



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, afin de prévoir une alternative non numérique

12 avril 2024

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est une institution publique interfédérale et indépendante créée par un Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, dont la mission est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté et de précarité.¹ Pour ce faire, il organise, entre autres, une concertation approfondie et structurelle avec des personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, et diverses autres parties prenantes. Les analyses et les recommandations issues de cette concertation forment la base des Rapports bisannuels² du Service, qui à leur tour permettent de nourrir des avis³ tels que celui-ci.

Nous tenons, tout d'abord, à remercier les membres de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des représentants de Belgique d'avoir sollicité l'avis du Service de lutte contre la pauvreté concernant cette proposition de loi. Ensuite, nous rappelons que, ces dernières années, le Service de lutte contre la pauvreté a régulièrement traité, dans plusieurs de ses travaux, la question de la digitalisation des services au regard des situations de pauvreté et de précarité et que, en 2023, le Service et Unia avaient déjà remis aux différentes autorités belges un avis commun relatif à l'impact de la digitalisation des services publics et privés⁴. Ainsi, le présent avis vise à prolonger, en partie, ce premier avis émis par le Service et Unia.

¹ Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge* du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Rapports bisannuels](#)

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Avis et notes](#)

⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Unia (2023). [Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services publics ou privés](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Contexte

Le 26 octobre 2016, le Parlement européen et le Conseil européen ont adopté une directive portant sur l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public⁵. La directive vise donc à rendre plus accessibles les sites internet et les applications mobiles des États membres à l'ensemble des citoyens européens, et plus particulièrement aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap. Pour ce faire, elle fixe un certain nombre d'exigences minimales qui s'imposent, de manière commune, à tous les États membres de l'Union européenne.

Cette directive européenne a été transposée en droit belge par la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public⁶. Dans son article 5, §1^{er}, la loi enjoint les organismes publics fédéraux à prendre « *les mesures nécessaires pour améliorer l'accessibilité de leurs sites internet et de leurs applications mobiles (...) en les rendant perceptibles, utilisables, compréhensibles et robustes* ». Cette plus grande accessibilité concerne non seulement les personnes en situation de handicap, mais aussi tout utilisateur des services fédéraux.

La proposition de loi déposée le 5 juillet 2023 à la Chambre des représentants vise à compléter ce dernier paragraphe de la loi du 19 juillet 2018 en y intégrant une obligation de non-discrimination dans l'accès aux sites internet et aux applications mobiles : « *Afin d'éviter tout risque de discrimination, les sites internet et applications mobiles s'appliquant aux personnes physiques prévoient explicitement, sans surcoût, une alternative non numérique. Cette alternative est mentionnée dans la déclaration d'accessibilité visée à l'article 7 et contrôlée par l'organisme désigné conformément à l'article 8* »⁷.

Avis du Service de lutte contre la pauvreté sur la proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018

Le Service de lutte contre la pauvreté tient à saluer la volonté de valoriser les différents points de contact et d'information entre services et citoyens, mais aussi d'assortir, au travers de cette proposition de loi, une alternative non numérique aux sites internet et aux applications mobiles des différents organismes fédéraux du secteur public. Par ailleurs, le Service se félicite également que cette proposition de loi soit en phase avec les recommandations émises par le Service dans ses Rapports bisannuels, ainsi que celles formulées par le Service et Unia au sein de leur avis commun du 3 février 2023 relatif à l'impact de la digitalisation des services privés et publics.

Dans les paragraphes qui suivent, nous développons, sur base des travaux du Service de lutte contre la pauvreté, trois points qui nous semblent essentiels à prendre en compte, au regard des situations de pauvreté et de précarité, dans le cadre de la modification de la loi du 19 juillet 2018. Avant cela,

⁵ [Directive \(UE\) 2016/2102 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public](#), J.O. L 327/1, 2 décembre 2016.

⁶ [Loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, afin de prévoir une alternative non numérique](#), M.B., 3 septembre 2018.

⁷ [Proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, afin de prévoir une alternative non numérique](#), Doc. Parl., Chambre, 5 juillet 2023, n° 3481/001, p. 8.

nous proposons un bref tour d’horizon du processus de digitalisation des services et de son impact sur les personnes vulnérables.

La digitalisation des services et ses impacts

Suite à la pandémie de la Covid-19, la digitalisation de notre société s’est fortement accélérée, s’accompagnant, notamment, d’une importante dématérialisation des services essentiels. Pour autant, après la crise, la situation n’est pas revenue à la normale. Au contraire, son expansion s’est poursuivie, s’étendant désormais à tous les domaines de l’existence. Aujourd’hui, elle se présente comme un projet politique à part entière et s’inscrit au sein de différentes stratégies visant une plus grande numérisation des services publics (‘SmartNation’, ‘Digital Wallonia’, ‘Bruxelles Numérique’) ⁸.

Ainsi, le processus de digitalisation s’est accompagné ces dernières années de la disparition progressive de quantité de guichets physiques qui permettaient à de nombreux citoyens de mener à bien leurs démarches, d’obtenir des réponses en cas de difficultés administratives et de réaliser leurs droits. Au niveau des compétences fédérales, ce processus impacte, par exemple, le secteur de la mobilité avec la disparition progressive des guichets dans les gares et leur remplacement par des bornes digitales, mais aussi la réduction des horaires d’ouverture des guichets restants⁹.

Si la digitalisation est synonyme de simplification pour une part importante de la population (accès plus rapide à l’information, réduction du nombre de démarches, raccourcissement des délais de traitement), elle peut aussi être problématique pour les nombreux citoyens qui sont vulnérables d’un point de vue numérique, dont les personnes en situation de pauvreté. Ainsi, le Service de lutte contre la pauvreté pointe depuis plusieurs années dans ses travaux des situations dans lesquelles la digitalisation peut compliquer l’accès aux services pour les personnes en situation de pauvreté.

Le Service de lutte contre la pauvreté ne s’oppose pas à la digitalisation en tant que telle et reconnaît plusieurs de ses avantages. De manière générale, les démarches sur internet permettent par exemple une certaine automatisation des droits. De plus, le coût de certaines démarches peut être plus bas quand les personnes les effectuent par internet¹⁰. Néanmoins, nous contestons l’idée du ‘tout numérique’ qui considère celui-ci comme la seule voie d’accès aux services publics. Dans cette optique, être à l’aise avec le numérique devient donc une condition d’accès aux droits, ce qui est problématique.

⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, p. 100.

⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2023). [Carte blanche - Horaires réduits des guichets à la SNCB : monter dans le train du numérique ou rester à quai](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.

¹⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, p. 103.

Modification de la loi du 19 juillet 2018 : points d'attention et recommandations

1. Des canaux multiples d'accès aux services

Le numérique est et doit rester une possibilité parmi d'autres pour entrer en contact avec les services ou les autorités, afin d'accéder à ses droits et de participer à la société¹¹. En effet, nous estimons qu'une personne ne peut pas être mise en situation d'exclusion sociale parce qu'elle se trouve en difficulté par rapport au monde numérique. Ainsi, afin de ne laisser personne de côté, le Service de lutte contre la pauvreté insiste dans ses travaux sur l'importance de maintenir des services accessibles à tous les citoyens en diversifiant les canaux d'accès, tant numériques que physiques.

Comme exposé dans les 'Développements' de la proposition de loi qui nous occupe, « *les canaux classiques (formulaire papier, numéros verts, guichets d'information, permanences...) ne doivent pas disparaître* ». Au contraire, nous plaçons pour qu'ils soient non seulement maintenus, mais aussi renforcés. En ce sens, nous nous rallions à l'idée selon laquelle « *les investissements dans le canal numérique devraient (...) permettre de recentrer les canaux humains sur des missions à fortes valeurs ajoutées comme l'accompagnement des usagers moins à l'aise avec les procédures en ligne et l'assistance lors de situations complexes* »¹².

Dans son Rapport bisannuel 2022-2023 'La dimension financière de la pauvreté', le Service de lutte contre la pauvreté recommandait déjà, notamment, que puisse être assurée la présence de guichets physiques, avec des heures d'ouverture suffisamment larges, une accessibilité téléphonique facile et des possibilités de soutien, ainsi que la possibilité de s'adresser aux autorités par courrier¹³. De ce fait, nous suggérons que ces 'canaux classiques' soient repris, de manière non exhaustive, dans le nouvel alinéa proposé afin d'illustrer leur diversité et de fournir des exemples concrets d'alternatives non numériques.

Par ailleurs, telle que rédigée dans cet alinéa, la proposition de loi invite les organismes fédéraux à prévoir une alternative à leurs canaux numériques. Le Service de lutte contre la pauvreté recommande de préciser davantage cet alinéa afin de donner plus clairement la possibilité à ces organismes de prévoir plus d'une alternative non numérique en fonction de leurs moyens et des besoins de leurs usagers en matière d'accessibilité. Ainsi, nous proposons, par exemple, de reformuler comme suit le nouvel alinéa : « (...) *prévoient explicitement, sans surcoût, au moins une alternative non numérique.* ».

¹¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 119.

¹² [Proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, afin de prévoir une alternative non numérique](#), Doc. Parl., Chambre, 5 juillet 2023, n° 3481/001, p. 4.

¹³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 119.

2. Des alternatives non numériques sans surcoût

Comme évoqué dans le Rapport bisannuel 2022-2023 'La dimension financière de la pauvreté', la digitalisation peut engendrer un coût non négligeable pour les ménages vulnérables avec des revenus plus faibles (achat du matériel et de la connexion internet). Mais, outre le coût de la digitalisation à proprement parler, c'est le coût des inégalités numériques qui pèse lourd pour les personnes en situation de pauvreté. En effet, c'est surtout le manque de matériel adéquat, l'incapacité ou la peur d'utiliser les services en ligne ou encore la vulnérabilité accrue sur internet qui coûte cher¹⁴.

Les alternatives non numériques peuvent également avoir un coût. C'est notamment le cas lorsqu'une tarification différenciée est appliquée pour des démarches effectuées en ligne. De plus, c'est parfois les déplacements qui coûtent plus cher quand le service n'est plus accessible autrement qu'en ligne - et plus par téléphone- et qu'une aide est donc nécessaire¹⁵. En vue d'une plus grande égalité entre citoyens, il nous semble donc primordial que la proposition de loi mette en avant l'obligation de prévoir des alternatives non numériques sans aucun surcoût financier pour leurs utilisateurs.

3. Éviter tout risque de non-recours aux droits.

La proposition de loi entend modifier la loi du 19 juillet 2018 en y intégrant une obligation de non-discrimination dans l'accès aux sites internet et aux applications mobiles (« Afin d'éviter tout risque de discrimination (...) »). Dans leur avis commun sur l'impact de la digitalisation des services publics et privés, le Service de lutte contre la pauvreté et Unia ont, en effet, souligné le risque que ce processus de digitalisation aboutisse à un traitement différencié des citoyens pouvant s'apparenter à l'une ou l'autre forme de discrimination directe ou indirecte¹⁶.

Néanmoins, le Service de lutte contre la pauvreté a également soulevé un autre problème de taille que pose la transformation numérique des administrations et des services : celui du non-recours aux droits. Si la question du non-recours est évoquée au sein des 'Développements' de la proposition de loi, celle-ci n'est en revanche pas reprise dans le nouvel alinéa visant à compléter l'article 5 de la loi. Ainsi, il nous semble que cette question non moins importante du renforcement du non-recours aux droits devrait également être mentionnée explicitement dans ce nouvel alinéa.

En effet, la numérisation complique considérablement l'accès aux services publics pour les personnes les plus vulnérables numériquement, et cette difficulté renforce à son tour le risque de non-recours aux droits. L'enjeu en termes de lutte contre la pauvreté est conséquent, car le non-recours appauvrit les personnes qui n'ont pas accès aux droits fondamentaux auxquels elles peuvent prétendre. Or, nous

¹⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 103.

¹⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 107.

¹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Unia (2023). [Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services publics ou privés](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 1.

le rappelons, les autorités belges, dont l'Etat fédéral, se sont engagées à concrétiser les droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution et à permettre un accès à tous à l'ensemble de ces droits¹⁷.

En parallèle du développement d'alternatives non digitales, le Service de lutte contre la pauvreté soutient qu'il faut également améliorer l'accessibilité du numérique pour lutter contre le non-recours aux droits. Pour ce faire, nous recommandons de faciliter la mise à disposition d'outils numériques, d'accès à internet et de soutien à l'acquisition des compétences digitales pour les publics les plus précaires, mais aussi d'uniformiser les procédures digitales, l'ergonomie des services numériques, de simplifier le langage utilisé et de parvenir à un identifiant unique pour accéder à l'ensemble des services publics¹⁸.

Conclusion

Au regard de ces éléments, le Service de lutte contre la pauvreté est favorable à la mise en application de la proposition de loi du 5 juillet 2023 qui garantit, de manière légale, un accès non numérique aux services publics fédéraux. De fait, la proposition de loi permettrait de lutter contre les risques de discrimination et de non-recours aux droits engendrés par une dématérialisation accrue des services publics et qui touchent plus particulièrement les personnes en situation de vulnérabilité numérique.

En outre, le Service de lutte contre la pauvreté estime très positif le fait que la proposition de loi indique explicitement que l'alternative non numérique proposée par les organismes fédéraux à leurs utilisateurs doive l'être sans surcoût. De même, le Service juge important que la proposition de loi prévoie que cette alternative aux canaux digitaux soit mentionnée dans la 'déclaration d'accessibilité' de chaque organisme fédéral et qu'elle soit contrôlée par l'organisme désigné conformément à l'article 8 de la loi du 19 juillet 2018.

Néanmoins, le Service suggère d'adapter le nouvel alinéa visant à compléter l'article 5 de la loi du 19 juillet 2018 en y intégrant les remarques suivantes :

- reprendre le risque de non-recours aux droits dans les risques cités (p. ex. : « *Afin d'éviter tout risque de discrimination et de non-recours aux droits (...).* ») ;
- laisser la possibilité de prévoir une ou plusieurs alternatives non numériques (p. ex. : « (...) *prévoient, sans surcoût, au moins une alternative non numérique.* ») ;
- ajouter des exemples concrets d'alternatives non numériques (p. ex. : « (...) *au moins une alternative non numérique (formulaires papier, numéros verts, guichets d'information, permanences, etc.)* »).

¹⁷ L'article 1^{er} de l'[Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté](#) stipule, notamment, que « *Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants : la concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution ; un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive; (...).* ».

¹⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Unia (2023). [Avis relatif à l'impact de la digitalisation des services publics ou privés](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 2.

Enfin, pour éviter toute situation de non-recours, il est essentiel de mettre en place une campagne de communication suffisamment claire et adaptée aux groupes vulnérables afin de les informer sur les alternatives non numériques. Idéalement, cette campagne de communication devrait également porter sur les canaux numériques et les dispositifs de soutien existants pour favoriser leur accès.