

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres

Fievet, Coline

*Published in:*  
Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique

*Publication date:*  
2018

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for published version (HARVARD):*  
Fievet, C 2018, Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres. dans H Jacquemin & M Nihoul (eds), Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique. Collection de la Faculté de droit de l'UNamur, Larcier , Bruxelles, pp. 519 - 550.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# CHAPITRE 13

## Risques et opportunités de l'utilisation du numérique pour la protection des plus pauvres

Coline FIEVET<sup>1</sup>

« Lorsqu'on leur accorde une place, les pauvres figurent généralement comme les acteurs d'anecdotes tragiques ou édifiantes, des êtres dignes d'admiration ou de pitié, mais jamais comme une source de connaissance, ni comme des personnes qu'il importerait de consulter pour savoir ce qu'ils pensent, ce qu'ils veulent ou ce qu'ils font »

A.V. BANERJEE et E. DUFLO, *Repenser la pauvreté*, Paris, Seuil, 2011.

### Introduction

L'avènement des technologies de l'information et de la communication (TIC) s'étend à de nombreuses sphères de la vie sociale, dans les relations entre particuliers comme avec les pouvoirs publics. En effet, la Belgique est engagée sur la voie de l'« e-gouvernement »<sup>2</sup> depuis plusieurs années déjà et les citoyens se retrouvent de plus en plus fréquemment confrontés à l'outil numérique dans leurs rapports avec l'Administration<sup>3</sup>. Cet état des choses concerne indistinctement toutes les catégories de la population.

---

<sup>1</sup> Assistante à l'UNamur. Chercheuse au CRIDS.

<sup>2</sup> Voy. à ce sujet E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée, Légalité, transparence et contrôle*, Bruxelles, Larcier, 2014.

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur cette question, voy. E. DEGRAVE, « Opportunités et risques du numérique pour le citoyen usager des services publics », *infra*, pp. 551 et s.

Parallèlement, on estime aujourd'hui qu'un individu belge sur sept est concerné par la pauvreté<sup>4</sup>. D'après les données d'Eurostat, notre pays est passé d'un ratio de 19,9 % de taux de risque de pauvreté (par seuil de pauvreté et niveau d'éducation atteint) en 2007 à 30,7 % en 2016<sup>5</sup>. Les mécanismes de protection, d'aide et d'intégration sociale mis en œuvre par les centres publics d'action sociale<sup>6</sup>, créés dans le but de répondre aux besoins des personnes fragilisées, ont également subis d'importantes mutations. Particulièrement, la numérisation de l'aide sociale, envisagée en tant que réponse étatique proposée à la pauvreté, invite à la réflexion.

Les manifestations de l'influence grandissante des technologies en droit de l'aide sociale fourmillent. Elles touchent à la fois les institutions (comme la Banque Carrefour de la sécurité sociale), les outils (comme le rapport social, les flux électroniques des CPAS ou encore l'enquête sociale) et les personnes ou fonctions (comme le réseau de fonctionnaires « Pauvreté », présents dans les institutions publiques et chargés de coordonner la politique en matière de lutte contre la pauvreté dans leur département<sup>7</sup>, etc.) impliqués dans le processus d'aide sociale.

L'objectif de la présente contribution est de présenter les risques et les opportunités principaux engendrés par l'utilisation des technologies appliquée à l'aide sociale accordée aux personnes en situation de pauvreté chez nous. Si d'évidents motifs de simplification administrative ou de facilitation des échanges d'information animent cette tendance, des risques existent pour les personnes bénéficiaires comme les travailleurs sociaux, notamment en ce qui concerne les modifications induites sur la nature du travail social ou le droit au respect de la vie privée.

Dans le cadre limité du propos, nous abordons, dans une première partie, l'aide sociale comme terrain d'application du numérique. Après avoir contextualisé la pauvreté, nous étudions l'aide sociale comme moyen d'action privilégié des pouvoirs publics pour lutter contre ce phénomène, puis illustrons la démarche de digitalisation y entreprise. En deuxième temps, nous analysons les principales opportunités de l'utilisation des outils technologiques en matière d'aide sociale, avant d'en évoquer les risques.

---

<sup>4</sup> Le site du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale fournit des informations très pertinentes à cet égard, voy. : [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_nombre\\_pauvres.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm).

<sup>5</sup> Voy. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li07&lang=fr](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li07&lang=fr).

<sup>6</sup> Ci-après : CPAS.

<sup>7</sup> Pour de plus amples explications, voy. <https://www.mi-is.be/fr/reseau-de-fonctionnaires-federaux-actifs-dans-le-domaine-de-la-pauvrete>.

## SECTION 1. – Un terrain d'application du numérique : la protection des plus pauvres au travers de l'aide sociale

Afin de cerner au mieux l'impact de l'outil technologique sur la protection des plus pauvres, il nous semble avant tout indispensable d'examiner le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures digitalisées en matière d'aide sociale. Premièrement, cette section s'attache à mettre en lumière les contours flous du concept de pauvreté (§ 1). Ensuite, il est question d'exposer la réponse privilégiée par l'État pour lutter contre cette dernière ; à savoir l'aide sociale (§ 2), avant d'approcher le récent processus de transformation qui la parcourt (§ 3)

### § 1. La délicate définition du concept de pauvreté

**1. Un phénomène identifiable intuitivement mais une notion difficilement définissable.** La pauvreté est un concept facilement approchable de manière intuitive. Nous avons tous une idée plus ou moins concrète des formes qu'elle peut prendre dans les pays occidentaux. Elle recouvre cependant des réalités multiples et est profondément dépendante de l'environnement sociétal dans lequel elle s'établit. En définir les principaux traits caractéristiques est une tâche malaisée, tant sa variabilité est grande. De nombreux sociologues, économistes ou autres scientifiques et penseurs<sup>8</sup> ont tenté d'en apporter une définition, ne parvenant à aucune unanimité sur la portée exacte du terme. Pareillement, il n'existe à notre connaissance aucune définition juridique claire du phénomène en droit belge. On y reviendra.

**2. Sens commun.** Le dictionnaire en ligne Larousse définit la pauvreté comme étant l'« état de quelqu'un qui est pauvre ». En son sens littéraire, le terme signifie « chose insignifiante, sans valeur »<sup>9</sup>. L'adjectif pauvre, quant à lui, renvoie à un manque de ressources financières, et même à

---

<sup>8</sup> Notamment Adam Smith (voy. A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, W. Strahan and T. Cadell, 1776), Robert Hunter (voy. R. HUNTER, *Poverty*, New York, Macmillan, 1904), l'école sociologique de Chicago (voy. not. E.F. FRAZIER, *The Negro Family in Chicago*, Chicago, University of Chicago Press, 1932) ou, plus récemment, Ravi Kanbur (R. KANBUR, « Economics, social science and development », *World Development*, vol. 30, n° 3, March 2002, pp. 477-486) ou François Bourguignon (F. BOURGUIGNON, *Pauvreté et développement dans un monde globalisé*, Leçons inaugurales du Collège de France, Paris, Fayard, 2015).

<sup>9</sup> Voy. <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/pauvret%C3%A9/58787>.

la pitié. En ce sens, une personne pauvre est une personne « qui inspire quelque pitié », envers laquelle on ressent une certaine commisération<sup>10</sup>.

Pour Christine Mahy, secrétaire générale du Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, « l'appauvrissement repose sur une privation plus ou moins importante à l'accès et l'usage des richesses matérielles, immatérielles, naturelles, relationnelles, privées, collectives ». Et d'ajouter que « ces privations réduisent fortement le champ de l'autonomie et de l'investissement sociétal puisqu'elles demandent une énergie considérable à ceux qui les vivent pour les combler au quotidien. Elles peuvent confiner des personnes et des familles à la pauvreté durable, violence ultime qui amène celles-ci à intégrer les conditions de vie appauvries qui sont les leurs comme éléments de leur survie »<sup>11</sup>.

**3. La pauvreté comme manque de ressources monétaires.** La définition générique classique de la pauvreté est celle qui la qualifie en termes monétaires et se mesure par rapport aux revenus et à la consommation des individus. La pauvreté se dit de l'état de privation des nécessités du quotidien, dû à un manque de ressources financières<sup>12</sup>. Cette interprétation est notamment mobilisée par les institutions internationales comme la Banque Mondiale, qui se base sur un critère de revenu, puis l'applique à différents domaines pour restreindre ou amplifier le dénuement des personnes se trouvant en situation de pauvreté<sup>13</sup>. Selon cette théorie, l'indigence est donc uniquement causée par une insuffisance de ressources monétaires. On voit là un instrument de mesure éclairant les différences en matière de ressources monétaires disponibles entre personnes. Les pauvres sont ceux qui ne peuvent se permettre de consommer les biens et services de base. Cette approche est contestable car elle échoue à rendre compte de la plurivocité du terme, ainsi que de ses causes structurelles et humaines. Vivre décemment n'est pas uniquement question de ressources économiques. De nombreux autres facteurs tels que la liberté et la jouissance effective des droits fondamentaux, l'accès aux services publics (comme les soins de santé ou l'éducation), l'espérance de vie ou encore l'alphabétisation et l'accès à la culture ont également une importance fondamentale dans la détermination du degré de pauvreté d'une catégorie de la population.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> C. MAHY, « Les pauvres et nos systèmes. Chronique de rendez-vous manqués », *Politique*, n° HS17, octobre 2011, p. 63.

<sup>12</sup> Voy. not. A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Voy. <http://www.banquemondiale.org/fr/topic/poverty/overview>.

**4. Une définition juridique au niveau international.** Chez nous, la pauvreté est abordée de manière sectorielle et aucune définition légale du concept n'a été élaborée jusqu'alors. Le site Internet du Service public fédéral Sécurité sociale renvoie d'ailleurs vers la définition mise au point par le Programme des Nations Unies pour le Développement, qui pose que la pauvreté « est la combinaison de la pauvreté en termes de revenus, de développement humain et d'exclusion sociale »<sup>14</sup>. Au niveau international, en 2001, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a estimé que la pauvreté était « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »<sup>15</sup>. Cette définition a depuis été reprise par quantité d'acteurs internationaux<sup>16</sup> et nationaux. Ainsi, le récent rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale<sup>17</sup> fait sienne cette posture. C'est donc une approche du phénomène en termes de droits de l'homme qui occupe une place grandissante dans le débat public, à laquelle nous ne pouvons que souscrire.

**5. Qui est touché par la pauvreté ?** La sphère de la pauvreté s'étend aussi bien aux individus qu'aux groupes d'individus. Elle a un caractère grégaire, collectif important. Ce sont souvent des personnes en tant qu'elles appartiennent à un groupe qui sont qualifiées de pauvres<sup>18</sup>. Il est en effet courant de mesurer la pauvreté par catégorisation. On étudie celle-ci en ce qu'elle touche une certaine frange de la population, qui partage des traits caractéristiques. Ces points communs peuvent être d'ordre géographique (notamment en fonction de la localisation d'un groupe), physiologique (notamment en fonction du sexe ou de l'âge) ou encore socio-culturel (notamment en fonction de la situation professionnelle, du statut, du niveau d'éducation ou bien de la composition familiale). Par exemple, on compare la situation de personnes vivant sur un territoire précis – une région ou un pays –, la situation de personnes selon leur

<sup>14</sup> Voy. <https://socialsecurity.belgium.be/fr/octroi-des-droits-sociaux/la-lutte-contre-la-pauvrete-en-belgique-en-6-questions>.

<sup>15</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, E/C.12/2001/10, p. 8.

<sup>16</sup> Voy. not. la résolution n° 21/11 du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies du 27 septembre 2012 relative aux principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.

<sup>17</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Rapport bisannuel 2016-2017, Citoyenneté et pauvreté*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/verisionintegrale.pdf>.

<sup>18</sup> D. VIDAL, « Catégorisations, territoires et individu : quelle place pour le pauvre ? », *Cultures & Conflits*, 1999, disponible sur le site : <http://conflits.revues.org/171>.

âge, selon leur statut d'activité le plus fréquent, selon l'intensité de travail de leur ménage, selon le fait d'avoir ou non des enfants, selon leur type de ménage, selon leur niveau d'éducation, selon le fait d'être propriétaire ou locataire de leur logement, selon que leur ménage bénéficie d'aides sociales ou non, etc.<sup>19</sup>. La nature et l'ampleur de la pauvreté est « en grande partie une donnée contextuelle historico-sociologique »<sup>20</sup>. Il convient de noter que ces groupes de personnes sont créés, de manière parfois artificielle, suivant l'angle d'approche adopté. Une fois encore, la diversité de la pauvreté se reflète dans la multiplicité de ses appréciations.

Ces quelques pistes de définition lancées, intéressons-nous à la solution avancée par les pouvoirs publics pour contrer la pauvreté sur notre territoire : l'aide sociale. En effet, le cadre réglementaire qui l'entoure constitue en quelque sorte le reflet de la manière dont la société envisage la question de la pauvreté.

## § 2. L'aide sociale : moyen d'action privilégié de l'État

**6. Les caractéristiques et missions de l'aide sociale.** « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'action sociale qui [...] ont pour mission d'assurer cette aide »<sup>21</sup>, pose l'article premier de la loi organique des CPAS.

L'aide aux pauvres via l'aide sociale est accordée par les CPAS depuis plus de 40 ans<sup>22</sup>. Ceux-ci sont institués en 1976, succédant aux commissions d'assistance publique, avec « [...] pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité »<sup>23</sup> afin qu'elles puissent « surmonter ou [à] améliorer les situations critiques dans lesquelles elles se trouvent »<sup>24</sup>. Dans l'exercice de leur tâche, il est question de se conformer à l'article 23 de la Constitution, qui garantit depuis 1994 le droit subjectif de chacun à mener une vie conforme à la dignité

---

<sup>19</sup> Voy. chez nous, par exemple, les tableaux comparatifs compilés par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale via le site : [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_nombre\\_pauvres.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_nombre_pauvres.htm).

<sup>20</sup> J. VRANKEN, W. LAHAYE, A. GEERTS et C. COPPÉE, *Pauvreté en Belgique, Annuaire 2012*, Leuven, Acco, 2012, p. 66.

<sup>21</sup> Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>22</sup> Sur la question, voy. C. DURIEUX, *L'aide sociale du CPAS 40 ans plus tard : état de la situation de 1976 à 2016*, brochure de l'Atelier des droits sociaux, Bruxelles, octobre 2016.

<sup>23</sup> Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale précitée, art. 57, § 1<sup>er</sup>.

<sup>24</sup> *Ibid.*, art. 47, § 1<sup>er</sup>.

humaine. Les CPAS sont envisagés comme derniers véritables remparts face à la pauvreté, l'aide sociale étant subsidiaire. En effet, son octroi est conditionné à l'épuisement de toutes les autres allocations sociales. On parle aussi de droit résiduaire.

**7. Autonomie des CPAS.** Bien que la loi organique impose aux CPAS de prodiguer l'aide sociale, « cette aide se décline selon des modalités différentes d'un Centre à l'autre »<sup>25</sup>. En d'autres termes, chaque CPAS dispose d'une large marge de manœuvre en ce qui concerne sa politique d'action sociale. L'apparente universalité de l'aide sociale doit donc s'accommoder de la diversité des approches prônées dans chaque commune.

**8. Les différentes formes de l'aide sociale.** L'aide sociale au sens large se compose de deux prestations principales que sont le droit à l'intégration sociale, régi par la loi du 26 mai 2002<sup>26</sup>, d'une part, le droit à l'aide sociale *sensu stricto*, régi par la loi organique de 1976<sup>27</sup>, d'autre part. Le premier se concrétise soit par l'emploi soit par le revenu d'intégration (ancien minimex). Le second peut, quant à lui, prendre des formes variées comme l'aide financière, matérielle, psychologique, médicale, médico-sociale ou autre<sup>28</sup>. Le CPAS est libre d'accorder l'aide qu'il estime la plus appropriée pour répondre aux besoins des demandeurs.

Pour ce qui est du droit à l'intégration sociale, de strictes conditions légales de résidence effective en Belgique, d'âge, de nationalité et d'insuffisance des ressources doivent être respectées. En ce qui concerne l'aide sociale au sens strict, sauf pour l'aide médicale urgente, le bénéficiaire doit séjourner légalement en Belgique. Il n'y a aucune condition d'âge ou de nationalité. Les demandes sont examinées au cas par cas, en tenant compte de l'état de besoin concret au moment du dépôt de celles-ci.

**9. Quels en sont les bénéficiaires ?** « [...] Les interventions de l'aide sociale se font au profit de certaines catégories caractérisées sur la base

<sup>25</sup> F. NAVARRE, « Exclusion, fracture numérique et norme sociale », in *Quand l'informatique rencontre l'action sociale, Regards pluridisciplinaires sur l'informatisation des CPAS*, C. Burton, V. Laurent, e.a., Namur, Presses universitaires de Namur, 2007, p. 159.

<sup>26</sup> Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale précitée.

<sup>27</sup> Loi du 26 mai 2002 relative à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

<sup>28</sup> Le site Internet Belgium.be propose toute une série d'exemples à cet égard : « aide financière, logement, aide médicale, aide et les soins à domicile, mise au travail, médiation de dettes, aide psychosociale, assistance judiciaire, admissions dans des institutions, accueil dans des centres d'aide sociale, accueil de crise, accompagnement et assistance financière concernant l'approvisionnement en énergie, chèques culturels pour favoriser la participation sociale et culturelle... », voy. l'adresse suivante : [https://www.belgium.be/fr/famille/aide\\_sociale/cpas](https://www.belgium.be/fr/famille/aide_sociale/cpas).



d'un manque, d'un déficit par rapport au régime commun »<sup>29</sup>. L'aide sociale est accordée à des personnes ou ménages présentant des profils divers. Ainsi, « les usagers d'un CPAS forment donc une population aux contours identitaires flous, allant de la personne âgée nantie à l'enfant en bas âge, en passant par des couples rencontrant des difficultés financières momentanées mais aussi, bien évidemment, par des personnes en situation d'extrême précarité sociale »<sup>30</sup>. Au sein de ces individus, certains sont familiers avec le numérique, d'autres moins voire pas du tout.

Ces derniers temps, le droit de l'aide sociale s'est vu bousculé par les technologies, qui ont profondément modifié la manière dont celui-ci envisage, structure et régit juridiquement l'aide aux personnes en situation de pauvreté.

### § 3. Un processus de transformation récent

#### A) Panorama général

**10. La progressive digitalisation de l'aide sociale.** L'outil numérique s'impose de manière croissante dans l'application quotidienne du droit de l'aide sociale depuis quelques années. Comme on l'a évoqué, ces changements traversent aussi bien les institutions, les outils, que les acteurs engagés par la mise en œuvre des politiques et actions d'aide sociale.

L'impact du numérique sur l'aide sociale se retrouve notamment dans diverses mesures récentes, que nous avons regroupées ci-dessous suivant leur type, de manière non exhaustive, pour un aperçu.

- Institution :
  - La Banque Carrefour de la sécurité sociale<sup>31</sup> : institution présentée comme coordinatrice de l'e-gouvernement dans le secteur social, la Banque Carrefour a développé un réseau électronique reliant entre eux les différents organismes de sécurité sociale. Les données sociales à caractère personnel des allocataires sont stockées et gérées en son sein selon leur nature. En vue d'éviter les collectes multiples et suivant le principe du guichet unique, les données conservées sont accessibles et échangeables (automatiquement) sous conditions strictes entre acteurs.

<sup>29</sup> S. BOUJUT, « Le travail social comme relation de service ou la gestion des émotions comme compétence professionnelle », *Déviance et Société*, vol. 29, n° 2, juin 2005, p. 142, cité par F. NAVARRE, « Exclusion, fracture numérique et norme sociale », *op. cit.*, p. 160.

<sup>30</sup> F. NAVARRE, « Exclusion, fracture numérique et norme sociale », *op. cit.*, p. 161.

<sup>31</sup> Ci-après : la Banque Carrefour ou la BCSS.

- Outils :

- Le rapport (ou dossier) social électronique : cette plateforme d'échange de données concernant la situation des demandeurs d'aide aux CPAS est présentée comme une mesure de simplification administrative, permettant une décharge de travail pour les travailleurs sociaux. Le dossier est consultable par un CPAS, pour découvrir les données du passif de la personne avec un éventuel autre CPAS. Nous abordons cette mesure plus bas (B).
- Les flux électroniques des CPAS : il s'agit d'une obligation pour les travailleurs sociaux d'utiliser les flux électroniques de données, qui transitent entre le Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale ainsi que d'autres institutions et les CPAS, afin de récolter des données authentiques avant la prise de décision. Une liste de ces flux<sup>32</sup> a été publiée en annexe des arrêtés royaux du 1<sup>er</sup> décembre 2013 sur les conditions minimales de l'enquête sociale<sup>33</sup>.
- Les alertes électroniques ou « clignotants » : depuis 2014<sup>34</sup>, une application permettant de croiser les demandes en matière de revenu d'intégration et d'aide sociale transmises par les CPAS avec divers flux au travers de la Banque Carrefour avertit les travailleurs sociaux lorsqu'une discordance d'informations existe entre les données de la demande et celles enregistrées via la Banque Carrefour. Un clignotant est alors généré et envoyé au CPAS qui a l'obligation d'examiner l'information fournie.
- Le projet « Statuts sociaux harmonisés » ou l'automatisation des droits sociaux : la Banque Carrefour développe actuellement un projet d'automatisation des droits dérivés. Plusieurs initiatives politiques récentes vont également dans ce sens. L'objectif annoncé est de permettre aux personnes en situation de pauvreté de bénéficier automatiquement d'allocations ou avantages auxquels elles ont droit sans accomplir de lourdes démarches administratives. Le principe est que le bénéficiaire ne devrait plus introduire de demande

---

<sup>32</sup> Comprenant notamment la consultation des données du Registre national, du Cadastre des Allocations familiales et des Pensions, etc.

<sup>33</sup> Arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, *M.B.*, 14 mars 2014 et arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 14 mars 2014.

<sup>34</sup> Voy. circulaire du 2 juin 2014 concernant le croisement entre les flux de données de la Banque Carrefour de la sécurité sociale et les demandes de subventions.

ou de document justificatif (comme c'est le cas pour le tarif social gaz et électricité)<sup>35</sup>.

- L'enquête sociale : l'enquête sociale (obligatoire depuis 2013 en ce qui concerne le revenu d'intégration<sup>36</sup> et facultative en matière d'aide sociale) est une enquête individuelle qui permet au CPAS d'avoir un aperçu précis de la situation sociale et financière des demandeurs d'aide en constatant notamment l'existence et l'étendue du besoin d'aide. Elle doit toutefois se limiter aux données nécessaires pour le traitement de la demande. Lorsqu'elle est réalisée, l'enquête sociale peut s'avérer intrusive et mobilise notamment des ressources pouvant être digitales telles que la consultation des banques de données sociales, des factures et autres extraits de compte, etc.
- Le recueil des données énergétiques : le plan d'action 2015 du secrétaire d'État à la lutte contre la fraude sociale prévoyait la mise en place d'une opération de *datamining* des assurés sociaux, via la Banque Carrefour, supposant la définition d'une norme de consommation normale en-deçà et au-dessus de laquelle la fraude serait présumée<sup>37</sup>. Nous revenons ci-après sur cette mesure (C).
- Personnes/fonctions :
  - Le réseau de fonctionnaires « Pauvreté » : le Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale a créé un réseau de fonctionnaires spécialistes des questions de pauvreté dont la mission principale est d'assurer le suivi des plans de lutte contre la pauvreté, dont certains axes visent à la digitalisation de l'aide sociale au sein de toutes les institutions publiques<sup>38</sup>.
  - Les experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale : depuis 2005, plusieurs experts sont regroupés autour d'un service visant à intégrer le point de vue des personnes en situation de pauvreté dans les politiques au sein des services publics fédéraux. Ces spécialistes de la pauvreté ont également pour mission de

<sup>35</sup> Voy. sur la question : Banque carrefour de la sécurité sociale, « Projets statuts sociaux harmonisés – droits dérivés (SSH) », disponible sur le site <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/services-et-support/services/projet-statuts-sociaux-harmonises-droits-derives-ssh>.

<sup>36</sup> Tel que précisé par l'art. 19 de la loi du 26 mai 2002 relative à l'intégration sociale précitée.

<sup>37</sup> Voy. F. GREVISSE et V. VAN DER PLANCKE, « Dis-moi combien tu consommes, je te dirai si tu fraudes », *Ensemble*, n° 87, juin 2015, pp. 6-8.

<sup>38</sup> Voy. <https://www.mi-is.be/fr/reseau-de-fonctionnaires-federaux-actifs-dans-le-domaine-de-la-pauvrete>.

faciliter les démarches administratives et d'inventorier les besoins du terrain<sup>39</sup>.

- Les experts énergie ou « tuteurs énergie » : 41 CPAS wallons proposent les services de tuteurs pouvant conseiller et mettre en œuvre, avec la collaboration des personnes en situation de pauvreté, des actions dans le but de réduire leur consommation énergétique ainsi que sensibiliser à la maîtrise du coût de l'énergie<sup>40</sup>. Leur travail se base notamment sur des données obtenues électroniquement.

Ces quelques exemples rapidement exposés, arrêtons-nous sur deux des mesures les plus emblématiques de ces changements actuels afin d'illustrer ensuite les développements relatifs aux avantages et risques y afférents ; à savoir le rapport social électronique (B) et l'utilisation des données énergétiques dans la lutte contre la fraude sociale (C).

## B) Le rapport social électronique<sup>41</sup>

**11. Un outil d'échange de données concernant les bénéficiaires entre CPAS.** Dans l'exercice de leurs fonctions au sein des CPAS, les travailleurs sociaux acquièrent quantité d'informations relatives aux parcours de vie des personnes en demande d'aide, dont la plupart constituent des données à caractère personnel au sens de l'article 4 du Règlement européen sur la protection des données<sup>42</sup> entré en application le 25 mai 2018. Une trace numérique de ces données peut être conservée.

L'idée de faciliter les échanges de données concernant les bénéficiaires d'aide entre CPAS n'est pas neuve. Des parlementaires ont déposé en 2012 une proposition de résolution concernant le dossier social électronique<sup>43</sup>. Depuis, une circulaire du ministre Borsus est venue entériner la mise en production du rapport social électronique<sup>44</sup>. Usant de dénominations dif-

<sup>39</sup> Voy. <http://www.mi-is.be/fr/experts-du-vecu-en-matiere-dexclusion-sociale>.

<sup>40</sup> Voy. <http://gouvernement.wallonie.be/les-tuteurs-nergie>.

<sup>41</sup> Les développements qui suivent sont une version adaptée d'une publication parue précédemment. Pour plus de détails, voy. C. FIEVET, « Rapport social électronique : informatisation du travail social à outrance ? », *R.D.T.I.*, n° 2017/66-67, pp. 145-164.

<sup>42</sup> Règl. (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données), *J.O.U.E.*, L 119/1 du 4 mai 2016.

<sup>43</sup> Proposition de résolution concernant le dossier social électronique, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2015-2016, n° 54-1058/001.

<sup>44</sup> Circulaire ministérielle du SPP Intégration sociale du 23 décembre 2015 concernant la mise en production du rapport social électronique, disponible sur : <https://www.mi-is.be/fr/reglementations/circulaire-concernant-la-mise-en-production-du-rapport-social-electronique>.

férentes, ces textes abordent un seul et même mécanisme. Ils visent à instaurer d'une plateforme destinée aux échanges de données liées à la situation des demandeurs d'aide entre CPAS. Elle est exposée comme une mesure de simplification administrative, facilitant le travail des acteurs sociaux. Sa consultation a été rendue obligatoire dans le cadre de l'enquête sociale par deux arrêtés ministériels du 8 septembre 2016<sup>45</sup>.

Imaginons la situation d'une personne résidant à Namur. Les aléas de la vie et la perte de son emploi la poussent à introduire une demande d'aide. Suivant le prescrit légal, le CPAS territorialement compétent est celui de la commune où réside habituellement le demandeur d'aide<sup>46</sup>. Après avoir procédé à une enquête sociale, le CPAS namurois prend une décision de refus. Quelques temps plus tard, la personne déménage à Charleroi. Voyant ses difficultés augmenter, elle s'adresse au CPAS carolo, devenu compétent pour statuer sur la nouvelle demande d'aide. Le travailleur social maintenant en charge du dossier doit consulter le rapport social électronique afin de prendre connaissance du passif de la personne – et donc dans ce cas d'espèce du refus antérieur opposé par le CPAS de Namur – en amont de toute prise de décision.

**12. Questionnement.** Si des arguments de simplification administrative et d'efficacité accrue sous-tendent le projet, la matérialisation du partage électronique de données relatives aux personnes bénéficiaires d'aide entre CPAS par le biais de la Banque Carrefour soulève des interrogations à plus d'un titre, notamment au regard de la manière dont cette mesure a été adoptée ainsi de sa pertinence au regard du travail de terrain. Le respect de l'exigence de légalité requis pour tout traitement à caractère personnel nous semble également questionnable.

Cette mesure a été adoptée par circulaire ministérielle et beaucoup regrettent une réforme « spectacle », plébiscitée sans réel débat démocratique ni concertation avec les représentants des acteurs de terrain durant les différentes étapes du processus de mise en œuvre du projet. D'abord, sa mise en production semble avoir été initiée sur la base de présupposés qui ne correspondent pas aux réalités du terrain, alors que ce dispositif

<sup>45</sup> Arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002, *M.B.*, 29 septembre 2016 et arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale, *M.B.*, 29 septembre 2016.

<sup>46</sup> Voy. loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale précitée, art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>.

instaure un système général fondé sur quelques cas de fraude<sup>47</sup>. En sus, la base légale à l'origine du traitement de données à caractère personnel dans le cadre du rapport social électronique se trouve dans les lois de 1976 et 2002<sup>48</sup>. Ces dispositions imposent une enquête sociale pour cerner les besoins de la personne en demande d'aide et permettent au Roi d'en déterminer les modalités. On peut cependant interroger la légalité d'une telle délégation, qui est incompatible avec le prescrit constitutionnel exigeant une loi au sens formel<sup>49</sup>. Enfin, nous ne pouvons qu'insister sur l'asymétrie ainsi induite dans cette relation. Si dès le départ l'assistant social se trouve dans une position de quasi-omniscience, ayant accès à des données personnelles dont l'individu en demande n'a connaissance – ni dans leur contenu ni dans leur ampleur –, alors même qu'il se trouve parfois dans une situation d'extrême vulnérabilité, comment assurer le respect de l'exigence de transparence imposée par la législation vie privée ? Ces écueils nous paraissent devoir être évacués afin de pouvoir envisager ce projet comme alliant efficacement simplification administrative et respect des droits des personnes concernées.

### C) L'utilisation des données énergétiques dans la lutte contre la fraude sociale<sup>50</sup>

#### 13. Des données énergétiques pour contrôler les adresses fictives.

Dans le but de percevoir un avantage ou une allocation sociale plus importante, il arrive que certains bénéficiaires de prestations sociales déclarent un domicile ou une composition familiale ne correspondant pas à leur situation réelle. La fraude au domicile, ou domiciliation fictive, est l'une des formes de fraude sociale<sup>51</sup> qui retient l'attention des pouvoirs publics. « Ainsi, si les consommations sont anormalement élevées pour une personne, celle-ci serait soupçonnée de ne pas vivre seule, mais de cohabiter avec une personne domiciliée ailleurs. À l'inverse, si une personne ne consomme rien, ce serait le signe qu'elle n'habite pas où elle le prétend, et que sa domiciliation est donc fictive »<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Voy. à ce sujet G. HANOTIAUX, « Un dossier social électronique pour les CPAS », *Ensemble*, n° 88, septembre 2015, p. 17.

<sup>48</sup> Pour mémoire, voy. loi du 26 mai 2002 relative à l'intégration sociale précitée, art. 19 et loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale précitée, art. 42 et 60, § 1<sup>er</sup>.

<sup>49</sup> Nous y reviendrons *supra*, n° 22.

<sup>50</sup> Les développements qui suivent sont une version adaptée d'une publication à paraître.

<sup>51</sup> Voy. *infra* pour le surplus.

<sup>52</sup> SocialEnergie, Fédération des Services Sociaux ASBL, « Contrôle des allocataires sociaux : les données énergétiques pour preuves d'une fraude sociale ? Injuste, irréaliste et

Suivant la mouvance initiée notamment par le secrétaire d'État Tommelein, qui déclarait dans sa note de politique générale en 2015 vouloir « s'en prendre [...] aux assurés sociaux malhonnêtes »<sup>53</sup>, le gouvernement a décidé de recourir au numérique pour améliorer la lutte contre les fraudeurs. Un projet de loi<sup>54</sup> a été déposé en ce sens et a été adopté peu après. Tout au long du parcours législatif, de nombreuses voix se sont élevées contre l'analyse systématique des données de consommation de tous les citoyens<sup>55</sup>. La Ligue des droits de l'homme a d'ailleurs saisi la juridiction constitutionnelle afin qu'elle se positionne sur la conformité de l'utilisation des données énergétiques (eau, gaz et électricité) à des fins de contrôle des personnes allocataires sociales au prescrit constitutionnel. La Cour s'est prononcée dans un arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018<sup>56</sup> sur la loi du 13 mai 2016 « modifiant la loi-programme (1) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le *datamining* et le *datamatching* dans la lutte contre la fraude sociale », validant ce procédé.

**14. Questionnement.** Un tel système de profilage voit s'opposer les impératifs d'efficacité administrative – tendant vers un contrôle optimal des abus de domiciliation frauduleuse – aux enjeux du droit au respect de la vie privée, s'agissant de nouveau du traitement de données à caractère personnel. L'impact de ces techniques de profilage sur le droit au respect de la vie privée, en ce qui concerne spécialement la prévisibilité

---

illégal », p. 1, disponible à l'adresse suivante : [http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/A4\\_Recommandations\\_Controlle\\_chomeurs.pdf](http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/A4_Recommandations_Controlle_chomeurs.pdf).

<sup>53</sup> *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-0588/030, 1<sup>er</sup> décembre 2014, p. 3.

<sup>54</sup> Projet de loi du 7 janvier 2016 modifiant la loi-programme (1) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le *datamining* et le *datamatching* dans la lutte contre la fraude sociale, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2015-2016, n° 54-1554/001, 7 janvier 2016, pp. 104 et s.

<sup>55</sup> Voy. not. F. GREVISSE et V. VAN DER PLANCKE, « La fraude sociale à l'épreuve des consommations énergétiques », 1<sup>er</sup> septembre 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://www.revue-democratie.be/index.php/social/1145-la-fraude-sociale-a-l-epreuve-des-consommations-energetiques> ou encore D. DUMONT, V. FLOHIMONT et J.-F. NEVEN, « Analyser les données de consommation de tous les Belges pour lutter contre la fraude sociale ? Mauvaise idée ! », contribution externe, 1<sup>er</sup> mars 2016, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lalibre.be/debats/opinions/analyser-les-donnees-de-consommation-de-tous-les-belges-pour-lutter-contre-la-fraude-sociale-mauvaise-idee-56d476753570e6ca6af37ed4>.

<sup>56</sup> C. const., 15 mars 2018, n° 29/2018.

du prescrit légal et sa proportionnalité nous semble critiquable. La fixation d'un seuil de consommation moyen et le caractère stigmatisant de la démarche nous interpellent également.

En effet, si tout citoyen doit être au mis courant du fait que l'Administration détient et traite ses données, dans quel but et à quelles conditions, nous pouvons douter que les personnes bénéficiaires de l'aide sociale soient informées à suffisance des traitements effectués à l'encontre de leurs données énergétiques, à plus forte raison dès lors qu'elles sont initialement récoltées par des fournisseurs d'énergie et gestionnaires de réseau privés. Ensuite, seules les données strictement « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire [...] »<sup>57</sup> en vue de la réalisation de l'objectif peuvent être traitées. Or, le système envisagé permet le croisement avec toutes les informations contenues dans les banques de données sociales pour chaque cas de consommation dépassant les seuils fixés<sup>58</sup>. Singulièrement, l'objectif visé nous semble pouvoir être rempli en confrontant les données issues des fournisseurs d'énergie avec celles contenues dans le Registre national uniquement, dès lors que le ménage a été identifié comme bénéficiant de prestations sociales. La fiabilité de la fixation arithmétique d'un tel seuil de consommation moyen nous semble également problématique. Une grande variété de facteurs, extrinsèques et intrinsèques, peuvent influencer la consommation des ménages, comme la qualité de l'isolation de l'habitation, son degré de vétusté ou encore les habitudes de consommation du ménage. De plus, « d'un point de vue purement statistique, l'écart-type des factures énergétiques harmonisées en fonction de la taille des ménages est de l'ordre de 50 % de la moyenne des consommations »<sup>59</sup>. Enfin, plus largement, le contrôle des données énergétiques des personnes allocataires sociales nous semble malheureusement encourager un sentiment de suspicion général envers l'ensemble d'une catégorie de personnes déjà précarisée. De nouveau, ces obstacles doivent être levés afin de pouvoir considérer ce projet comme un véritable moyen de faciliter les démarches administratives tout en garantissant les droits fondamentaux des bénéficiaires.

Ces illustrations de la numérisation de l'aide sociale posées, examinons les bénéfices d'une présence de l'outil numérique de plus en plus prégnante, à la fois pour l'Administration et pour les administrés.

---

<sup>57</sup> Règl. (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE précitée, art. 5, § 1<sup>er</sup>, c).

<sup>58</sup> C. const., 15 mars 2018, n° 29/2018 précité, pt B.24.

<sup>59</sup> SocialEnergie, Fédération des Services Sociaux ASBL, « Contrôle des allocataires sociaux : les données énergétiques pour preuves d'une fraude sociale ? Injuste, irréaliste et illégal », *op. cit.*, p. 2.



## SECTION 2. – La digitalisation de l'aide sociale : une opportunité réelle pour l'Administration et le citoyen ?

**15. La digitalisation de l'aide sociale peut constituer une opportunité pour l'Administration et le citoyen sur plusieurs plans.** Dans le cadre de cette contribution, nous avons choisi d'évoquer les principaux avantages d'un droit de l'aide sociale 2.0 que sont, à notre sens, la simplification administrative (§ 1), la facilitation des échanges d'information (§ 2), la lutte contre la fraude sociale (§ 3) et l'automatisation des droits (§ 4). Nous le verrons, certains de ces aspects bénéficient aux deux parties, alors que d'autres sont plutôt favorables à l'une ou l'autre seulement.

### § 1. La simplification administrative

**16. Simplifier les démarches administratives : le leitmotiv de toute mesure de digitalisation.** La *ratio legis* de la majorité des mesures de digitalisation dans l'Administration, en ce compris en droit de l'aide sociale, implique une démarche de simplification administrative via l'outil numérique. Le site Internet FedWeb précise à cet égard que la simplification administrative « vise à rendre les procédures administratives plus efficaces. Celles-ci doivent être organisées de telle manière que l'administration soit en mesure de remplir ses tâches le mieux possible et que le citoyen et l'entreprise doivent fournir l'effort le plus réduit possible »<sup>60</sup>. On le remarque, elle est présentée comme favorable à la fois aux usagers, mais aussi aux services publics eux-mêmes.

L'eWBS – service de simplification administrative et d'administration numérique de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles – insiste sur le caractère nécessairement global de cette approche. Partant, « une administration simplifiée et numérique, c'est une administration...

- qui propose des services accessibles, des démarches conviviales et rapides en tirant parti des technologies numériques pour simplifier la vie des usagers ;
- qui simplifie la réglementation et les processus de traitement des dossiers qui en découlent ;

<sup>60</sup> Voy. [https://fedweb.belgium.be/fr/a\\_propos\\_de\\_l\\_organisation/administration\\_federale/mission\\_vision\\_valeurs/simplification\\_administrative](https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/administration_federale/mission_vision_valeurs/simplification_administrative).

- qui propose des formulaires électroniques intelligents, pré-remplis avec les données déjà en notre[sa] possession ou en possession d'autres administrations ;
- qui offre à chaque type d'utilisateurs un point d'entrée, un guichet électronique unique, adapté à ses besoins et à ses habitudes »<sup>61</sup>.

Pour résumer, différents principes doivent guider l'effort de simplification administrative<sup>62</sup>, du travail du législateur à l'application concrète des mesures au sein des administrations. Il est tout d'abord important de veiller à adopter une attitude empathique vis-à-vis du citoyen. On parle d'« orientation usager ». L'idée est de s'identifier à l'utilisateur des services publics afin de mieux le comprendre et ainsi mettre en place une Administration améliorée, plus accessible. Ensuite, la diminution des démarches administratives est prônée. Le citoyen doit *in fine* supporter le moins de coûts ou obstacles possibles. Il est question notamment de réduire les efforts et les documents à fournir pour obtenir un résultat défini. Ce principe s'accompagne du nécessaire devoir d'information à l'endroit de l'utilisateur, qui doit recevoir des indications claires et précises sur ce qui doit être réalisé, devant quelle administration, dans quels délais et sous quelle forme, pour obtenir l'effet escompté. Enfin, le principe de confiance doit être privilégié, ce qui évite au citoyen de fournir quantité de documents et favorise un contrôle en aval par l'Administration.

On l'a dit, en droit de l'aide sociale, l'objectif de simplification administrative préside à l'adoption de nombreux textes encadrant la digitalisation. En ce qui concerne le rapport social électronique<sup>63</sup>, par exemple, le but était de permettre de ne pas recommencer une seconde enquête sociale alors que la situation de la personne en demande d'aide avait déjà été examinée par le CPAS précédemment compétent. Une réduction de la charge de travail des acteurs sociaux était donc en ligne de mire. Les documents préparatoires, quant à eux, évoquaient également « une simplification considérable pour les bénéficiaires du CPAS »<sup>64</sup>, permettant de ne « plus soumettre systématiquement les mêmes données à caractère personnel à chaque centre public d'action sociale avec lequel il entre en contact »<sup>65</sup>. Le rapport social électronique se veut être un véritable outil de simplification administrative, présenté également comme la solution

<sup>61</sup> Voy. <http://www.ensemblesimplifions.be/>.

<sup>62</sup> Voy. not. *ibid.*

<sup>63</sup> Voy. les développements *supra*.

<sup>64</sup> Exposé d'orientation politique, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2014-2015, n° 54-0020/027, p. 12.

<sup>65</sup> CSSS, recommandation n° 12/02 du 4 septembre 2012 relative à l'échange de données à caractère personnel entre les centres publics d'action sociale dans le cadre du « rapport social électronique », p. 3.

à la « situation kafkaïenne »<sup>66</sup> découlant de l'absence de cadre juridique en matière d'échange des données électroniques entre CPAS<sup>67</sup>. Ceci nous amène à la seconde opportunité en matière de digitalisation de l'aide sociale ; à savoir la facilitation des échanges d'information.

## § 2. La facilitation des échanges d'information

**17. La facilitation des échanges d'information : créer des moyens opérants et sûrs pour partager les données.** Un des bénéfices de la numérisation des administrations, en ce compris celles mettant en œuvre l'aide sociale, est la possibilité d'améliorer les échanges de données entre elles. Suivant les principes de réutilisation et de collecte unique de données<sup>68</sup>, qui permettent « aux administrations d'accéder plus facilement aux données déjà collectées par d'autres et rendues accessibles au travers de sources authentiques » et « aux usagers d'être sollicités uniquement pour les données non disponibles par ailleurs »<sup>69</sup>. Les citoyens ne doivent plus fournir plusieurs fois les mêmes informations et les différents services de l'Administration disposent d'un accès facilité aux données – correctes, à jour et fiables – en leur possession.

En effet, il s'agit que les données concernant les citoyens, reconnues comme authentiques ou de référence, soient contrôlées et mises à jour par une administration particulière – qui est en gestionnaire – avant d'être mises à disposition d'autres administrations par le biais d'un intégrateur de services. L'intégrateur se situe à la jonction entre la demande de l'administration et les données existantes. La Banque Carrefour – intégrateur de services – est l'élément central du partage de données dans le domaine de la sécurité sociale. Elle agit, dans le respect de la législation concernant les données à caractère personnel, comme intermédiaire garant de l'exactitude et de la qualité des informations détenues, ainsi que comme plateforme d'échange de données à destination des administrations.

Le droit de l'aide sociale est traversé de mesures de simplification des échanges de données entre administrations. Le rapport social électronique en est l'exemple-phare. En permettant l'interconnexion des CPAS par le truchement de la Banque Carrefour, il vise à garantir un échange « informatisé,

<sup>66</sup> Proposition de résolution concernant le dossier social électronique, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2015-2016, n° 54-1058/001 précitée, p. 3.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Pour plus de détails, voy. E. DEGRAVE, « Opportunités et risques du numérique pour le citoyen usager des services publics », *op. cit.*

<sup>69</sup> <http://www.ensemblesimplifions.be/partage-de-donnees>.

rapide, simple, sécurisé, structuré et contrôlé », ainsi qu'une garantie d'objectivité et de proportionnalité des données et un contrôle de celles-ci<sup>70</sup>. La vigilance doit cependant être de mise dans l'application de cette mesure. Si la personne bénéficiaire a l'avantage de ne plus devoir fournir de renseignements, parfois redondants, concernant sa situation, nous relevons, de nouveau, l'accentuation de la dissymétrie dans le rapport avec le travailleur social par le biais du rapport social électronique. Ainsi, comment construire une relation équilibrée avec le détenteur des données, préalable indispensable à l'octroi d'une aide sociale adaptée et conforme aux besoins du demandeur ? Comment assurer une prise du demandeur d'aide sur ses données et un droit d'accès effectif à celles-ci ? Il semble que, dans ce cas en particulier, les administrations soient favorisées contrairement aux usagers.

### § 3. La lutte contre la fraude sociale

**18. La lutte contre la fraude sociale : rendre l'Administration plus efficace pour faire face aux fraudeurs.** L'outil numérique est également un allié incontournable en matière de lutte contre la fraude sociale. L'Administration, dont font partie les CPAS et institutions sociales, ambitionne de renforcer les contrôles pour lutter de manière optimale contre les fraudeurs sociaux. La fraude sociale comprend toute infraction à la législation sociale dans son ensemble. Elle est par nature multifactorielle et peut prendre des formes variées. Partant, « le travail au noir, la perception indue d'allocations, le non-respect de la réglementation relative à l'emploi de travailleurs étrangers sont des exemples types de fraude sociale »<sup>71</sup>. On le devine aisément, cette opportunité profite à l'Administration et non aux usagers, fraudeurs comme non fraudeurs confondus.

Selon un récent rapport de la Cour des comptes, la fraude sociale aux allocations (« montants perçus indument par des particuliers, en matière de pensions, de revenus d'intégration (CPAS), de remboursement médicaux (INAMI), d'allocations familiales (FAMIFED) ou de chômage (ONEM) », dont fait partie la domiciliation fictive)<sup>72</sup> et la fraude sociale aux coti-

<sup>70</sup> Circulaire ministérielle du SPP Intégration sociale du 23 décembre 2015 concernant la mise en production du rapport social électronique précitée, p. 2.

<sup>71</sup> Rapport de la Cour des comptes, « Plan de lutte contre la fraude sociale et le dumping social », mars 2017, p. 15, disponible à l'adresse suivante : [https://www.ccrek.be/Docs/2017\\_09\\_PlanLutteFraude.pdf](https://www.ccrek.be/Docs/2017_09_PlanLutteFraude.pdf).

<sup>72</sup> Voy. M. STRALE, « Fraude fiscale et sociale : des chiffres pour une remise en perspective », *Observatoire belge des inégalités*, 9 janvier 2018, disponible à l'adresse suivante : <http://inegalites.be/Fraude-fiscale-et-sociale-des#nb1>.

sations (« montants non payés par les employeurs et les travailleurs, essentiellement en raison du recours à du travail non déclaré »)<sup>73</sup> s'élèvent à plus de 250 millions d'euros par an<sup>74</sup>. La lutte contre ce phénomène aurait d'ailleurs rapporté le montant record de 266 millions d'euros à l'État belge l'année dernière<sup>75</sup>.

La digitalisation représente une aubaine pour améliorer les politiques et actions anti-fraude. Les administrations capitalisent sur les caractéristiques intrinsèques des technologies pour offrir de meilleures armes aux inspecteurs sociaux, chargés de débusquer les fraudeurs. En utilisant des données sûres, tracées et archivées numériquement, mais aussi les possibilités de couplage de données, le travail de contrôle est rendu plus efficient par rapport au travail humain ou à l'enquête classique, sur support papier et nécessitant la plupart du temps des visites à domicile ou autres constatations sur place.

Le droit de l'aide sociale n'échappe pas à l'émergence de ces nouveaux mécanismes de lutte contre la fraude. On l'a vu, une bonne illustration de cet avantage pour l'Administration réside dans l'utilisation des données énergétiques pour lutter contre les adresses fictives<sup>76</sup>. Les informations de consommation détenues par les fournisseurs d'énergie (eau, gaz et électricité) sont transmises électroniquement et mobilisées à des fins de lutte contre les domiciliations frauduleuses selon une procédure en trois étapes. Premièrement, les sociétés de distribution et les gestionnaires de réseau de distribution transmettent à la Banque Carrefour adresses et données relatives à leurs clients. Un tri est alors effectué suivant le critère de consommation moyenne par type de famille. Seules les données reflétant un écart d'au moins 80 % par rapport au seuil de consommation moyen sont isolées. Deuxièmement, ces données sont croisées via la BCSS avec celles enregistrées au Registre national. Elles sont ensuite communiquées aux institutions publiques chargées de veiller au respect de la législation sociale. Enfin, les inspecteurs sociaux vérifient que les allocations ne sont pas accordées sur la base d'une adresse fictive. Pour ce faire, ils étudient les données obtenues en combinaison avec d'autres types de données détenues par l'Administration (comme les informations contenues dans les banques de données sociales notamment). Il s'agit donc d'une technique de profilage permettant de contrôler les consommations jugées problématiques au vu des adresses officiellement déclarées par les usagers. De

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Rapport de la Cour des comptes, *op. cit.*, p. 43.

<sup>75</sup> Voy. [https://www.rtf.be/info/belgique/detail\\_la-lutte-contre-la-fraude-sociale-a-rapporte-266-millions-un-record?id=9843582](https://www.rtf.be/info/belgique/detail_la-lutte-contre-la-fraude-sociale-a-rapporte-266-millions-un-record?id=9843582).

<sup>76</sup> Voy. *supra*.

nouveau, si on peut aisément comprendre la nécessité de lutter contre la fraude sociale, dans une optique de répartition équitable des ressources et de respect des valeurs du vivre ensemble, des balises fortes doivent être respectées par les administrations amenées à mettre en œuvre cette mesure, afin de garantir le respect de la vie privée des bénéficiaires d'aide sociale ainsi que d'éviter une trop grande stigmatisation.

#### § 4. L'automatisation des droits

**19. Des prestations octroyées automatiquement : une solution face au non-recours.** L'ouverture automatique d'un droit signifie que « le service public vérifie de sa propre initiative si les conditions requises pour octroyer le droit sont remplies, sans que l'ayant droit potentiel ne doive introduire une demande »<sup>77</sup>. L'automatisation des droits sociaux permet de pallier au phénomène du non-recours. De la sorte, « [...] *it is worth reminding ourselves that welfare provisions are only worthwhile if taken up by those who need them* »<sup>78</sup>. Il s'agit, d'abord, d'une opportunité pour les citoyens, mais également d'un facilitateur pour le travail des administrations.

Le non-recours aux droits sociaux concerne les situations dans lesquelles une personne ne bénéficie pas des avantages ou prestations sociales auxquels elle a droit, pour toute une série de raisons. Il existe en effet « différentes formes de situations de non-protection sociale »<sup>79</sup> comme la non connaissance (le droit n'est pas connu de l'utilisateur), la non demande (le droit n'est pas demandé par l'utilisateur ou sa demande est mal traitée), le non accès (le droit n'est pas effectivement perçu par l'utilisateur), ou encore la non proposition (le droit n'est pas proposé à l'utilisateur par le travailleur social). Plusieurs facteurs les causent, tels que la fréquence des changements de conditions d'octroi, un accès à l'information compliqué, la complexité de la législation sociale ou encore d'éventuelles difficultés pour les usagers à se positionner en tant que « demandeurs ». On l'a vu,

---

<sup>77</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral*, Bruxelles, 2013, disponible à l'adresse suivante : [www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf), p. 5.

<sup>78</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI et S. HALLIDAY, « Social rights, the welfare state and European austerity », *Social Rights in Europe in an Age of Austerity* (S. CIVITARESE MATTEUCCI et S. HALLIDAY dir.), coll. Critical Studies in Jurisprudence, Londres, Routledge, 2017, p. 8 : « [...] il vaut la peine de nous rappeler que les dispositions sociales ne valent la peine que si elles sont prises en charge par ceux qui en ont besoin » (traduction libre).

<sup>79</sup> Voy. L. NOËL, *Aperçus de non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016*, 2017, disponible à l'adresse suivante : [http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf), p. 10.

la reconnaissance juridique d'un droit ne garantit pas nécessairement sa jouissance effective. L'usage des technologies peut constituer un levier pour contrer ces circonstances malheureuses.

En matière de sécurité sociale, bien que la question soit discutée depuis longtemps<sup>80</sup>, seul le tarif social pour le gaz et l'électricité est accordé de manière automatique<sup>81</sup>. Le droit de l'aide sociale n'est pas encore pourvu de prestations automatisées. Pourtant, les exemples exposés ci-avant prouvent que le croisement de données via la Banque Carrefour pourrait logiquement faciliter l'automatisation de certaines prestations et diminuer les démarches incombant aux citoyens pour faire valoir leurs droits. Différents écueils d'ordre technique et métajuridique peuvent cependant s'y opposer. Techniquement, il faudrait s'assurer de la bonne compatibilité des outils de profilage avec le droit au respect de la vie privée. Une harmonisation des concepts et de la qualité de législation sociale nous semblerait également nécessaire. Ensuite, et plus fondamentalement sans doute, il faudrait veiller à la proportionnalité desdits outils, qui peuvent être très intrusifs, afin qu'ils ne deviennent pas des instruments de contrôle impliquant « une forme de standardisation du traitement des personnes qui, à force, détériore la relation citoyens-services publics »<sup>82</sup>.

Les opportunités majeures que présente la digitalisation des administrations, et plus particulièrement du droit de l'aide sociale, évoquées, abordons les risques auxquels services publics et usagers peuvent être confrontés.

---

<sup>80</sup> Voy. not. la Charte de l'assuré social de 1995, qui prévoit que les prestations sont accordées d'office chaque fois que cela est matériellement possible ou bien le projet « statuts sociaux harmonisés » de la Banque carrefour (voy. <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/services-et-support/services/projet-statuts-sociaux-harmonises-droits-derives-ssh>).

<sup>81</sup> Pour plus de détails, voy. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral*, op. cit., pp. 8 et s.

<sup>82</sup> X, « Non-recours aux droits sociaux : l'observatoire de la santé et du social à Bruxelles dénonce », CAIPS, 25 avril 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://www.caips.be/news/526-non-recours-aux-droits-sociaux-l-observatoire-de-la-sante-et-du-social-a-bruxelles-denonce>.

### **SECTION 3. – La digitalisation de l'aide sociale : des risques pour les personnes bénéficiaires et les travailleurs sociaux**

**20. La digitalisation de l'aide sociale recèle des risques pour le citoyen et les intervenants sociaux sur plusieurs plans.** À la suite des mises en garde précédentes, nous avons ici choisi d'analyser les principaux dangers d'un droit de l'aide sociale 2.0 que sont, à notre sens, les conditions de mise en production des mesures (§ 1), la protection de la vie privée (§ 2), l'impact sur le travail social (§ 3), l'importance du contrôle (§ 4) et la fracture numérique (§ 5). Nous le verrons, certains de ces aspects concernent les deux parties, alors que d'autres préjudicient l'une ou l'autre seulement.

#### **§ 1. La mise en production des mesures**

**21. Plusieurs mises en production de mesures controversées.** Il est important de ne pas tomber dans le piège du « numérique pour le numérique », en dehors de toute autre considération. La majorité des mesures de numérisation du droit de l'aide sociale étudiées ont été adoptées dans des conditions critiquables, parfois au mépris d'un nécessaire débat démocratique. Tantôt mesures issues de « lois spectacles », tantôt réformes initiées et imposées par les cabinets ministériels, les mécanismes de production des normes dans un État de droit ne sont pas toujours respectés. De plus, l'indispensable concertation avec les acteurs de terrain (Fédérations de CPAS, Unions des villes et des Communes, collectifs regroupant des travailleurs sociaux...) en cette matière spécifique a souvent laissé à désirer. Cet état des choses implique un risque de détricotage des garanties essentielles propres à notre système juridique, ainsi qu'une soumission de cette branche du droit aux agendas politiques des majorités successives.

Cette remarque s'impose avec une acuité particulière lorsque les outils considérés impliquent des données à caractère personnel. En effet, la législation relative au respect de la vie privée, sur laquelle nous reviendrons au point suivant, requiert qu'une loi au sens strict – c'est-à-dire une norme législative – précise les contours exacts de tout traitement de données à caractère personnel.

Reprenons l'exemple du rapport social électronique. Ce dernier a été imaginé par l'exécutif, qui a directement adressé, en 2015, une circulaire relative à la mise en production du rapport social électronique aux



présidents de CPAS. Au-delà du procédé d'adoption, résultant d'une délégation de pouvoir illégale<sup>83</sup>, les préoccupations des premiers destinataires de la mesure n'ont pas été écoutées. Présentant l'outil comme étant le résultat d'un long processus de concertation avec les acteurs de terrain, le ministre se félicite du fait que « grâce à cet instrument les travailleurs sociaux pourront échanger entre eux, dans le cadre du secret professionnel partagé, des informations pertinentes concernant un demandeur d'aide »<sup>84</sup>. Or, aucun réel débat ni concertation n'ont été organisés avec les représentants des acteurs de terrain. Déjà au stade de la proposition de résolution, Jean Blairon et Isabelle Dubois avaient notamment résumé leurs inquiétudes en quatre questions centrales à cet égard : « Y aura-t-il un réel allègement du travail social ? Réelle simplification administrative ? Quelle sera la plus-value du DSE par rapport à ce qui existe déjà, à savoir le transfert de certaines données par la Banque-carrefour de la Sécurité sociale ? Pourra-t-on réellement se passer en cas de déménagement d'une enquête sociale et d'une rencontre *in vivo* ? »<sup>85</sup>.

Le risque de tomber dans l'imposition de mesures digitalisées irrégulières, éloignées des nécessités du travail social, nous paraît réel. Il est indispensable de veiller à respecter les exigences légales dans le cadre de l'adoption de telles normes et à prendre au mieux en considération les besoins des travailleurs sociaux ainsi que des personnes bénéficiaires, au risque de créer des outils non seulement illégaux, mais surtout contreproductifs et inadéquats.

## § 2. La protection de la vie privée

**22. Le droit au respect de la vie privée : un garant indispensable contre les excès.** La digitalisation croissante de l'aide sociale amène de nombreux dangers en lien avec le droit au respect de la vie privée des personnes bénéficiaires. Les personnes bénéficiaires de l'aide sociale ont droit, comme tout citoyen, au respect de leur vie privée. Ce droit fondamental est consacré par l'article 22 de notre Constitution, qui pose que « chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi »<sup>86</sup>. Il implique de pouvoir « mener sa vie

<sup>83</sup> Comme exposé ci-avant.

<sup>84</sup> Circulaire ministérielle du SPP Intégration sociale du 23 décembre 2015 concernant la mise en production du rapport social électronique précitée, p. 1.

<sup>85</sup> J. BLAIRON et I. DUBOIS, « Le dossier social électronique en CPAS. Critique d'une proposition de résolution déposée par la N-VA », *Intermag*, juin 2015, p. 1.

<sup>86</sup> Const., art. 22.

comme on l'entend avec un minimum d'ingérence »<sup>87</sup>. Le spectre de ce droit s'étend en Allemagne depuis 1983<sup>88</sup> à un « droit à l'autodétermination informationnelle » – garantissant aux individus une maîtrise sur la manière dont leurs informations privées peuvent être communiquées –, au contraire de chez nous.

En Belgique, tout traitement de données à caractère personnel doit respecter plusieurs conditions. Pour qu'une ingérence dans le droit à la vie privée soit justifiée, elle doit être prévue par la loi, l'ingérence doit être conforme aux intérêts d'une société démocratique et être proportionnée par rapport aux objectifs poursuivis<sup>89</sup>. Ainsi, il est crucial de s'assurer qu'elle ne vise pas à satisfaire « un opportunisme politique déguisé »<sup>90</sup> et qu'un juste équilibre peut s'établir entre moyens employés et objectifs visés<sup>91</sup>. Le critère de légalité retient principalement notre attention. Le prescrit constitutionnel impose une loi au sens formel, autrement dit une norme provenant du pouvoir législatif et non pas du gouvernement. De plus, cette loi doit être accessible et prévisible. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle à ce propos de manière constante depuis 2000 que la loi doit fixer les types d'information pouvant être conservés, les catégories précises de personnes visées par la collecte de données, les circonstances dans lesquelles les données peuvent être récoltées ainsi que la durée de leur conservation<sup>92</sup>. Bref, les usagers doivent savoir qui détient leurs données, quelles données sont détenues, dans quel but et pour combien de temps.

<sup>87</sup> Définition adoptée dès 1970 par l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 428 (1970), Déclaration sur les moyens de communication de masse et les droits de l'homme, 21<sup>e</sup> session, 23 janvier 1970, pt C.

<sup>88</sup> Voy. C. const., 15 décembre 1983, *EuGRZ*, pp. 171 et s.

<sup>89</sup> Au sujet de ces questions, voy. égal. E. DEGRAVE, « L'article 22 de la Constitution et les traitements de données à caractère personnel », *J.T.*, 2009, pp. 365 à 371, J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2010, pp. 126-129 ou E. DEGRAVE et Y. POULLET, « L'article 22 de la Constitution et les nouvelles technologies », in *Les droits constitutionnels en Belgique* (M. VERDUSSEN et N. BONBLED dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1001 à 1035.

<sup>90</sup> S. GREER, *Les exceptions aux articles 8-11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Dossiers sur les droits de l'homme n° 15, Éditions du Conseil de l'Europe, 1997, p. 14.

<sup>91</sup> Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000, § 57 ; Cour eur. D.H., arrêt *Keegan c. Irlande*, 26 mai 1994, § 49 ; Cour eur. D.H., arrêt *Kroon et autres c. Pays-Bas*, 27 octobre 1994, § 31 ; Cour eur. D.H., arrêt *Znamenskaya c. Russie*, 2 juin 2005, § 28 ; Cour eur. D.H., arrêt *Shofman c. Russie*, 24 novembre 2005, § 34 ; Cour eur. D.H., arrêt *Phinikaridou c. Chypre*, 20 décembre 2007, §§ 51 à 53 et Cour eur. D.H., arrêt *Ostace c. Roumanie*, 25 février 2014, § 33.

<sup>92</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Rotaru c. Roumanie*, précité, § 57.

Malheureusement, dans le cadre de l'avancée numérique en droit de l'aide sociale, de nombreuses entraves à ces principes sont à épingleter, au détriment des bénéficiaires. De nouveau, la volonté de légiférer rapidement et dans le sens voulu par les décideurs politiques éclipse parfois ces nécessaires garde-fous. Le rapport social électronique fournit également un bon exemple de ces manquements. En lien avec les problématiques ayant entouré sa mise en production, les exigences en matière de protection du droit au respect de la vie privée n'ont pas été remplies. En effet, la base légale à l'origine du traitement de données à caractère personnel prévu par le rapport social électronique est consacrée par les articles des lois de 1976 et 2002 relatifs à l'enquête sociale<sup>93</sup>. Ces dispositions en imposent la réalisation pour cerner les besoins exacts du demandeur d'aide, tout en permettant au Roi d'en fixer les modalités concrètes. Dès lors, la légalité d'une telle délégation, incompatible avec le prescrit constitutionnel, pose questions. À notre sens, c'est bien dans la loi elle-même que ces modalités doivent apparaître. Il est aussi notable que les listes de flux électroniques devant être consultés par les CPAS afin d'obtenir les données authentiques dans l'exécution de l'enquête sociale sont prévues en annexes des arrêtés royaux de 2013<sup>94</sup>, et non pas dans les textes législatifs *sensu stricto*. Plus encore, ce sont bien les arrêtés ministériels de 2016<sup>95</sup> qui ont rendu la consultation du rapport social électronique obligatoire.

L'exigence de légalité, élément essentiel du droit au respect de la vie privée des personnes bénéficiaires de l'aide sociale, ne peut se voir contournée face à la montée en puissance des outils numériques. Tout comme les autres critères de nécessité et de proportionnalité, ils doivent être respectés dans le processus d'élaboration de ces nouvelles mesures afin de garantir une Administration transparente et ainsi favoriser la confiance de tous les citoyens. Même si le nouveau Règlement européen prévoit la

---

<sup>93</sup> Voy. loi du 26 mai 2002 relative à l'intégration sociale précitée, art. 19 et loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale précitée, art. 42 et 60, § 1<sup>er</sup>.

<sup>94</sup> Arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale précité et arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale précité.

<sup>95</sup> Arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 26 mai 2002 précité et arrêté ministériel du 8 septembre 2016 modifiant l'annexe de l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 2013 relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9bis de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale précité.

licité du traitement de données à caractère personnel en exécution d'une mission d'intérêt public<sup>96</sup>, cette autorisation n'équivaut pas à un blancheseing. Ceci va de pair avec des efforts conjugués pour garantir les droits des personnes concernées tels que les droits d'accès (droit d'obtenir du responsable de traitement la confirmation que ses données sont ou pas traitées et droit d'accès à celles-ci), de rectification (droit de compléter ou rectifier les données), d'effacement des données (droit de demander, dans les meilleurs délais, l'effacement des données) ou encore de limitation du traitement (droit d'obtenir du responsable de traitement la limitation de ses données). Dans ces conditions seulement, les usagers disposent d'un réel contrôle sur leurs données à caractère personnel.

### § 3. L'impact sur le travail social

**23. Des modifications affectant la qualité du travail social : un risque à maîtriser.** On l'a vu, « le secteur du travail social n'a pas échappé à l'introduction des outils informatiques devant soutenir une gestion administrative plus performante. Des années 1970 à nos jours, de la mise en place de systèmes centraux à la création de bases de données, en poursuivant par le développement d'outils numériques (courrier électronique, internet, ...) presque tous les professionnels du secteur social font, à l'heure actuelle, l'expérience de l'informatisation de leurs tâches »<sup>97</sup>.

Les transformations récentes du travail social, notamment dues à la digitalisation de l'aide sociale, peuvent influencer la manière dont celui-ci est exercé. Certains mettent en garde contre un glissement vers un certain utilitarisme<sup>98</sup>. Partant, « le travail social devient travail qui quantifie, gère des flux de données et permet ainsi d'apporter des solutions calibrées à des situations aussi variées que des mesures de réinsertion professionnelle, l'allocation d'une prime d'installation ou encore une aide sociale médicale »<sup>99</sup>. Il est alors question d'une certaine « standardisation des procé-

---

<sup>96</sup> Règl. (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE précitée, art. 6, § 1<sup>er</sup>, e).

<sup>97</sup> X, « Dossier. L'informatisation du travail social », *J.D.J.*, n° 355, mai 2016, p. 3.

<sup>98</sup> Voy. sur le sujet D. DUBASQUE, « Pour que l'informatique ne 'rétrécisse' pas le travail social afin de mieux 'gérer' la population », *Écrire pour et sur le travail social*, 2 juin 2014, disponible à l'adresse suivante : <https://dubasque.org/2014/06/02/pour-que-linformatique-ne-retrécisse-pas-le-travail-social-afin-de-mieux-gerer-la-population/>.

<sup>99</sup> C. FIEVET, « Rapport social électronique : informatisation du travail social à outrance ? », *op. cit.*, p. 147.

dures et des services »<sup>100</sup>, puisque l'outil numérique impose ses propres normes et contraintes. Résultant de cette technicisation, la complexité des démarches et de l'encadrement des demandes d'aide est de plus en plus grande, à la fois pour le travailleur social et pour la personne bénéficiaire.

Dans l'exercice de leurs missions, les acteurs sociaux sont aujourd'hui amenés à « saisir informatiquement une multitude de traces, hétéroclites, qui vont ensuite être diversement utilisées »<sup>101</sup>. Afin d'encoder les données pertinentes et nécessaires à un traitement adéquat des demandes d'aide, un préalable est le compartimentage du contenu de celles-ci. On remplit des champs prédéfinis, on fait rentrer dans des cases les informations utiles à leur suivi, ce qui entraîne une inévitable modification de la dynamique du travail social. En sus, cette rationalisation sous-tend « une approche sélective, séquentielle et statique de la situation des usagers, bien loin de l'approche systémique à laquelle les travailleurs sociaux sont familiarisés »<sup>102</sup>.

L'introduction du rapport social électronique cristallise le passage du papier au digital. On assiste à une évolution des dispositifs concrets, à l'instar du dossier papier, matérialisé et tangible vers des outils numériques uniformisés et immatériels. Les principales caractéristiques de la digitalisation des dossiers sociaux sont une standardisation des contenus, la possibilité d'un recul permettant « l'analyse, la réflexion, la production de données statistiques et d'études »<sup>103</sup> et une facilitation des échanges de données<sup>104</sup>. Les données stockées via l'outil numérique peuvent ainsi être contrôlées, mesurées ou utilisées à des fins statistiques via des calculs automatisés aussi facilement qu'elles sont partageables<sup>105</sup>.

Or, en vue d'atteindre la réalisation des objectifs de dignité sociale – comme énoncés dans la loi organique – toute mesure doit réserver une importance particulière aux personnes bénéficiaires d'aide ainsi qu'aux travailleurs sociaux. Une politique d'aide sociale fructueuse aménage les bonnes conditions de travail dans lesquelles une nécessaire relation de

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> A. JONCKHEERE, « Le travail social s'informatise. Et alors ? », *J.D.J.*, n° 355, mai 2016, p. 13.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>103</sup> D. DUBASQUE, « Du dossier social 'papier' au dossier informatique. Éléments de réflexion pour une pratique professionnelle adaptée », *Écrire pour et sur le travail social*, 2 avril 2014, disponible sur : <https://dubasque.org/2014/04/02/du-dossier-social-papier-au-dossier-informatique-elements-de-reflexion-pour-une-pratique-professionnelle-adaptee/>.

<sup>104</sup> Pour plus de détails, voy. C. FIEVET, « Rapport social électronique : informatisation du travail social à outrance ? », *op. cit.*, pp. 146 et s.

<sup>105</sup> Voy. D. DUBASQUE, « Du dossier social 'papier' au dossier informatique. Éléments de réflexion pour une pratique professionnelle adaptée », *op. cit.*

confiance s'établit entre les protagonistes. À cet égard, notons que « dans un parcours chaotique, seules les personnes peuvent formuler et identifier les étapes pertinentes pour aller vers un mieux »<sup>106</sup>. C'est en ayant ces impératifs à l'esprit que le législateur doit envisager l'adoption de nouvelles mesures de digitalisation en matière d'aide sociale.

#### § 4. L'importance du contrôle

**24. Un double contrôle induit par la digitalisation de l'aide sociale.** Avec la multiplication des mesures de numérisation de l'aide sociale, on assiste à un renforcement du contrôle à un double niveau ; dans le chef des travailleurs sociaux comme dans celui des personnes bénéficiaires. En lien avec ce qui a été abordé au point précédent, un des risques soulevés par les technologies découle de la facilité avec laquelle les individus peuvent être pistés, traqués.

Ce contrôle touche d'abord les acteurs sociaux, puisque « la généralisation des outils informatiques dans les espaces professionnels est traditionnellement associée à une montée en puissance du contrôle sur les travailleurs »<sup>107</sup>. Ceux-ci sont dorénavant plus exposés à la surveillance de leurs activités, donc de leur rentabilité, via les opportunités accrues de contrôle par le biais du numérique. D'aucuns évoquent encore une certaine forme d'autocontrôle<sup>108</sup> des travailleurs sociaux eux-mêmes, qui se conditionneraient dès lors à plus de productivité, au mépris parfois de l'essence humaine de leur mission. Les personnes bénéficiaires d'aide sociale sont également soumises *de facto* à un contrôle plus strict de leurs démarches ainsi que de la véracité de leurs dires, ce qui participe à renforcer le sentiment de déséquilibre patent dans la relation d'aide. Le travailleur social peut être perçu comme une sorte de « Big Brother », éloigné des réalités et des difficultés auxquelles les personnes en situation de vulnérabilité doivent faire face.

Il convient d'être conscient de ces écueils et pouvoir cerner la différence entre « gestion administrative de l'action sociale » et « intervention en travail social »<sup>109</sup>. Pouvoir recentrer les discussions lors de l'adoption de telle ou telle réforme en matière d'aide sociale sur les finalités qui ont poussé à

<sup>106</sup> G. HANOTIAUX, « Un dossier social électronique pour les CPAS », *op. cit.*, p. 18.

<sup>107</sup> A. JONCKHEERE, « Le travail social s'informatise. Et alors ? », *op. cit.*, p. 14.

<sup>108</sup> Voy. not. F. DIGNEFFE, M. NACHI et T. PÉRILLEUX, « Des contrôles sans fin(s) ou le passage de la vérification à l'autocontrôle permanent », *Recherches sociologiques*, 2002, vol. 1, pp. 109 et s.

<sup>109</sup> Voy., pour le surplus, D. DUBASQUE, « Pour que l'informatique ne 'rétrécisse' pas le travail social afin de mieux 'gérer' la population », *op. cit.*

intervenir, dans le respect du travail des acteurs sociaux et des besoins des bénéficiaires est prépondérant. En effet, « un outil n'est évidemment pas une fin en soi, mais toujours ce que l'on décide d'en faire »<sup>110</sup>.

## § 5. La fracture numérique<sup>111</sup>

**25. Des disparités dans l'accès puis dans l'usage des technologies.** Traditionnellement interprétée en tant qu'inégalité d'accès aux outils numériques, « la fracture numérique doit désormais prendre en considération les disparités quant aux usages qui en sont fait dès lors que l'accès aux technologies a été assuré »<sup>112</sup>. Ce danger lié à l'avènement de la digitalisation pèse donc sur les citoyens à deux niveaux, si bien que certains parlent de « fracture dans la fracture »<sup>113</sup>. Il est non seulement question d'inégalités en termes d'accès physique ou logistique, mais également de l'impossibilité effective d'en tirer un usage social efficace. Pourtant, dans de nombreux domaines « se servir des avantages des technologies numériques est présenté comme la condition *sine qua non* d'une pleine intégration économique, sociale et culturelle »<sup>114</sup>, et le droit de l'aide sociale n'échappe pas à ce principe.

Le site Internet du SPF Économie précise à ce sujet que « la société de l'information requiert de plus en plus d'avoir des citoyens capables de s'adapter à cette évolution technologique »<sup>115</sup>, tout en affirmant dans le même temps que l'environnement socio-économique influe sur le risque de fracture numérique, au côté de l'emploi, du niveau d'instruction et de l'âge de l'usager. Il est clair que des causes techniques et sociales galvanisent ce phénomène. Les catégories les plus précarisées de la population y sont les plus sensibles. Les derniers chiffres évaluant le risque de

<sup>110</sup> C. FIEVET, « Rapport social électronique : informatisation du travail social à outrance ? », *op. cit.*, p. 149.

<sup>111</sup> Pour plus de détails sur cette question, voy. E. DEGRAVE, « Opportunités et risques du numérique pour le citoyen usager des services publics », *op. cit.* Sur la facture numérique telle qu'appliquée aux enfants, voy. encore G. MATHIEU et A.-C. RASSON, « Les droits de l'enfant dans l'environnement numérique : à la recherche d'un subtil équilibre entre protection et autonomie », *supra*, pp. 395 et s.

<sup>112</sup> L. GÉRARD, « Robotisation des services publics : l'intelligence artificielle peut-elle s'immiscer sans heurt dans nos administrations ? », in *L'intelligence artificielle et le droit* (H. JACQUEMIN et A. DE STREEL coord.), Bruxelles, Larcier, 2017, p. 419.

<sup>113</sup> P. BROTCORNE et G. VALENDUC, « Les compétences numériques et les inégalités dans les usages d'Internet. Comment réduire ces inégalités ? », *Les Cahiers du numériques*, 2009/1, p. 50.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>115</sup> Voy. <https://economie.fgov.be/fr/themes/line/les-tic-en-belgique/la-fracture-numerique>.

pauvreté de la population belge montrent d'ailleurs qu'en 2016, près de 3 % de la population n'avaient pas les moyens de se procurer un ordinateur. En dessous du seuil de pauvreté, ce chiffre monte à 13 %<sup>116</sup>.

En conséquence, il importe de tenir compte de ce risque de fracture numérique dans le cadre de l'application de nouvelles mesures digitales. Ainsi, développer l'information et l'accompagnement des personnes bénéficiaires par rapport au numérique, tout en aménageant des outils utiles et adaptés à leurs demandes<sup>117</sup>, est un préalable indispensable à un droit de l'aide sociale préoccupé par les intérêts de ses usagers.

## Conclusion

La protection étatique des personnes les plus pauvres en Belgique s'organise via le droit de l'aide sociale. Après avoir posé les difficultés à définir et calibrer précisément la pauvreté, nous avons évoqué l'approche onusienne qui l'envisage en termes de droits de l'homme. Nous avons ensuite rappelé les moyens classiquement mis en place pour lutter contre ce phénomène.

À l'heure de l'administration électronique, l'aide aux catégories précarisées de la population par le biais du droit de l'aide sociale se voit profondément modifiée. Des mesures participant de la digitalisation de celle-ci traversent aussi bien les institutions que les outils et les fonctions impliqués dans sa mise en place concrète. Après avoir épinglé deux exemples-phares, que constituent le rapport social électronique ainsi que l'utilisation des données énergétiques à des fins de lutte contre la fraude sociale, nous avons discuté les opportunités et risques principaux qui en découlent. À notre sens, la simplification administrative, la facilitation des échanges d'information, la lutte contre la fraude sociale et l'automatisation des droits sont les avantages majeurs de l'aide sociale 2.0. Quant aux dangers liés à cette dernière, nous avons relevé la mise en œuvre des mesures, la protection de la vie privée, l'impact sur le travail social, l'importance du contrôle ainsi que le risque de fracture numérique. Des conseils et mises en garde ont été avancés afin de garantir un droit de l'aide sociale respectueux des bénéficiaires, des travailleurs sociaux et du service public.

<sup>116</sup> Voy. [http://www.luttepauvrete.be/chiffres\\_fosse\\_numerique.htm](http://www.luttepauvrete.be/chiffres_fosse_numerique.htm).

<sup>117</sup> Voy. par exemple, l'ingénieuse application imaginée par une start up belge à destination des personnes sans-abri, « Homeless2go », qui permet un guidage par géolocalisation vers les infrastructures de base comme les abris de nuit ou autres centres d'accueil : <http://www.lesoir.be/127771/article/2017-12-05/une-appli-mobile-dediee-aux-sdf>.



## VULNÉRABILITÉS ET DROITS DANS L'ENVIRONNEMENT NUMÉRIQUE

Il nous semble surtout important, tout en acceptant « l'idée que les TIC ne permettent pas forcément d'accéder à des contenus adaptés aux besoins de chacun ni à des pratiques porteuses de sens pour tous »<sup>118</sup>, de travailler à des solutions juridiques et politiques adaptées tant à l'évolution technologique qu'aux besoins des administrations comme des usagers. En travaillant à renforcer les opportunités que la digitalisation offre, tout en réduisant les écueils rencontrés, il est possible d'organiser un droit de l'aide social équilibré, qui, tout à la fois, renforce l'efficacité de l'action étatique dans le secteur de l'aide sociale et respecte les droits fondamentaux des personnes concernées.

\*\*\*

---

<sup>118</sup> F. NAVARRE, « Exclusion, fracture numérique et norme sociale », *op. cit.*, p. 177.