en ce sens.

40. Bruxelles numérique organise encore **la possibilité d'utiliser l'eBox pour les communications ayant date certaine ou valeur d'un envoi recommandé**. L'utilisation de l'eBox pour les autorités publiques bruxelloises est sans doute l'avancée la plus immédiate de Bruxelles numérique car l'outil numérique était déjà opérationnel depuis l'adoption de la loi fédérale du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox, dite « loi eBox ». Il ne restait plus qu'aux entités fédérées de s'en saisir.

L'outil numérique eBox est une sorte « boîte mails administrative officielle », que la loi eBox, elle-même, propose de mutualiser entre les entités fédérale et fédérées du pays³⁹, de manière à ne pas devoir multiplier ce genre de boîtes mails administratives, afin que chaque personne physique ou morale n'ait à sa disposition qu'une seule boîte mail eBox que peuvent utiliser toutes les entités fédérale ou fédérées du pays qui l'auront décidé et de la manière dont elles l'auront légiféré.

Pratiquement, l'article 8 de Bruxelles numérique prévoit que les autorités publiques doivent disposer du consentement des personnes concernées pour pouvoir communiquer via l'eBox.

Le consentement vise l'utilisation des données à caractère personnel à des fins d'utilisation de l'eBox. Il s'agit en quelque sorte d'un double consentement : (i) pour le traitement des données et (ii) pour l'eBox. Pour qu'il y ait un plein consentement il faut s'assurer que les personnes concernées ont bien compris les conséquences (notamment juridiques) d'une communication via l'eBox.

Section 2 - Bruxelles inclusive

41. L'art. 13, §1, de Bruxelles numérique organise des mesures d'inclusion et d'accessibilité à destination des personnes en situation de vulnérabilité numérique. Ces mesures sont décrites comme des *minima* : l'autorité administrative peut donc choisir d'aller au-delà de ce que prévoit le texte.

42. La première mesure d'inclusion prévue par le texte est un soutien à la réalisation des démarches en ligne (art. 13, §1, 1^o). Ce soutien peut prendre la forme d'un tutoriel, d'un guide, d'une vidéo, d'une assistance téléphonique, ou encore d'un « chatbot ». La liste n'est pas exhaustive : d'autres mesures de soutien d'un effet équivalent peuvent être élaborées par

³⁹ L'article 12 de la loi eBox dispose : « Sous les conditions et selon les modalités déterminées par les Régions et les Communautés, les Régions, les Communautés, les autorités locales et les instances qui dépendent d'elles peuvent utiliser l'eBox ».

l'autorité publique. Ces mesures sont applicables à tous les usagers, sans distinction.

En matière d'accessibilité concernant les personnes en situation de handicap (art. 13, §2, 2°), des solutions technologiques adaptées doivent être mises en place.

Ici, s'illustre parfaitement l'idée évoquée plus haut que l'inclusion peut être achevée par un supplément technologique, que la réponse à l'exclusion numérique pourrait passer par (encore) plus de digital. Ces premières mesures d'inclusion et d'accessibilité n'ont pas fait débat.

43. La seconde mesure d'inclusion contraint les autorités publiques à mettre en place des alternatives à toute procédure ou communication en ligne (art. 13, §1, 2°, et al. 2, et §2, 3°, et al. 2) à l'intention précisément des personnes en situation de vulnérabilité numérique:

« A minima, les autorités publiques doivent prévoir pour leurs usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale. Des mesures alternatives peuvent être mises en place pour autant qu'elles garantissent à l'usager concerné un niveau de service au minimum équivalent aux mesures précitées. ».

C'est bien la possibilité de « mesures équivalentes » aux alternatives non numériques garanties par Bruxelles numérique (accueil physique, téléphonique et courrier postal), qui a suscité les craintes du milieu associatif à l'origine du recours devant la Cour constitutionnelle.

Devant la Commission parlementaire chargée de l'examen du projet de Bruxelles numérique, l'association *Lire et écrire*, fortement active contre le projet de texte, avait à juste titre fait remarquer que la formulation de cet alinéa, même après amendement, avançait en quelque sorte à reculons :

« Autant le dire toute de suite, nous sommes contre cet amendement. Pour nous, il s'agit d'une énième tentative de refuser de garantir les guichets physiques, les services téléphoniques et les courriers postaux. Dire (comme dans l'ancienne version) « il faut des guichets.. ou toute autre mesure » ou dire (comme dans la nouvelle version) « il faut des guichets. Mais d'autres mesures peuvent être mises en place », c'est dire la même chose autrement. L'amendement est une reformulation de la même idée, celle que nous critiquons depuis des mois.

Pour garantir les guichets, les téléphones et les contacts postaux, l'article 13, paragraphes 1 et 2, doit être reformulé, en supprimant la fin de la phrase actuelle, en supprimant la deuxième phrase de l'amendement déposé par le gouvernement. Ces paragraphes de l'article 13 doivent dire : « les Autorités publiques doivent prévoir pour leurs usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale ». Point final »⁴⁰.

44. Bruxelles numérique permet également des dérogations aux mesures d'inclusion.

D'abord, une autorité publique peut faire le choix de ne prévoir aucune voie non numérique pour les démarches administratives menées dans un cadre professionnel (article 12, §1^{er}). Sont visés aussi bien les professionnels, personnes physiques comme personnes morales. Cette

⁴⁰ Audition de Daniel Flinker, *Lire et Ecrire Bruxelles*, par la commission interparlementaire chargée de l'examen du projet d'ordonnance Bruxelles numérique le 13 décembre 2023.
[audition de d. flinker leeb en commission parlementaire bxl num 13-12-23.pdf](#)

disposition n'a pas été visée par le recours introduit devant la Cour constitutionnelle, alors que sa suppression constituait l'une des revendications des associations devant le Parlement.

Ensuite, la charge disproportionnée que pourrait représenter la mise en œuvre des deux mesures d'inclusion décrites ci-avant pourrait justifier également une dérogation (article 13, §8, visé par le recours introduit devant la Cour constitutionnelle). La formulation de l'article 13, §8 dispose en effet de manière ambiguë que :

*« §8. Les autorités publiques ne sont pas tenues de satisfaire aux exigences visées aux paragraphes 1, alinéa 1er, et 2, alinéa 1er, lorsque ces exigences ont pour effet d'imposer **une charge disproportionnée**⁴¹ aux autorités publiques. Dans ce cadre, l'autorité publique doit procéder à une évaluation préalable pour déterminer dans quelle mesure le respect des exigences visées aux paragraphes 1, alinéa 1er, et 2, alinéa 1er, impose une charge disproportionnée.*

Les autorités publiques documentent l'évaluation préalable réalisée conformément à l'alinéa 1^{er} ».

Les travaux préparatoires exposent à cet égard que :

« Afin de répondre à une autre observation de la section de législation et de prendre en compte la grande diversité des handicaps qui peuvent être rencontrés, des limites ou de la complexité de la technologie et de la charge disproportionnée que pourrait impliquer la mise en place de certaines solutions technologiques, une clause d'exception similaire à celle existante à l'article 5 de l'ordonnance du 4 octobre 2018 a été insérée dans le dispositif de la disposition.

***Il va de soi que cette clause d'exception ne pourra pas porter atteinte à l'obligation des autorités publiques de présenter des solutions alternatives conformément à l'article 22ter de la Constitution**⁴². La clause d'exception doit être interprétée de manière restrictive »⁴³.*

45. Cette dérogation aux principes visés ci-avant, à savoir (1°) un soutien à la réalisation en ligne de toute procédure administrative ou de toute communication et (2°) la mise en place ou le maintien d'une alternative à toute procédure administrative ou à toute communication en ligne, doit s'interpréter de manière restrictive, conformément au principe de droit selon lequel les principes s'interprètent largement et les exceptions restrictivement.

Cette dérogation se veut une application du principe du raisonnable cherchant à prévenir la lourdeur des obligations imposées par Bruxelles numérique aux administrations les plus petites. Les éléments à fournir par l'autorité publique doivent permettre de garantir la bonne application du principe du raisonnable, de même que du respect de l'article 22ter de la Constitution selon lequel : *« Chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagement raisonnables ».*

Afin de démontrer le caractère « disproportionné » de la charge imposée par une mesure d'inclusion, l'autorité publique devrait réaliser une évaluation préalable de la mesure et décider sur cette base de l'éventuel caractère disproportionné des mesures d'inclusivité envisagées,

⁴¹ Nous mettons en gras.

⁴² Nous mettons en gras.

⁴³ *Doc. Parl.*, Région bruxelloise, 2023-2024, A-758/1, p. 34.

comme justification de sa décision de ne pas organiser les mesures d'inclusion normalement prescrites. En réalité, tout l'objet du recours devant la Cour constitutionnelle visant l'article 13, §8, était de déterminer à quelle mesure d'inclusion l'article 13, §8, autorise de déroger. En effet, l'article 13, §8, renvoie « *aux exigences visées aux paragraphes 1, alinéa 1er, et 2, alinéa 1er, »*. Or, l'alinéa précisant que « *A minima, les autorités publiques doivent prévoir pour les usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale. Des mesures alternatives peuvent être mises en place pour autant qu'elles garantissent à l'utilisateur concerné un niveau de service au minimum équivalent aux mesures précitées* » constitue, aux yeux de la Cour, un deuxième alinéa auquel il ne pourrait par conséquent être dérogé.

46. L'interprétation que craignaient les associations actives dans le domaine de l'inclusion était que l'article 13, §8, autorise de déroger au principe du triple accès non numérique et à toute mesure d'inclusion équivalente. L'association *Lire et écrire* appelait en effet à la consécration d'un texte clair, avec des garanties évidentes :

« Pour la reformulation de cet article, nous vous encourageons vivement (...) à vous inspirer des travaux de vos homologues de l'Assemblée nationale en France qui ont adopté le 30 novembre dernier, une proposition de loi stipulant notamment que :

« L'administration assure à chaque étape de toute démarche administrative la possibilité d'être reçu et pris en charge dans un délai raisonnable par une personne physique dans les sites d'accueil des administrations. Cette personne physique bénéficie de parcours de formation convenablement dimensionnés, financés et adaptés aux impératifs et aux périmètres de son exercice »⁴⁴.

47. Si le texte laissait place au doute, les travaux préparatoires apportaient en revanche plus de garantie en ajoutant que : « *Il va de soi que cette clause d'exception ne pourra pas porter atteinte à l'obligation des autorités publique de présenter des solutions alternatives conformément à l'article 22ter de la Constitution*⁴⁵. *La clause d'exception doit être interprétée de manière restrictive* »⁴⁶.

IV - L'ARRÊT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU 25 SEPTEMBRE 2025

48. Pour rappel, la vingtaine d'acteurs de la société civile (ASBL et syndicats) ont invoqué devant la Cour constitutionnelle une violation, par certaines mesures commentées de l'article 13, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 22ter et 23, alinéas 1er et 3, 2°, 3°, 5° et 6° de la Constitution, en ce que ces dispositions feraient naître une identité de traitement non justifiée entre les personnes en situation de vulnérabilité par rapport aux techniques numériques et les personnes qui ne se trouvent pas dans cette situation. Les parties requérantes invoquaient également que les dispositions querellées feraient naître une discrimination indirecte fondée sur le handicap, l'âge, la fortune, l'origine sociale ou le genre.

⁴⁴ Audition de Daniel Flinker, *Lire et Ecrire Bruxelles*, par la commission interparlementaire chargée de l'examen du projet d'ordonnance Bruxelles numérique, le 13 décembre 2023.

[audition de d. flinker leeb en commission parlementaire bxl num 13-12-23.pdf](#)

⁴⁵ Nous mettons en gras.

⁴⁶ *Doc. Parl.*, Région bruxelloise, 2023-2024, A-758/1, p. 34.

49. **Concernant la possibilité de ne pas garantir le triple accès non numérique aux services publics (l'accueil physique, le service téléphonique et la voie postale), par la mise en place de « mesures équivalentes »** (article 13, §1er, alinéa 2, seconde phrase, et §2, alinéa 2, seconde phrase), la Cour se fonde sur les travaux préparatoires pour affirmer que l'intention du législateur n'était pas que l'accès aux services publics ne puisse être que numérique et que par conséquent, en dehors de la triple garantie explicitement visée, les autres alternatives « équivalentes », auxquelles fait références la disposition, doivent être également non numériques et permettre de garantir un niveau de service au minimum équivalent aux services non numériques visés par Bruxelles numérique (guichets physiques, téléphone et poste).

C'est donc une interprétation téléologique, fondée sur l'intention du législateur, qui l'emporte.

Du reste, la Cour rappelle qu' « *il appartient à l'administration publique, sous le contrôle du juge, d'interpréter la notion de « niveau de service au minimum équivalent », dans le respect des normes et principes constitutionnels, dont le principe de proportionnalité* » (B.7.2 et B.7.3). En effet, la jauge de l'équivalence entre les différents services non numériques offerts ne manque pas de laisser place à une certaine marge d'appréciation dans le chef des autorités publiques.

Ainsi interprétées, les dispositions litigieuses ne peuvent, selon la Cour, être discriminatoires.

Au titre de mesures équivalentes au triple accès non numérique, la Cour cite les exemples fournis par les parties défenderesses : les visites itinérantes, les permanences décentralisées ou encore les partenariats avec d'autres autorités.

50. **Concernant la possibilité de déroger à la triple garantie en cas de « charge disproportionnée »** (art. 13, §8), la Cour conclut que l'exception doit, également, être interprétée de manière restrictive et ne permet pas de renoncer à la garantie d'un accueil physique, d'un service téléphonique et d'un contact par voie postale, ni à la mise en œuvre d'une voie d'accès non numérique équivalente. La Cour considère en effet que l'alinéa instaurant ces garanties n'est pas visé par le renvoi opéré à l'article 13, §8, pour définir les exigences d'inclusion auxquelles il serait possible de déroger (B.11). L'exception ne s'applique donc qu'aux éventuelles autres mesures d'inclusion qui auraient pu être mises en place par les autorités, mais pas à la garantie du triple accès non numérique ou à la garantie non numérique équivalente.

51. En recourant à la technique de l'interprétation conforme, la Cour fait droit aux demandes des parties requérantes, à savoir d'imposer le maintien en toute hypothèse d'un guichet, d'une ligne téléphonique et de contacts postaux, ou le cas échéant de mesures non numériques équivalentes. La Cour ne doit donc pas annuler la disposition attaquée.

52. Toutefois, comme le juge la Cour au paragraphe B.6 de l'arrêt :

« Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les normes de référence visées au moyen n'imposent pas, en soi, un contenu et des modalités précis relatifs à un accès non numérique aux services publics. Elles impliquent la mise en place de mesures suffisantes qui garantissent un égal accès aux services publics offerts par les autorités publiques concernées et s'opposent à ce que la disposition attaquée produise des effets disproportionnés au détriment

des personnes en situation de vulnérabilité par rapport aux techniques numériques, ce qui serait le cas si ces personnes se voyaient privées de l'accès effectif aux services publics en raison de l'absence d'un accès non numérique à ceux-ci ».

La Cour rappelle, ce faisant, que la Constitution ignore en réalité l'existence d'internet et ne comporte aucune allusion au numérique : ni à un droit à un accès numérique, ni à un droit à un accès non numérique. Par conséquent, le contrôle de la Cour n'a pu s'opérer que via le prisme de l'égalité d'accès aux services publics et l'interdit de toute discrimination.

La lecture de l'arrêt de la Cour selon laquelle elle aurait consacré un droit d'accès non numérique aux services publics reste douteuse : il paraît plus exact d'admettre que c'est un égal droit d'accès aux services publics qui est reconnu par la Cour, ce qui n'en est pas moins essentiel.

En d'autres termes, le débat reste ouvert sur l'intérêt d'une consécration expresse, non seulement par le droit bruxellois, mais surtout, par la Constitution d'un « droit au non numérique », fondé sur la simple liberté de choix du citoyen.

V - CONCLUSION : QUEL DROIT AUX ALTERNATIVES NON NUMÉRIQUES ?

53. Même si la Cour constitutionnelle a clarifié avec succès la portée des dispositions attaquées, il reste que toute l'économie du texte de Bruxelles numérique tend à faire de la numérisation la voie d'accès privilégiée, représentant l'avenir des services publics bruxellois. La perspective aurait été tout autre si, comme le souhaitaient les associations intervenues au cours des débats parlementaires, devenues requérantes, le droit central de l'accès non numérique aux services publics était garanti d'emblée et encadré en priorité, en tant que socle de base, avant même d'exposer les mesures de numérisation complémentaires à ces premiers accès traditionnels

54. L'exemple français est éclairant à cet égard. Le Code des relations entre le public et l'administration précise depuis 2023 :

« Art. L. 111-4. – Nul ne peut se voir contraint à recourir à des procédures dématérialisées dans ses relations avec l'administration. Afin de garantir l'effectivité des droits, l'administration maintient plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée.

Elle assure à chaque étape de toute démarche administrative la possibilité pour tout usager de demander un traitement par courrier de ses démarches et d'être reçu et pris en charge dans un délai raisonnable par une personne physique dans les sites d'accueil des administrations»⁴⁷.

55. La législation wallonne est également intéressante. Par décret du 21 novembre 2024 relatif à la simplification administrative et aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes, la Région wallonne a consacré en des termes très

⁴⁷ Proposition de loi tendant à la réouverture des accueils physiques dans les services publics, Assemblée nationale, Assemblée nationale (16^e législature) : 1773, 1908 et T.A. 200. [BAT0200](#)

clairs le droit au non numérique en matière de communication avec les autorités publiques :

« Art. 2. Personne n'est contraint de poser un acte ou de communiquer avec l'autorité publique par voie électronique sauf lorsque l'autorité publique peut se prévaloir d'une exception légale ou décrétable contraire démontrant que le résultat escompté d'une démarche ne peut en aucun cas être atteint si elle devait être réalisée par la voie papier.

L'autorité publique doit maintenir et garantir le développement de moyens de communication hors ligne conformément à l'article 13.

En ce qui concernent les personnes morales, certaines démarches sont uniquement accessibles par voie électronique ».

L'article 13 renvoie à un chapitre dédié à la « lutte contre la fracture numérique » prévoyant :

« 1° un soutien à la réalisation en ligne de ses démarches administratives,

2° des solutions technologiques rendant toute démarche administrative ou communication en ligne plus facilement accessibles aux personnes en situation de handicap,

3° la possibilité de réaliser les démarches administratives ou les communications autrement qu'en ligne en prévoyant pour ses usagers un accueil physique, un service téléphonique et un contact par voie postale ».

La Région wallonne a donc décidé sans ambiguïté, que c'est aux pouvoirs publics d'assurer un égal accès à chacun aux services publics.

56. Les consécutions législatives de ce qui est souvent qualifié de droit à l'interaction humaine restent récentes et certains auteurs plaident pour une consécution constitutionnelle de ce droit⁴⁸. L'idée est souvent évoquée de garantir dans la Constitution le droit de ne pas utiliser internet. Ainsi formulé, ce droit ne se limiterait pas à l'accès (non numérique) aux services publics, mais couvrirait l'ensemble de l'activité humaine. Le droit à ne pas utiliser internet serait consacré parallèlement à l'instauration, également dans la Constitution d'un droit à utiliser internet. Il appartiendrait alors à chacun, d'opter librement pour le recours à l'une ou l'autre voie de communication pour chacune de ses démarches.

57. Bien que la question de formuler explicitement ces droits dans notre norme fondamentale soit extrêmement judicieuse et apporterait des gages de liberté importants, il nous semble que les conséquences de la consécution de ces droits pourraient poser autant de questions pratiques qu'elles n'en résoudreient.

58. Actuellement, pour ce qui concerne l'accès non numérique aux services publics, l'arrêt

⁴⁸ E. DEGRAVE, « Justice sociale et services publics numériques », *op. cit.*, p. 231; Degrave, E. et Brotcorne, P., « Numérisation des services publics, pour le droit de choisir », *La Revue Nouvelle*, 2024/4, pp. 8-15; Degrave, E., « Digitalisation of public services in Belgium: Enshrining the right not to use the Internet in the Constitution », in D. Kloza, E. Kuzelewska, E. Lievens et V. Verdoodt (dir.), *The right not to use the internet. Concept, contexts, consequences*, Abingdon, Routledge, 2025, pp. 169-184; Kloza, D. et Rossi, J., « Du droit d'accéder à internet à la liberté de – ne pas – l'utiliser », *La revue européenne des médias et du numérique*, 2023, n°68.

de la Cour constitutionnelle commenté, le rappelle insidieusement en son point B.6 précité :

« B.6. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les normes de référence visées au moyen n'imposent pas, en soi, un contenu et des modalités précis relatifs à un accès non numérique aux services publics ».

La Constitution ne garantit qu'un droit à l'égalité de traitement et donc à un égal accès aux services publics, pour les personnes en situation de vulnérabilité numérique et pour les personnes qui ne le sont pas.

59. Garantir dans la Constitution le droit au non numérique, notamment en matière d'accès aux services publics, reviendrait à sortir la question du champ du respect du principe de l'égalité et donc à poser les termes d'une orientation sociétale encore plus fondamentale : celui d'une société où internet ne serait qu'une possibilité et non une nécessité.

La reconnaissance que le numérique ne serait qu'une option, s'ajoutant à l'option traditionnelle, que l'on qualifierait bien volontiers d'humaine, et le droit de chacun de choisir l'option qui lui convient le mieux, sans aucun préjudice, permettrait effectivement d'assurer à chaque citoyen son droit d'accès aux services publics de manière égalitaire.

60. Cependant, la consécration en parallèle au niveau constitutionnel du « droit à internet » – évoqué directement dans Bruxelles numérique par le droit du citoyen à communiquer en ligne – pourrait complexifier les choses. En effet, cela impliquerait que chaque service soit également et absolument numérisé.

La conséquence immédiate de la consécration de pareils droits constitutionnels serait que toutes nos activités, en ce compris nos services publics, devraient nécessairement être organisées à la fois dans une version numérique et à la fois dans une version non numérique, avec pour seul curseur le libre choix du citoyen de recourir, à sa guise, à l'un ou l'autre.

Si cette perspective pourrait être réjouissante à bien des égards vu la souplesse qu'elle offrirait à chacun, elle reviendrait également à consacrer la nécessité conjointe de moyens humains et numériques considérables. En effet, chaque avancée numérique viendrait ajouter de nouvelles possibilités, sans jamais remplacer les précédentes. Si cela présente bien des éléments de nature à nous rassurer, cela représente également et inévitablement un coût considérable qu'il semblerait bien difficile à gérer pour nos pouvoirs publics. Où serait le véritable progrès ?

Si chaque avancée numérique nécessitait également, paradoxalement, la conservation du maintien des procédés « traditionnels », la question revient toujours à se demander quel est l'intérêt de développer ces avancées; pourquoi se lancer dans cette nouvelle initiative si les anciennes méthodes devraient être conservées par respect pour le droit de chaque citoyen, vulnérable ou non, de pouvoir s'en saisir à sa guise.

61. La consécration du droit d'utiliser internet ou du droit de ne pas utiliser internet revient à poser la question sous l'angle du droit individuel au détriment le cas échéant de la proportionnalité des mesures à mettre en œuvre pour assurer l'exercice de l'ensemble de nos droits. Une certaine sobriété amènerait à considérer que la consécration d'un seul droit pourrait suffire : **celui de disposer d'un droit aux alternatives non numériques lorsque le service**

que l'on souhaite obtenir est numérisé.

62. En toute hypothèse, la question de la gestion de la numérisation de la société civile est loin d'être uniquement technique, mais est avant tout politique⁴⁹. Elle interroge sur la notion de progrès et la corrélation entre progrès social et progrès technologique, avec en toile de fond les limites des ressources financières publiques, mais également des limites des ressources planétaires environnementales⁵⁰, vu la dépense énergétique et l'usage mortifère – n'ayons pas peur de le dire - des matières premières qui en résulterait, à commencer par notre première ressource vitale : l'eau⁵¹. Si la question des limites des ressources financières ne concerne que les collectivités publiques concernées, celle de ses enjeux planétaires n'est pas insignifiante. La plupart des matières premières nécessaires à la numérisation de nos sociétés proviennent des pays du sud, le plus souvent des pays africains, connaissant la malédiction des richesses naturelles⁵². Jusqu'à présent la richesse digitale produite grâce aux ressources minières africaines n'a jamais bénéficié à sa population. Ainsi envisagée dans sa globalité, la question de la numérisation conduit à observer qu'elle entraîne une aggravation de la pauvreté.

63. Nous pensons que le droit à l'égalité reste le prisme le plus accessible et le plus légitime pour les juristes, qui conseilleraient les futurs parlementaires qui se saisiront du débat. Le vrai progrès ne se mesurerait-il pas au degré d'inclusion qu'il génère ou, à l'inverse, à l'absence d'exclusions qu'il provoquerait ?

Même l'Union européenne n'envisage pas une utilisation à 100%, soit par tous, des accès numériques. La décision (UE) 2022/2481 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030 vise comme cible numérique qu' « *au moins 80 % des personnes âgées de 16 à 74 ans disposent au moins de compétences numériques élémentaires* »⁵³. Si 80% des personnes utilisent les services publics essentiels, pour lesquels l'objectif est de les mettre 100% mis en ligne, cela laisse 20% de personnes privées de cet accès, et ne serait visée que l'acquisition de « *compétences numériques élémentaires* ». Reste-t-il justifié d'investir massivement et des redessiner complètement nos espaces publics selon un modèle qui générera, semble-t-il, toujours au minimum 20% d'exclus ?

64. Afin de prévenir les conséquences extrêmement importantes de ces choix, chaque avancée technologique devrait être largement jaugée au regard des progrès partagés par tous qu'elle entraînerait si elle était appliquée.

⁴⁹ Nous renvoyons aux développements de E. DEGRAVE, « Justice sociale et services publics numériques », op.cit., p. 244.

⁵⁰ La Recommandation sur les technologies de l'information et des communications et l'environnement a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 8 avril 2010 (« [Recommandation dans sa version de 2010](#) ») et précise en guise de préambule que : « **CONSIDÉRANT** que, parallèlement, les technologies numériques et leur infrastructure sous-jacente, notamment l'augmentation de la production et de l'utilisation de données, peuvent avoir des effets négatifs sur l'environnement, par exemple par le biais d'émissions de gaz à effet de serre, de hausses de la demande en énergie, de l'extraction de matières premières, de l'utilisation et de la pollution de ressources foncières et hydriques, de perturbations de la biodiversité, de déchets électroniques et d'effets rebonds entraînant une progression de la consommation de ressources malgré des gains d'efficacité; » (ainsi dans le texte).

⁵¹ F. Benoit, « Data centers : leur consommation d'eau va exploser », *Reporterre*, 29 janvier 2024.

⁵² G. CARBONNIER, « La malédiction des ressources naturelles et ses antidotes », *Revue internationale et stratégique*, vol. 91, n°3, 2013, pp. 38-48.

⁵³ Art. 4.1.1), a). [Décision - 2022/2481 - EN - EUR-Lex](#)

Espérons que la question de l'intelligence artificielle, qui va impacter encore plus largement la gestion en *back office* des autorités publiques, sera abordée sous cet angle et pensée en ce sens.

Table des matières

I -	Introduction.....	1
II -	Le contexte numérique bruxellois.....	2
	Section 1 - L'imprégnation numérique de la population bruxelloise et les inégalités numériques.....	2
	Section 2 - Les ambitions politiques numériques bruxelloises, symptomatiques de la manière d'aborder la numérisation des services publics.....	4
III -	L'adoption de Bruxelles numérique.....	11
	Section 1 - Champ d'application.....	11
	§ 1 - Champ d'application razione personae : les autorités publiques visées par la transition numérique imposée.....	11
	§ 2 - Champ d'application razione materiae : les services publics visés par la transition numérique.....	12
	Section 2 - Bruxelles inclusive.....	15
IV -	L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 25 septembre 2025.....	18
V -	Conclusion : quel droit aux alternatives non numériques ?.....	20