

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Justice sociale et services publics numériques

Degrave, Elise

*Published in:*

Revue belge de droit constitutionnel

*Publication date:*

2023

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Degrave, E 2023, 'Justice sociale et services publics numériques: pour le droit fondamental d'utiliser – ou non – internet', *Revue belge de droit constitutionnel*, numéro 3, pp. 211-244.

#### 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.

# ETUDE DOCTRINALE

## JUSTICE SOCIALE ET SERVICES PUBLICS NUMÉRIQUES : POUR LE DROIT FONDAMENTAL D'UTILISER – OU NON – INTERNET

PAR

ELISE DEGRAVE\*

### PLAN

Introduction .....	212
I. L'ambivalence du numérique dans les services publics .....	214
A. Le numérique comme solution.....	214
B. Le numérique comme problème.....	216
1. Les difficultés dans les coulisses de l'administration .....	217
2. Les difficultés dans le rapport entre l'administration et l'utilisateur du service public .....	219
II. Des droits fondamentaux ébranlés par le « tout numérique » .....	221
A. Le droit à l'égalité et à la non-discrimination .....	221
B. Le droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.....	224
1. L'autodétermination informationnelle et la minimisation des données.....	225
2. Le respect du consentement libre et éclairé.....	226
3. L'implication des GAFAM dans les missions de service public .....	227
C. Le droit à l'inclusion des personnes en situation de handicap.....	229
D. Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.....	231
III. Pour le droit fondamental d'utiliser – ou non – internet .....	231
A. Pour le droit d'accéder à internet .....	232
1. Des tentatives constitutionnelles et des recommandations .....	232

\* Professeure à la Faculté de droit de l'Université de Namur et Directrice de l'équipe de recherches en E-gouvernement au Nadi/Crids. Pour les nombreux échanges qui ont nourri les présentes recherches et réflexions, l'auteure remercie Périne Brotcorne, chargée de cours en sociologie à l'UCL et à l'Université de Paris 8, Laurence Noël, chercheuse à l'Observatoire de la santé et du social de la Région bruxelloise et collaboratrice scientifique à l'ULB et Dariusz Kloza, chercheur au Human Rights Centre de l'Université de Gand, ainsi que le Conseil wallon du numérique, le Service public interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, le collectif PUNCH (Pour un numérique centré sur l'humain), le Comité humain du numérique (ASBL Habitant.e.s des images) et l'Association Lire et écrire. Néanmoins, le contenu de cette étude n'engage qu'elle-même.

2. Un ancrage indirect dans la Convention européenne des droits de l'homme .....	234
3. L'importance d'un droit autonome .....	234
B. Pour le droit de ne pas utiliser internet.....	235
1. De l'importance de garantir des alternatives au numérique....	235
a. La nécessité de ne pas utiliser internet .....	235
b. Le choix de ne pas utiliser internet .....	237
2. De l'importance d'inscrire ce droit dans la Constitution.....	241
Conclusion.....	244

## INTRODUCTION

Comme le souligne l'Organisation des Nations Unies, la justice sociale, « fondée sur l'égalité des droits pour tous les peuples et la possibilité pour tous les êtres humains sans discrimination de bénéficier du progrès économique et social partout dans le monde »(1) est essentielle pour faire aboutir le Programme de développement durable à l'horizon 2030(2), y compris dans l'univers numérique(3). A cet égard, la question des inégalités sociales se pose avec une acuité particulière dans les services publics en ligne, sur lesquels se concentre la présente étude.

Nul ne l'ignore : dans nos vies, il y a aujourd'hui de plus en plus d'écrans et de moins en moins d'humains. Les services publics n'échappent pas à la tendance qui va en s'accéléralant, l'horizon 2030 étant en ligne de mire tant au niveau européen qu'en Belgique.

A l'initiative de la Commission européenne et de sa « boussole numérique »(4), le Parlement européen et le Conseil ont décidé, le 14 décembre 2022, d'ériger en tant que « cible numérique » l'objectif de « services publics essentiels 100 % en ligne d'ici 2030 »(5). En Belgique, dans la droite ligne de cet objectif, la numérisation des services publics est la pierre angulaire d'une « stratégie

(1) ONU, « Journée de la justice sociale : l'ONU appelle à réduire les inégalités », 20 février 2023, accessible ici : <https://www.un.org/fr/desa/journ%C3%A9e-de-la-justice-sociale-1%E2%80%99onu-appelle-%C3%A0-r%C3%A9duire-les-in%C3%A9galit%C3%A9s>.

(2) ONU, « Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 », 21 octobre 2015, A/RES/70/1, accessible ici : [https://ggim.un.org/documents/A\\_Res\\_70\\_1\\_f.pdf](https://ggim.un.org/documents/A_Res_70_1_f.pdf).

(3) Voy. not. ONU info, « La justice sociale s'applique aussi à l'économie numérique », 20 février 2021, accessible ici : <https://news.un.org/fr/story/2021/02/1089892>.

(4) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une boussole numérique pour 2030 : l'Europe balise la décennie numérique », Com(2021) 118 final, 9 mars 2021.

(5) Article 4. 1., 4) de la Décision (UE) 2022/2481 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030, *J.O.U.E.*, L 323/4, 19 décembre 2022. Le lendemain, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont proclamé solennellement la « Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique », affirmant notamment que « chacun devrait avoir accès en ligne aux services publics essentiels dans l'UE », et s'engageant à « veiller à ce que les personnes vivant au sein de l'UE se voient offrir la possibilité [...] d'accès à un large éventail de services en ligne »

#Smartnation »(6) portée par le Secrétaire d'Etat à la Digitalisation. Celui-ci, conseillé par des « DigitalMinds »(7), entend « réussir la transition digitale et faire de la Belgique un leader européen en numérique »(8) visant « 10 licornes d'or en 2030 »(9).

Au niveau normatif, dans le même sens, une récente ordonnance bruxelloise(10), appelée « Bruxelles numérique »(11) organise la mise en ligne de toutes les démarches administratives. Ce texte a soulevé une contestation citoyenne sans précédent et essuyé de nombreuses critiques juridiques que nous évoquerons(12).

Disons-le d'emblée. Il n'est pas question ici de remettre en cause les avantages de la numérisation de l'administration qui permet, par exemple, de ne pas devoir déclarer quinze fois un changement d'adresse en cas de déménagement. Si de telles démarches administratives sont allégées, c'est parce que les autorités publiques sont légalement tenues de s'échanger entre elles certaines données(13). On vise là les échanges numériques qui ont lieu dans les coulisses de l'administration, appelées « *back office* ».

Par contre, dans le rapport entre l'administration et le citoyen, appelé « *front office* », les choses sont plus délicates. On ne peut faire autrement que de s'adresser à sa commune pour obtenir une carte d'identité, à l'ONEM pour obtenir une allocation de chômage, au SPF Finances pour sa déclaration fiscale. Partant, quand ces démarches basculent exclusivement ou essentiellement en ligne, on est contraint de s'y faire. Maîtriser le numérique devient alors une condition nouvelle pour accéder à ses droits et remplir ses obligations(14).

tout en assurant « la réutilisation des informations du secteur public » (Article 7 de la Déclaration européenne sur les droits et principes numériques du 15 décembre 2022, *J.O.U.E.*, C 23/1).

(6) M. MICHEL, « Note de politique générale Digitalisation, Simplification administrative, Protection de la vie privée et Régie des Bâtiments », *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2022-2023, Doc 55 2934/010, p. 5.

(7) Il s'agit d'« acteurs qui se mobilisent pour mettre leur expérience et leur compétence au service d'une digitalisation intelligente du territoire ». *Ibid.*, p. 5. La liste des « Digital Minds » est accessible ici : <https://michel.belgium.be/fr/premiere-reunion-des-digital-minds-smartnation>.

(8) *Ibid.*, p. 5. <https://michel.belgium.be/fr/premiere-reunion-des-digital-minds-smartnation>.

(9) M. MICHEL, Déclaration concertée des Digital Minds, « #Smartnation 2030, pour une Belgique inclusive, convergente et ambitieuse. 10 ambitions pour 10 licornes d'or en 2030 », 18 novembre 2022, accessible ici : <https://michel.belgium.be/fr/d%C3%A9claration-concert%C3%A9e-des-digital-minds>.

(10) Il s'agit plus précisément des décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatifs à la transition numérique des autorités publiques du 25 janvier 2024, *M.B.*, 21 février 2024, p. 25726.

(11) Voy. not. <https://clerfayt.brussels/fr/route-vers-ladministration-futur-bruxelles-numerique-0>.

(12) Voy. e. a. *Le Soir*, « Union sacrée contre le “numérique par défaut” à Bruxelles », 10 octobre 2023. Pour plus d'informations sur les actions menées sur le terrain, par l'ASBL Lire et Ecrire notamment, voy. <https://lire-et-ecrire.be/Non-au-projet-d-ordonnance-Bruxelles-numerique-et-https://lire-et-ecrire.be/Debat-sur-l-ordonnance-Bruxelles-numerique>.

(13) Cette obligation légale est appelée « collecte indirecte des données ». Nous reviendrons ultérieurement sur cette notion.

(14) A ce sujet, voy. P. MAZET, « Les conditionnalités implicites de l'accès aux droits à l'ère numérique », 2021, accessible ici : <https://shs.hal.science/halshs-03218656/document>.

Or, le droit n'est pas fait pour être appliqué par des machines rigides. C'est pourquoi, en ligne, nous pouvons tous être bloqués à un moment dans nos démarches par des « *bugs* » du type « erreur 404 », être étonnés de devoir cocher une case standardisée ne correspondant pas à notre cas particulier, ou être stressé de devoir effectuer nous-mêmes des démarches jadis réalisées par un agent humain dont c'était le métier(15).

Mais il y a plus grave. Parmi l'ensemble des citoyens qui seront un jour ou l'autre confrontés à une difficulté numérique, il y en a pour qui un « *bug* » peut être « mortifère »(16). Ce sont ceux qui dépendent de l'État pour se loger, se nourrir, se déplacer, se soigner. Pour eux, la numérisation de l'administration provoque un appel à l'aide. Et une question de survie.

Ce constat souligne l'ambivalence du numérique, à la fois solution et problème (I). Il pose question par rapport au droit existant, en particulier le respect des droits fondamentaux dans la relation entre le citoyen et les services publics (II). Ce constat souligne l'urgence de réfléchir collectivement à de nouveaux droits fondamentaux pour les citoyens à l'ère du numérique (III).

## I. L'AMBIVALENCE DU NUMÉRIQUE DANS LES SERVICES PUBLICS

Dans la relation entre le citoyen et les services publics, le numérique est à la fois une solution (A) et un problème (B).

### A. *Le numérique comme solution*

On l'a dit, dans les coulisses du secteur public, le numérique permet aux administrations de collaborer en quelques « clics ». C'est ce constat qui a poussé la Belgique, dès les années nonante, à optimiser la réutilisation des données des citoyens pour renforcer l'efficacité de l'administration, faisant de notre pays un pionnier dans le développement de l'e-gouvernement (17).

Pour le citoyen, le mécanisme de l'automatisation des droits est très intéressant. Il permet aux personnes qui sont potentiellement bénéficiaires d'un droit de le percevoir effectivement, sans le demander, grâce à des échanges de données qui ont lieu entre administrations(18).

(15) A ce sujet, voy. P. BROTCORNE, *Le façonnage sociotechnique des inégalités sociales numériques : représentation des usagers « éloignés du numérique » lors de la numérisation des services d'intérêt général*, Louvain-la-Neuve, UCL, 2023, pp. 105 et s.

(16) Selon l'expression d'une allocataire sociale, lors de la conférence du collectif PUNCH (Pour Un Numérique Critique et Humain) « Automatisation des droits et du contrôle » (par V. Englebert et E. Degrave) qui s'est tenue à Bruxelles, le 3 février 2023.

(17) Pour plus de détails, voy. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, Bruxelles, Larcier, coll. Crids, 2014, n<sup>o</sup> 11 et s., accessible ici : <https://researchportal.unamur.be/fr/studentTheses/le-gouvernement-et-la-protection-de-la-vie-priv%C3%A9e>.

(18) L'automatisation pose également des problèmes. Voy. *infra*.

C'est le cas pour le tarif social « gaz et électricité »(19) : grâce à des échanges de données entre administrations, certaines personnes obtiennent automatiquement une réduction de leur facture(20). Il s'agit du droit dont l'automatisation est, à ce jour, la plus aboutie.

Concrètement, les fournisseurs d'énergie envoient la liste de leurs clients au SPF Economie, qui confronte ces données à celles du Registre national, pour retrouver les numéros d'identification au Registre national de chacune de ces personnes. La liste de ces numéros est ensuite envoyée à la Banque-carrefour de la sécurité sociale qui retrouve, dans les bases de données du secteur de la sécurité sociale, les personnes qui ont droit au tarif social. La liste des ayants droits est ensuite envoyée aux fournisseurs d'énergie qui peuvent appliquer immédiatement la réduction escomptée.

Par ailleurs, le principe de la « collecte unique des données », dit aussi « *only one* » ou « dites-le-nous une fois »(21), allège les démarches administratives des citoyens(22). Ce principe, qui s'impose aux administrations, consiste à ne demander qu'une seule fois aux citoyens les informations qui les concernent, à la différence de ce qui se faisait auparavant, lorsque les individus devaient communiquer leurs données à chaque administration avec laquelle ils étaient en contact. En d'autres termes, dès que le citoyen a communiqué une information à une administration, les autres administrations ne peuvent plus la lui réclamer. Sur le plan juridique, ce principe se traduit en l'obligation, pour les administrations, de « collecte indirecte des données », organisée par plusieurs législations(23). Elles sont tenues de demander les données à l'institution qui en dispose déjà, moyennant le respect de certaines balises. Ce système ne suppose pas qu'en amont, les citoyens fournissent leurs données à l'administration sous format numérique. Ils peuvent les fournir en format papier, à charge pour l'administration concernée d'encoder l'information dans le système informatique. Par exemple, la naissance d'un enfant est déclarée par le ou les parents oralement à la commune ou à l'hôpital. La commune ou l'hôpital encode ensuite l'information dans un système informatique(24).

(19) Cette automatisation est organisée par la loi du 29 avril 1999 « relative à l'organisation du marché de l'électricité ».

(20) E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n°s 33 et s. Voy. également : Service de lutte contre la pauvreté, Automatisation des droits, 2020, p. 15, accessible ici : <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/AUTOMATISATION.pdf>.

(21) Selon l'expression française. Voy. not. <https://www.numerique.gouv.fr/services/guichet-dites-le-nous-une-fois/>.

(22) En pratique. Voy. not. le site <https://www.kafka.be/fr>.

(23) L'obligation de collecte indirecte de données est prévue par différentes législations. Voy. e. a. l'article 6 de la loi du 8 août 1983 « organisant un registre national des personnes physiques » ; l'article 8, § 3, de la loi du 15 août 2012 « relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de service fédéral » ; l'article 6, de l'ordonnance du 17 juillet 2020 « garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité, et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier ».

(24) Plus d'informations ici : [https://www.belgium.be/fr/famille/enfants/naissance/declaration\\_de\\_naissance](https://www.belgium.be/fr/famille/enfants/naissance/declaration_de_naissance).

### B. Le numérique comme problème

Le numérique peut, en revanche, renforcer les inégalités, tant dans les coulisses de l'administration (1) que dans le rapport entre l'administration et l'utilisateur du service public (2).

Une lame de fond, présente depuis des années, sous-tend ces difficultés. C'est le solutionnisme technologique, l'idée qu'il y aurait une solution technique à chaque problème social, même les plus subtils. Concrètement, des consultants proposent au ministre une solution « clé sur porte ». Comme c'est cher, c'est gage de sérieux et comme c'est technologique, c'est la promesse d'un État « branché » synonyme de progrès social (25). Et puis « il faut vivre avec son temps », finalement « ce n'est qu'une simple modernisation de l'administration » (26). Dans l'urgence et la multitude des dossiers à traiter, la solution technique est mise en place sans réel débat démocratique et, en particulier, sans dialogue sérieux avec les associations et milieux concernés. Il y a également peu d'informations sur le fonctionnement de l'outil mis en place. S'en étonner, c'est risquer de se voir qualifier de technophobe ou de victime de la résistance au changement (27).

Or, il ne s'agit pas d'une simple modernisation de l'administration, comme le serait le changement d'imprimantes. Le numérique provoque un profond remaniement du fonctionnement des services publics. Ainsi, par exemple, une base de données enregistrant les données des citoyens n'équivaut pas à un fichier papier, ne fut-ce que par l'accès à cette base de données en quelques « clics » à toute personne qui y est habilitée voire, à des pirates œuvrant à distance. Le recours à des algorithmes, dont il sera question plus loin, augmente, en outre, considérablement la puissance de l'administration pour cibler plus finement les citoyens.

A quels besoins ces outils sont-ils censés répondre ? La question mérite réflexion. Est-ce pour faciliter la vie des citoyens ? Si oui, pourquoi tant de personnes éprouvent-elles des difficultés si bien qu'on en soit à financer des palliatifs à cette numérisation (28) ? Est-ce pour « faire des économies » ? Mais

(25) Voy., par exemple, dans la note de politique générale de M. Michel, « la combinaison intelligente des personnes et des technologies est le principal moteur vers [la] croissance. La numérisation doit contribuer à atteindre le taux d'emploi de 80 % ». A ce sujet, voy. P. BROTCORNE, *Le façonnage sociotechnique des inégalités sociales numériques : représentation des usagers « éloignés du numérique » lors de la numérisation des services d'intérêt général*, op. cit., pp. 109 et 110.

(26) Propos entendus à diverses reprises dans les discussions avec des responsables politiques.

(27) Pour de plus amples détails, voy. P. BROTCORNE, *Le façonnage sociotechnique des inégalités sociales numériques : représentation des usagers « éloignés du numérique » lors de la numérisation des services d'intérêt général*, op. cit., pp. 88 et s. ; P. BROTCORNE, « Numérisation des services d'intérêt général et représentation des usagers minorisés. Une participation sans pouvoir ? », *Socio-anthropologie*, 2023, n° 47, pp. 143-157 ; C. PIRET, « Numérisation des services publics et gouvernance néolibérale », *Permanences critiques*, automne 2023, n° 8, p. 14 ; pour illustrer la difficulté d'accès aux informations relatives à des algorithmes du secteur public, voy. E. DEGRAVE, « Transparence des algorithmes du secteur public : le coup de pouce de la CADA fédérale », *J.T.*, 2023/38, n° 6960, pp. 663-666.

(28) Voy. l'apparition de nouvelles figures comme l'« aidant numérique » (voy. not. <https://emploi.wallonie.be/home/actualites/actualites/plan-dinclusion-numerique-de-nouvelles-formations-pour-les-aidants-numeriques-grace-a-un-partenariat-avec-formaform.html>) et le « médiateur numérique »

est-on certain d'en réaliser, dans la mesure où la technologie coûte cher au moment de la fabrication des outils, de leur mise en place et de leur mise à jour future, et qu'il faut aussi tenir compte du coût pour réparer les « cyberattaques », les « bugs » ? On doit également aujourd'hui financer les palliatifs au numérique que l'on vient d'évoquer. A ces coûts techniques, il faut en ajouter d'autres, bien invisibles, telles les heures consacrées à aider les citoyens que le numérique fragilise. S'agit-il plutôt de renforcer l'efficacité de l'administration ? Qu'en est-il alors de la robustesse de ces outils ? Si les données des citoyens ne sont plus disponibles qu'en format numérique, ne risque-t-on pas un jour, à la faveur d'un problème technique et/ou d'un piratage, de voir toute l'administration réduite à néant (29) ?

En somme, les choses semblent se passer comme si le numérique était une fin en soi, et non un moyen au service des citoyens et de leurs besoins. Cela ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes, tant dans les coulisses de l'administration que dans le dialogue avec le citoyen.

### 1. Les difficultés dans les coulisses de l'administration

Plus particulièrement, dans les coulisses de l'administration, le numérique suscite trois difficultés spécifiques, liées au fait que les outils utilisés sont techniques, opaques et impliquent bien souvent l'utilisation d'algorithmes.

*Premièrement*, les outils technologiques sont mis en place par des experts soucieux d'être efficaces et de satisfaire l'administration qui les engage. Les *enjeux humains* qui sous-tendent cette numérisation ont tendance à être laissés de côté, et notamment la question de la légitimité et de la proportionnalité des processus (30).

A cet égard, dans sa thèse de doctorat, Périne Brotcorne fait état des propos d'un chef de projet IT : « ce serait bien d'avoir une approche orientée citoyen, mais nos clients, ce sont les administrations. L'objectif est d'offrir des solutions technologiques fonctionnelles pour alléger les tâches des administrations et favoriser un contact plus direct avec le citoyen. Ça permet de gagner du temps, de l'argent et de faciliter la délivrance du service » (31).

(voy. not. <https://start-digital.be/mediateurs/qui-sommes-nous/>) et de nouveaux dispositifs comme la « formation en ligne certifiante Conectoo » (<https://bosa.belgium.be/fr/connectoo#anchor-1>) ou les « Espaces publics Numériques (EPN) » (voy. not. <https://epndewallonie.be/>).

(29) A ce sujet voy. O. HAMANT, « Parce que les guichets physiques seront plus résistants que les guichets numériques », Conférence-débat organisée par « Ce qui nous arrive », le 21 février 2023. Plus d'informations ici : [https://pour.press/olivier-hamant-parce-que-les-guichets-physiques-seront-plus-resistants-que-les-reseaux-numeriques/?fbclid=IwAR3CjDtQ07\\_Go2eSEk79X8oXBaZWTSZbAbWrrF\\_1OzdAiXD4EPovyfH5iQ8](https://pour.press/olivier-hamant-parce-que-les-guichets-physiques-seront-plus-resistants-que-les-reseaux-numeriques/?fbclid=IwAR3CjDtQ07_Go2eSEk79X8oXBaZWTSZbAbWrrF_1OzdAiXD4EPovyfH5iQ8).

(30) Voy. E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, op. cit., n° 54 ; P. BROTCORNE, *Le façonnage sociotechnique des inégalités sociales numériques : représentation des usagers « éloignés du numérique » lors de la numérisation des services d'intérêt général*, op. cit., pp. 108 et s.

(31) P. BROTCORNE, *ibidem*.

Entre autres exemples, lorsque des données relatives aux citoyens sont disponibles au sein de l'Etat, il est tentant de les réutiliser pour lutter plus efficacement contre la fraude, notamment, puisque c'est « opérationnalisable » en quelques « clics ». Or, plus une personne est dépendante de l'Etat pour une aide sociale, plus elle doit fournir à l'Etat des données pour prouver sa situation. Plus on souhaite, ensuite, réutiliser ces données pour contrôler ces mêmes personnes. C'est ce qui se fait effectivement, comme nous l'illustrerons ci-dessous, au point que l'on doit se demander si, aujourd'hui, l'aide sociale n'est pas conditionnée par un contrôle social renforcé. On assiste ainsi à une survisibilité de l'intimité des personnes contrôlées, d'autant plus flagrante que l'Etat, lui, est très opaque. Est-ce légitime ? Est-ce proportionné ? A défaut de réel débat démocratique sur les outils mis en place, ces questions, bien que fondamentales, restent souvent en suspens.

On trouve un exemple de ce phénomène dans le contrôle de la consommation d'eau, de gaz et d'électricité des chômeurs pour traquer les domiciliations fictives(32). Dit plus simplement, on contrôle le nombre de douches des chômeurs, pour s'assurer qu'ils ne vivent pas en couple présupposant qu'ils se seraient déclarés isolés pour bénéficier d'une allocation plus importante. Si la consommation dépasse une certaine moyenne générale, un contrôle sera effectué au domicile de la personne concernée. Le manque de débat sérieux, et notamment d'écoute du milieu associatif autour de ce dispositif, conduit à ce qu'on utilise, comme base de ce contrôle, des données qui, non seulement touchent à l'intimité, mais en plus ne sont pas pertinentes. En effet, il n'existe pas de moyenne de consommation générale, tant celle-ci dépend de l'état d'isolation du bâtiment, de l'état des tuyauteries et du choix de certains de chauffer le moins possible voire de passer du temps dans des lieux extérieurs, pour réaliser des économies. Des personnes sont donc nécessairement contrôlées injustement. Au-delà, est-il légitime de réserver ce type de dispositif à la lutte contre la fraude sociale et non à la lutte contre la fraude fiscale qui rapporterait pourtant 10 fois plus(33) ?

*Deuxièmement, l'opacité du numérique* rend très difficile l'identification des erreurs qui peuvent affecter les données utilisées pour prendre des décisions. Ainsi, s'agissant par exemple de l'automatisation des droits, ces mêmes croisements de données vertueux peuvent générer des inégalités. En effet, si une donnée du processus est erronée, en bout de chaîne, le citoyen se verra refuser la réduction escomptée, alors qu'il est dans les conditions légales pour l'obtenir.

(32) Loi du 13 mai 2016 « modifiant la loi-programme (I) 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 ».

(33) A ce sujet, voy. T. GAUDIAUT, « La fraude fiscale excède (largement) la fraude sociale », *Statista*, 19 avril 2023, accessible ici : <https://fr.statista.com/infographie/29761/comparaison-fraude-fiscale-fraude-sociale-montants-detectes-et-estimes/#:~:text=Un%20montant%20qui%20serait%20plus,euros%20d%C3%A9tect%C3%A9s%20en%202019.>

Et le fournisseur d'énergie sera bien en peine d'en expliquer la raison : actuellement, retrouver une erreur dans une donnée équivaut à chercher une aiguille dans une botte de foin, tant il reste à faire pour que la transparence dans l'utilisation des données des citoyens soit une réalité(34).

*Troisièmement*, il y a la question des *algorithmes* auxquels recourt l'Etat en particulier pour lutter contre la fraude et qui peuvent eux-mêmes être source d'inégalités. Au départ d'une grande quantité de données traitées, ces algorithmes indiquent aux inspecteurs les profils suspects qu'il convient de contrôler. Or, l'algorithme n'étant qu'une formule mathématique créée par un humain, il peut être affecté de « biais », même non intentionnels, conduisant à contrôler une catégorie de la population, tels les pauvres ou les personnes d'origine étrangère, plutôt qu'une autre. Lorsque l'algorithme est appliqué à toute la population, comme c'est le cas des algorithmes de l'Etat, le choix algorithmique est un choix de société. En d'autres termes, si un algorithme a des conséquences racistes ou sexistes, ces conséquences auront le même impact que si elles étaient organisées par une loi. Une loi est cependant débattue publiquement et fait l'objet de contrôles en amont et/ou en aval, ce qui n'est pas le cas de l'algorithme dont, la plupart du temps, on ignore même l'existence et le rôle. Cela signifie que des discriminations sont créées dans le monde « réel » mais dont l'origine se trouve dans la stratosphère numérique, ce qui les rend difficilement saisissables.

Ce n'est pas qu'une hypothèse. Aux Pays-Bas, le scandale des allocations familiales a provoqué la chute du gouvernement en janvier 2021. Un outil de profilage mis en place dans l'administration était chargé d'identifier les personnes ayant perçu injustement des allocations familiales. Il s'est avéré que les algorithmes utilisés étaient biaisés, ciblant en priorité les pauvres et les migrants, créant un « racisme institutionnel » et des discriminations massives(35). Il est inquiétant de constater qu'en Belgique, un outil très semblable est utilisé pour lutter contre la fraude sociale, en dehors de toute législation et sans contrôle des algorithmes utilisés(36).

## 2. Les difficultés dans le rapport entre l'administration et l'utilisateur du service public

Comme on l'a évoqué, en introduction de cette étude, nous nous sommes déjà tous sentis désemparés face à des « *bugs* » techniques ou découragés de

(34) Pour une critique de l'automatisation des droits pour les personnes qui ne figurent pas dans les bases de données de l'administration, voy. V. ELOY, « L'automatisation des droits sociaux : une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2021, n<sup>os</sup> 12 à 18.

(35) Amnesty International, « Xenophobic Machines. Discrimination through unregulated use of algorithms in the dutch childcare benefits scandal », 2021, accessible ici : <https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/en/>.

(36) A cet égard voy. E. DEGRAVE, « The use of secret algorithms to combat social fraud in Belgium », *European Review of Digital Administration & Law*, 2020, pp. 167-177.

devoir consacrer un temps très long à une démarche jadis effectuée par un être humain dont c'était le métier.

Ces difficultés ne sont pas uniquement ressenties par les personnes âgées ou des personnes en situation de handicap. Le Baromètre de l'inclusion numérique 2022 indique que 46 % des Belges entre 16 et 74 ans (soit près d'un Belge sur deux) sont en situation de vulnérabilité numérique parce qu'ils n'utilisent pas le numérique ou qu'ils ne disposent que de faibles compétences en numérique. Ce n'est pas qu'une question d'âge. Les jeunes entre 16 et 24 ans, pourtant « natifs du digital », manient surtout les réseaux sociaux, depuis un smartphone. Un tiers d'entre eux n'a que de faibles compétences numériques générales et est en difficulté devant un formulaire à remplir en ligne (37).

Néanmoins, les conséquences de ces écueils techniques touchent particulièrement certaines personnes : celles qui dépendent de l'État pour l'exercice de droits essentiels tels qu'un logement social, une allocation de chômage, un revenu d'intégration sociale, un abonnement de transport en commun, etc. Ces personnes sont en contact régulier avec l'administration, bien plus que les citoyens « privilégiés » pour lesquels les interactions avec les services publics se limitent en général à la carte d'identité, la déclaration fiscale ou la demande d'un passeport pour voyager. Les personnes en situation de vulnérabilité du fait d'un handicap, de la perte d'un emploi, d'une maladie, dépendent des prestations de service public parfois même pour leur survie. La mise en ligne des procédures d'accès à ces droits conduit à une conséquence paradoxale. Comme ces personnes sont plus fréquemment en contact que les autres avec les services publics, elles vont devoir plus souvent que d'autres effectuer des démarches en ligne. Or, ce sont justement ces personnes qui éprouvent le plus de difficultés avec les outils numériques, car elles ne disposent pas des outils adéquats et/ou ne parviennent pas à s'en servir. Ajoutons à cela qu'elles disposent rarement de contacts, notamment professionnels, qui pourraient les aider à surpasser les obstacles techniques, comme peuvent le faire les travailleurs en s'adressant à l'informaticien de leur milieu professionnel.

On songe aux personnes qui éprouvent des difficultés avec l'écriture et/ou la lecture. L'ASBL Lire et écrire révèle qu'environ 10 % des adultes en Wallonie et à Bruxelles sont touchés par de telles difficultés (38). Or, dans l'administration numérique, « tout passe par la lecture : les SMS, les mails, etc. Les personnes analphabètes ou illettrées ne savent pas trouver un onglet ou remplir un formulaire en ligne » (39).

Par conséquent, le numérique apparaît comme une des causes de « non-recours aux droits », c'est-à-dire le fait, pour certaines personnes, de disposer

(37) Fondation Roi Baudouin, Baromètre de l'inclusion numérique 2022, pp. 24-25 et 49-51.

(38) Lire et écrire Bruxelles (I. GALVAN CASTANO), *Les personnes analphabètes à l'épreuve de la dématérialisation des services d'intérêt général*, avril 2022, p. 17.

(39) *Le Soir*, « La fracture numérique continue de se creuser », 26 mars 2023.

légalement d'un droit, mais de ne pas en bénéficier effectivement. Découragées par la complexification des démarches administratives en ligne, certaines personnes ne vont pas jusqu'au bout du processus pour obtenir leurs droits, alors même qu'il s'agit de droits devant leur permettre de se nourrir, se loger, se soigner, etc. A cela s'ajoute le fait que le numérique crée une distance dans la relation entre les agents et les ayants droits qui nuit à l'information des personnes quant à leurs droits et renforce encore davantage le phénomène de « non-recours aux droits »(40).

Sur le plan constitutionnel, cette situation est grave. Elle met en péril plusieurs droits fondamentaux. Les développements qui suivent sont consacrés à ce problème.

## II. DES DROITS FONDAMENTAUX ÉBRANLÉS PAR LE « TOUT NUMÉRIQUE »

Si la numérisation de l'administration présente d'indéniables avantages, elle provoque également un phénomène de vulnérabilisation qui se traduit par un ébranlement d'un certain nombre de droits fondamentaux.

Les lignes qui suivent sont consacrées au dialogue entre le citoyen et les services publics (« *front office* ») dans un contexte où le numérique est la voie d'accès privilégiée aux administrations(41). En particulier, il sera question du droit à l'égalité et à la non-discrimination (A) et du droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel (B). Nous aborderons également le droit à l'inclusion des personnes handicapées (C) et le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (D).

### A. Le droit à l'égalité et à la non-discrimination

Des normes imposant la voie numérique pour dialoguer avec l'administration heurtent *le droit fondamental à l'égalité et la non-discrimination* (articles 10 et 11 de la Constitution) et, partant, pourraient être invalidées par la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat.

En effet, il existe un risque de discrimination indirecte, situation interdite par le droit. Selon la loi anti-discrimination(42), une discrimination indirecte suppose une « distinction indirecte », qui est « la situation qui se produit lorsqu'une

(40) A ce sujet, voy. H. REVIL et P. WARIN, « Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours », *Revue vie sociale*, 2019/4, pp. 121 à 133 ; D. DUMONT, « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale », *Tijdschrift voor sociaal recht/Revue de droit social*, 2020/3, n<sup>os</sup> 19 et s. ; L. NOËL, « Non-recours aux droits et précarisation en Région bruxelloise », *Brussels Studies*, 2021, n<sup>os</sup> 44 et s.

(41) Par exemple, rappelons que l'ordonnance « Bruxelles numérique » organise la mise en ligne des administrations bruxelloises. Il n'est pas certain que des guichets physiques seront maintenus en raison de la formulation floue de plusieurs dispositions du texte.

(42) Loi du 10 mai 2007 « tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ».

disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes concernées par un ou plusieurs des critères protégés »(43), comme la situation de handicap ou la fortune(44). Cette distinction indirecte est une « discrimination indirecte »(45) interdite, « à moins que la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre qui est au fondement de cette distinction indirecte soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires »(46). Pour les distinctions indirectes fondées sur le handicap, elles ne sont admissibles qu'à la condition qu'« il soit démontré qu'aucun aménagement raisonnable ne peut être mis en place »(47).

Imposer que les démarches administratives soient effectuées en ligne, sans organiser le maintien de guichets physiques, serait une mesure neutre en apparence. Mais concrètement, elle aboutirait à créer une différence de traitement non justifiée en défaveur d'une partie de la population, en l'occurrence, les personnes qui, du fait de leur manque d'autonomie numérique, seraient ainsi exclues de l'accès à certains droits et services(48). Cette situation devrait donc être qualifiée de discrimination indirecte.

La Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de se prononcer en la matière, s'agissant de l'accessibilité en ligne des normes officielles qui doivent être publiées au *Moniteur belge*. Certes, l'usage d'internet peut faciliter considérablement la consultation de telles publications. Pour autant internet doit-il devenir la voie d'accès (quasiment) exclusive vers de telles publications ?

La Cour constitutionnelle répond par la négative, se montrant soucieuse des difficultés que rencontraient (et rencontrent encore) certaines catégories de personnes en raison de leur situation économique et sociale. Ainsi, la Cour constitutionnelle a annulé, en 2004, les articles 474 et 475 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 prévoyant qu'hormis trois exemplaires imprimés sur papier dont l'un disponible pour consultation auprès de la Direction du *Moniteur belge*, toute autre mise à disposition du public est réalisée par l'intermédiaire du site Internet du *Moniteur belge* (49). La Cour juge que « faute

(43) Article 4, 8°, de la loi anti-discrimination.

(44) Pour une explication de ces critères, voy. UNIA, « Quels sont les critères de discrimination ? », accessible ici : <https://www.unia.be/fr/criteres-de-discrimination/criteres-de-discrimination>.

(45) Article 4, 9° de la loi anti-discrimination.

(46) Article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi anti-discrimination.

(47) Article 9, alinéa 2, de la loi anti-discrimination.

(48) A propos des discriminations créées par le numérique, voy. C. LANGLOIS et S. VAN DROOGENBROECK, « Digitalisation et discrimination : enjeux d'une rencontre, agenda d'une réforme/ Discriminatie en digitalisering : inzet van een kruisbestuiving, stappenplan voor een hervorming », in J. RINGELHEIM et al. (dir.), *Een hernieuwde impuls voor de strijd tegen discriminatie/Redynamiser la lutte contre la discrimination*, 1<sup>re</sup> éd., Bruxelles, Intersentia, 2023, pp. 35-73.

(49) C.C., arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004. Sur cet arrêt, voy. F. ABU DALU et J.-F. HENROTTE, « Disparition de la version en papier du *Moniteur belge*, obligations positives et très large marge d'appréciation : le prix du Docteur Faust », *Revue du droit des technologies de l'information*, 2004, n° 20, pp. 93-100 ; P. POPELIER et J. VAN NIEUWENHOVE, « De elektronische publicatie van het Staatsblad : over de bevoegdheid van de federale wetgever en de toegankelijkheidsvereiste »,

d'être accompagnée de mesures suffisantes qui garantissent un égal accès aux textes officiels, la mesure attaquée a des effets disproportionnés au détriment de certaines catégories de personnes » et « n'est dès lors pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution » (50). Néanmoins, elle précise que « compte tenu de ce que la mesure attaquée est d'application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, de ce que le législateur a le choix des mesures à prendre pour mettre fin à la discrimination constatée, mais que leur mise en œuvre peut demander du temps, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour [constitutionnelle], de maintenir les effets des dispositions annulées de la manière indiquée au dispositif », c'est-à-dire jusqu'au 31 juillet 2005 (51). Par une loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses et publiée au *Moniteur belge* du 29 juillet 2005, le législateur a remplacé les articles 474 et 475 annulés par la Cour constitutionnelle et y a ajouté les articles 475*bis* et 475*ter*. L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions a été fixée au... 31 juillet 2005, jour de l'expiration du délai imparti par les juges constitutionnels. Désormais, tout citoyen peut téléphoner à un agent humain, via un numéro gratuit, pour être aidé dans sa recherche de tout acte ou document publié au *Moniteur belge*, et en demander une copie à prix coûtant (52).

Depuis lors, la section de législation du Conseil d'Etat (ci-après « SLCE ») s'est prononcée dans le même sens à plusieurs reprises.

Dans son avis du 17 août 2023 relatif au projet d'ordonnance « Bruxelles numérique » précité, la SLCE soutient que « l'informatisation des procédures administratives en ligne et des communications avec les autorités publiques est susceptible de créer une discrimination indirecte en raison du handicap, de l'âge, de la fortune, de l'origine sociale ou du genre. En effet, l'accès à de telles procédures administratives ou communications présuppose l'accès à du matériel informatique et à une connexion internet, ainsi que la disposition de compétences numériques permettant d'en comprendre le fonctionnement. De nombreuses études témoignent des difficultés rencontrées par une série de personnes pour accéder à ces technologies, notamment en raison d'un ou plusieurs des critères de différenciation précités » (53). Et de conclure qu'« il ne serait pas admissible, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, que consécutivement à

*Rechtskundig weekblad*, 2004-2005, pp. 408-414 ; V. THIRY, « La Cour d'arbitrage au chevet des non-surfeurs », *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 2004, pp. 1135-1137 ; E. DEGRAVE et M. VERDUSSEN, « Constitution, libertés et numérique. Belgique », in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2020, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2021, pp. 187 et s. Voy. égal. P. PASSAGLIA, « Le droit d'accès à internet dans les jurisprudences constitutionnelles : vers un droit commun jurisprudentiel ? », in A. LE QUINIO (dir.), *Les réactions constitutionnelles à la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 93-123.

(50) C.C., arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004, B.22.

(51) *Ibidem*, B.23 et dispositif.

(52) Article 475*bis* de la loi-programme du 24 décembre 2002 (inséré par l'article 6 de la loi du 20 juillet 2005 « portant des dispositions diverses »).

(53) SLCE, avis n° 74.001/2/V du 17 août 2023 sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française « relatifs à la transition numérique des Autorités Publiques », p. 9.

l'obligation faite [...] d'assurer la numérisation des procédures administratives et des communications avec les autorités publiques, un nombre important de personnes se voient privées d'un accès effectif aux services prestés par les autorités publiques »(54). Dans le même sens, la SLCE a également dû constater, il y a quelques années, le risque de discrimination à propos de l'enseignement en ligne(55) d'une part, et de l'obligation de recourir à la voie numérique pour obtenir une plaque d'immatriculation(56), d'autre part.

Sur le plan judiciaire, le Tribunal de première instance de Bruxelles a été saisi d'un recours introduit par UNIA contre l'Agence de stationnement de la Région bruxelloise à propos des « *scan-cars* », qui, de plus en plus souvent, remplacent les contrôleurs piétons dans le contrôle du stationnement. Malgré leur allure à la pointe de la technologie, ces voitures ne sont pas capables de reconnaître une carte de personne en situation de handicap. Nombre de personnes en situation de handicap ont donc été poursuivies en paiement de redevances indues. Dans son jugement du 22 mai 2022(57), le Tribunal constate une discrimination indirecte sur la base du handicap interdite par la législation « anti-discrimination » – en l'occurrence, l'ordonnance bruxelloise du 5 octobre 2017. En effet, bien qu'apparemment neutre, le contrôle par *scan-car* engendre une différence de traitement entre deux catégories de personnes en ordre de stationnement, d'une part les automobilistes qui paient la redevance et d'autre part les personnes handicapées qui apposent leur carte. Pour le juge, imposer des démarches supplémentaires aux personnes handicapées n'est pas justifié car, légalement, il leur suffit d'apposer une carte de stationnement pour bénéficier de la gratuité. L'Agence a donc été condamnée à cesser ces pratiques illégales(58).

### *B. Le droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel*

Imposer la voie numérique pour bénéficier des services publics touche aussi au *droit à la protection de la vie privée* (article 22 de la Constitution) et à *la protection des données à caractère personnel* (organisée notamment par le Règlement général sur la protection des données à caractère personnel dit « RGPD »). Une telle mesure n'est pas interdite mais des garanties doivent être

(54) *Ibidem*.

(55) SLCE, avis n° 59.121/2 du 12 avril 2016 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « organisant l'enseignement à distance de la Communauté française en e-learning », pp. 3 et 4.

(56) SLCE, avis n° 52.753/4 du 10 février 2013 sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules », p. 4.

(57) Ce jugement est accessible sur le site d'Unia : [https://www.unia.be/files/Documenten/2022\\_05\\_02\\_Trib\\_Bruxelles.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/2022_05_02_Trib_Bruxelles.pdf).

(58) A ce sujet, voy. UNIA, « Les *scan-cars* jugées discriminatoires pour les personnes en situation de handicap », 13 mai 2022, accessible ici : <https://www.unia.be/fr/articles/les-scan-cars-jugees-discriminatoires-pour-les-personnes-en-situation-de-ha>. Sur la réaction cynique du législateur bruxellois à cette condamnation, voy. E. DEGRAVE, « Quand numérisation rime avec discrimination des personnes handicapées », *Justice en ligne*, 25 octobre 2023, accessible ici : <https://www.justice-en-ligne.be/Scan-cars-quand-numerisation-rime>.

respectées qui poussent à maintenir une alternative au numérique à savoir la limitation des données utilisées (1), le respect d'un consentement de qualité (2) et une attention particulière à la collaboration avec les entreprises privées (3).

### 1. L'autodétermination informationnelle et la minimisation des données

Toute démarche administrative, qu'elle soit en format papier ou numérique, entraîne la plupart du temps une collecte de données par l'autorité publique, un enregistrement de ces données et une possible réutilisation de celles-ci. Mais la particularité du numérique, c'est de faciliter ces traitements de données qui sont donc *de facto* encouragés et plus nombreux, provoquant une ingérence plus grande dans la vie privée des personnes concernées. Par exemple, demander un renseignement au guichet d'une administration ne suppose pas nécessairement de décliner son identité. En format numérique, bien des sites internet exigent la communication du nom, du prénom et d'une adresse mail pour un simple renseignement. Le site web de l'ONEM, sur son « formulaire de contact », exige même la communication du numéro d'identification au Registre national.

En outre, en accédant au site internet d'une administration, le citoyen sera bien souvent contraint d'accepter les *cookies*, qui sont des données à caractère personnel contenant de l'information sur l'utilisateur du site web. Comme l'explique l'Autorité de protection des données, « ces cookies peuvent être utilisés pour recueillir ou stocker des informations sur la manière dont vous vous comportez sur (un site) Internet et/ou sur votre appareil. La « lecture » de ces cookies permet ensuite aux sites web qui les ont placés de récupérer les informations qui y sont stockées »(59).

Il y a donc, dans ces cas notamment, une collecte de données plus importante que dans la vie réelle.

Or, le droit à la protection de la vie privée s'entend d'un *droit à l'autodétermination informationnelle* c'est-à-dire, le droit de maîtriser ses propres données en décidant ce qui peut être communiqué, à qui, et ce qu'on peut en faire(60). Cette interprétation émane initialement de la Cour constitutionnelle allemande qui l'a dégagée des articles 1 et 2 de sa Loi fondamentale consacrés aux droits à la dignité et à la liberté. Depuis lors, cette interprétation est appliquée par la Cour européenne des droits de l'homme notamment, qui a d'ailleurs rappelé récemment, dans une affaire concernant la publication en ligne de l'identité et des coordonnées d'un débiteur fiscal, que « l'article 8 consacre ainsi un droit à une forme d'autodétermination informationnelle, qui autorise les personnes à invoquer leur droit à la vie privée en ce qui concerne des données qui, bien que neutres, sont collectées,

(59) Autorité de protection des données (ci-après « APD »), *Cookies et autres traceurs*, accessible ici : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/themes/internet/cookies>

(60) E. DEGRAVE, *L'e-gouvernement et la protection de la vie privée. Légalité, transparence et contrôle*, *op. cit.*, n° 64.

traitées et diffusées à la collectivité, selon des formes ou modalités telles que leurs droits au titre de l'article 8 puissent être mis en jeu »(61).

Pour le dire autrement, c'est l'idée que, hormis le cas où une loi impose le traitement de données pour des raisons légitimes et de manière pertinente et nécessaire, toute personne peut légitimement refuser de dévoiler les informations qui la concernent sans pour autant chercher à cacher des choses répréhensibles, tout comme elle a le droit de placer des rideaux à ses fenêtres sans pour autant que ce fait puisse révéler quelque attitude suspecte.

Ce même souci de protection de la vie privée explique que l'article 5 du RGPD impose le respect du *principe de minimisation des données* selon lequel le citoyen ne peut être obligé de donner plus de données que nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Par exemple, pour obtenir un simple renseignement auprès de sa commune, chacun a le droit de refuser de décliner son identité et *a fortiori* son numéro de registre national.

L'autodétermination informationnelle et le principe de minimisation des données soulignent l'importance de maintenir, dans les relations avec l'administration, une voie non numérique.

## 2. Le respect du consentement libre et éclairé

Le citoyen ne peut être forcé d'utiliser un outil numérique pour réaliser ses démarches en ligne. Son consentement libre et éclairé est requis. C'est ce qu'a rappelé à plusieurs reprises l'Autorité de protection des données(62), à propos de l'eBox, la boîte mail officielle proposée à chacun par l'Etat pour les démarches avec les autorités publiques.

En l'état actuel de la législation, il n'est pas obligatoire d'utiliser l'eBox. Il existe donc une « liberté de choix concernant l'activation de l'eBox pour personnes physiques »(63). C'est pourquoi l'article 6 de la « loi eBox » affirme

(61) Voy., récemment, Cour eur. D.H., *L.B. v. Hongrie*, 36345/16, 9 mars 2023, § 103. Il s'agit d'un cas de *shaming* visant un citoyen hongrois ayant des dettes fiscales et dont le nom était affiché en ligne sur le site web de l'Autorité fiscale, en vertu d'une loi hongroise.

(62) APD, avis n° 47/2018 du 23 mai 2018 relatif à un avant-projet de loi relative à l'échange électronique de messages avec les instances publiques, n° 14 ; APD, avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019 relatif à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 relatif, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution, aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes, n° 13 ; APD, avis n° 165/2019, concernant un projet d'arrêté royal modifiant les articles 136/1 et 136/2 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 relatifs à l'envoi électronique des avertissements-extraits de rôle, n° 9 ; APD, avis n° 169/2022 du 19 juillet 2022 concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox, n° 23 ; APD, avis n° 253/2002 du 1<sup>er</sup> décembre 2002 concernant une demande d'avis portant sur l'article 31 d'un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses, n° 15.

(63) APD, avis n° 169/2022, précité, n° 9. A noter que, même dans leur activité professionnelle d'indépendant, les personnes physiques peuvent refuser l'eBox. L'utilisation obligatoire de l'eBox, telle qu'envisagée initialement par le législateur, risquerait « d'avoir des effets disproportionnés

que « les personnes physiques doivent avoir expressément consenti au préalable à l'échange électronique de messages via l'eBox et doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment » (64).

Ce consentement du citoyen est une « garantie appropriée complémentaire » (65) qui doit respecter certains critères qui, ces derniers temps, n'ont pas toujours été respectés d'après le Médiateur fédéral ayant reçu de nombreuses plaintes à ce sujet (66).

La personne concernée doit ainsi être informée au préalable des conséquences juridiques de l'échange électronique des messages via l'eBox. Elle doit également pouvoir retirer son consentement à tout moment, y compris à l'égard de certaines instances publiques déterminées (67). En effet, « les destinataires qui souhaitent recevoir par la poste les communications d'instances publiques déterminées doivent conserver cette liberté de choix, par exemple afin d'être sûrs que les messages n'échappent pas à leur attention ou afin de garantir que tous les membres concernés de la famille reçoivent et puissent suivre les informations » (68).

S'il fallait imposer l'utilisation de l'eBox, cela ne pourrait se faire qu'en vertu d'une obligation légale, conformément à l'article 6 RGPD (69).

### 3. L'implication des GAFAM (70) dans les missions de service public

Encourager la voie numérique dans les services publics ne peut se faire sans réflexion sur l'intervention des entreprises privées en ce domaine, en particulier les puissants « GAFAM ». En effet, les outils numériques mis en place dans la relation entre le citoyen et l'Etat peuvent émaner d'un acteur privé,

à l'égard de [ces] personnes [...], en particulier celles qui ne disposent pas du matériel et des connaissances nécessaires pour leur permettre de communiquer, de manière aisée, par voie électronique avec les instances publiques » (APD, avis n° 169/2022, précité, n° 23).

(64) Article 6 de la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox. Dans le même sens s'agissant de l'usage de l'eBox en Région wallonne, voy. l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juin 2014 relatif aux communications par voie électronique et à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox entre les usagers et les autorités publiques wallonnes ; l'article 4 du décret wallon du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes.

(65) APD, avis n° 253/2022 du 1<sup>er</sup> décembre 2002 portant sur l'article 31 d'un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales diverses, n° 15.

(66) Médiateur fédéral. *Rapport d'activité 2022*, p. 18.

(67) Voy. not. APD, avis n° 169/2022, précité, n° 10.

(68) APD, avis n° 47/2018, précité, n° 17.

(69) En vertu du principe de légalité des ingérences dans les droits fondamentaux – en l'occurrence, le droit à la protection de la vie privée –, une telle obligation légale supposerait notamment que le législateur identifie l'objectif légitime poursuivi et puisse démontrer la proportionnalité du moyen que serait l'exclusivité de la voie numérique pour les contacts avec l'administration. Il devrait donc démontrer que ce moyen est pertinent pour atteindre l'objectif légitime poursuivi mais également qu'il est nécessaire, c'est-à-dire qu'il ne crée pas, pour les citoyens (tous), de dégâts collatéraux évitables par d'autres moyens, comme les démarches administratives hors ligne.

(70) Pour désigner les « géants du Net », Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft. Les réflexions qui suivent s'appliquent néanmoins aux entreprises privées en général.

notamment parce que « de nombreux pouvoirs locaux sont séduits par des applications mises à leur disposition de manière gratuite ou non »(71).

Ces entreprises, poursuivant un but lucratif, sont donc impliquées dans la gestion de l'intérêt général et l'utilisation des données à caractère personnel que les citoyens sont obligés de confier aux autorités publiques. Mais alors, les GAFAM ne menacent-ils pas de concurrencer voire, à terme, de remplacer l'Etat ? Cette question, qui peut paraître provocante de prime abord, doit être abordée de front, à l'heure où l'on ne peut ignorer que l'intervention grandissante de ces sociétés dans les missions de service public n'est ni innocente ni philanthropique(72).

Les exigences précitées du RGPD, celle de la minimisation des données traitées (article 5 RGPD) et celle d'un consentement valable de la personne concernée (article 6 RGPD), s'appliquent dans la relation avec les entreprises privées. C'est d'ailleurs sur ces bases que l'APD a constaté l'illégalité d'un dispositif mis en place par le SPF Finances, consistant à exiger du citoyen qu'il crée un compte chez Microsoft, et y encode des données à caractère personnel, pour accéder à l'information fiscale en ligne(73). L'APD s'est fondée sur l'article 5 RGPD pour affirmer que « l'imposition, par des autorités publiques, de l'utilisation d'un compte Microsoft pour accéder à une application qui ne met à disposition que des informations publiques et pas des données à caractère personnel est contraire au RGPD »(74). Se fondant sur l'article 6 du RGPD, elle précise qu'« obliger la personne concernée à créer un compte auprès d'un sous-traitant et à accepter la politique en matière de protection de la vie privée de ce sous-traitant invalide le consentement en tant que fondement juridique du traitement »(75). Notons que depuis cet avis, le SPF Finances a mis fin à ce dispositif(76).

Par ailleurs, le RGPD fait montre de prudence à l'égard des transferts de données en dehors de l'Union européenne, en exigeant un niveau de protection suffisant dans le pays vers lequel elles sont envoyées. C'est sur cette base, par

(71) M.-L. VAN RILLAER (Union des villes et communes de Wallonie), « L'Autorité de Protection des Données publie une recommandation à propos de l'obligation de créer un compte utilisateur chez Microsoft pour consulter des applications de services publics », 11 mars 2019, accessible ici : <https://www.uvcw.be/data/actus/art-262>.

(72) Par exemple, avec Free Basics, proposé notamment sur le continent africain, Facebook permet d'accéder gratuitement à une partie d'internet, via l'application Facebook qui définit les conditions et les modalités d'accès au web. C'est donc Facebook qui décide de ce qui est accessible gratuitement et de ce qui est réservé à une élite qui paie, d'où le fait que le géant du Net se voie suspecté notamment de « cyber-colonialisme » (voy. not. S. VENNEN, « Free Basics de Facebook : le nouveau visage du colonialisme numérique ? », *Le Vent Se Lève (LVSL)*, 26 août 2021, accessible ici : <https://lvsl.fr/free-basics-de-facebook-le-nouveau-visage-du-colonialisme-numerique>).

(73) APD, Recommandation n° 01/2019 du 6 février 2019, relative à l'obligation de créer un compte utilisateur chez Microsoft pour consulter des applications de services publics.

(74) *Ibidem*, p. 8.

(75) *Idem*.

(76) APD, « Divulguer des données ne peut pas être une condition pour accéder à l'information fiscale », accessible ici : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/divulguer-des-donnees-ne-peut-pas-etre-une-condition-pour-acceder-a-linformation-fiscale>.

exemple, que la Cour de justice de l'Union européenne a invalidé les transferts de données vers les États-Unis (77), mettant en lumière la nécessaire prudence par rapport à ces partenaires potentiels.

De toute évidence, l'implication des partenaires privés dans les missions de service public doit retenir l'attention du législateur et du gouvernement en amont de la mise en place effective de ces dispositifs, en tenant compte certes des opportunités mais aussi des risques de confier à ces partenaires privés les données à caractère personnel des citoyens tout en se rendant dépendants de ceux-ci à long terme pour l'évolution technique de ces outils (78).

### *C. Le droit à l'inclusion des personnes en situation de handicap (79)*

Pour les personnes en situation de handicap aussi, le numérique est ambivalent.

D'un côté, il peut être d'une grande aide. Par exemple, chaque smartphone contient des fonctionnalités très intéressantes pour faciliter le quotidien des personnes en situation de handicap, comme le fait de pouvoir naviguer sur internet seulement grâce à la voix (80).

Mais s'agissant de la relation avec les services publics, et malgré les outils adaptés, la numérisation des démarches administratives peut constituer un obstacle à l'exercice des droits et l'exécution des obligations des personnes en situation de handicap. Il est particulièrement préoccupant de constater que la Belgique n'est pas en ordre par rapport à la directive européenne 2016/2102 « relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public », qui affirme que « les États membres doivent veiller à ce que les sites internet, quel que soit l'appareil utilisé pour y accéder, et les applications mobiles des organismes du secteur public respectent les exigences en matière d'accessibilité » (81), en les rendant « perceptibles,

(77) Voy. not. C.J.U.E. (Gr. Ch.), 16 juillet 2020, arrêt *Facebook Ireland et Schrems*, aff. C-311/18, EU:C:2020:559. Au sujet de cet arrêt, voy. not. F. JACQUES, « "Uncle Sam is watching you". Retour sur les enseignements de l'arrêt *Schrems II* de la Cour de justice de l'Union européenne », *J.T.*, 2021, pp. 246-249 ; M. BEUDELS, « *Schrems II* : volgend hoofdstuk in het verhaal van de internationale gegevensdoorgiften », *Tijdschrift Privacy & Persoonsgegevens*, 2021, pp. 21-27.

(78) Voy. égal. les réflexions de P. BROTCORNE, *Le façonnage sociotechnique des inégalités sociales numériques : représentation des usagers « éloignés du numérique » lors de la numérisation des services d'intérêt général*, *op. cit.*, pp. 122 et s. et de C. PIRET, « Numérisation des services publics et gouvernance néolibérale », *op. cit.*, p. 19.

(79) Sur les droits des personnes en situation de handicap en général, voy. I. HACHEZ ET J. VRIELINK (dir.), *Les grands arrêts en matière de handicap*, Bruxelles, Larcier, 2020.

(80) A cet égard, le projet « Les Tactiles » de l'ASBL Creth vise à mettre en évidence les fonctionnalités des technologies tactiles grand public (en particulier les smartphones et les tablettes) pour répondre aux besoins des personnes en situation de handicap. Plus d'informations ici : <http://creth.be/les-tactiles/>.

(81) Article 1.2. de la directive 2016/2102.

utilisables, compréhensibles et robustes » (82). Cette directive a été transposée par les différents législateurs belges (83).

Fin 2021, plusieurs associations ont dénoncé le fait que 95 % des sites web étaient encore « hors la loi » par rapport à ces obligations d'accessibilité pour tous, rendant « les démarches administratives extrêmement compliquées, voire impossibles pour les personnes porteuses de handicap » (84). Plus particulièrement, « 15 % des citoyens atteints d'un handicap visuel, auditif, cognitif ou physique, sont exclus de la plupart des services publics numériques. Tout simplement, parce qu'ils n'ont pas été conçus pour être accessibles autrement qu'avec une souris ou un écran tactile. Ce qui les rend insuffisants et illégaux au regard des directives européennes et des besoins réels des personnes » (85).

Cette situation heurte le droit fondamental à l'inclusion des personnes en situation de handicap, inscrit dans l'article 22<sup>ter</sup> de la Constitution et formulé comme suit : « chaque personne en situation de handicap a le droit à une pleine inclusion dans la société, y compris le droit à des aménagements raisonnables ». Cette disposition exige également l'intervention du législateur puisque « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

C'est ce qu'a aussi soutenu la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis précité au sujet d'un projet d'ordonnance bruxelloise, rappelant au passage que plusieurs dispositions de la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées « reconnaissent également en faveur des personnes handicapées un droit à l'accessibilité aux services publics et au travail » (86).

Remarquons également que le cas des « scan-cars », précité, montre combien le numérique peut également menacer le droit à l'inclusion des personnes en situation de handicap, ainsi que leur droit d'aller et venir.

(82) Article 4 de la directive 2016/2102.

(83) La 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 » a été transposée par le décret flamand « de gouvernance » du 7 décembre 2018 (articles II.16 et s.) ; l'ordonnance bruxelloise du 4 octobre 2018 « relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes publics régionaux et des communes » ; le décret de la Communauté germanophone du 15 octobre 2018 « relatif à la communication électronique, publique ou adressée aux particuliers, des autorités de la région de langue allemande » ; le décret wallon du 2 mai 2019 « relatif à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public » ; le décret de la Communauté française du 3 mai 2019 relatif à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes publics » ; le décret de la COCOF du 9 mai 2019 « relatif à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des institutions publiques de la Commission communautaire française ».

(84) Communiqué de presse de Cawab et Eqla, « Accessibilité numérique : un an après l'obligation légale, 95 % des sites des services publics belges sont "hors-la-loi" », 23 septembre 2021, accessible ici : [https://eqla.be/wp-content/uploads/2021/09/Communique-de-presse-CAWaB-Eqla\\_Accessibilite-numerique\\_septembre-2021.pdf](https://eqla.be/wp-content/uploads/2021/09/Communique-de-presse-CAWaB-Eqla_Accessibilite-numerique_septembre-2021.pdf).

(85) *Ibidem*. A noter qu'à plusieurs reprises, nous avons contacté le SPF Bosa (en charge de cette matière) pour obtenir leur point de vue et des chiffres plus récents. En vain.

(86) SLCE, avis n° 74.001/2/V du 17 août 2023 sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française « relatifs à la transition numérique des Autorités Publiques », p. 10.

#### D. Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine

Selon l'article 23 de la Constitution qui protège les droits économiques, sociaux et culturels, « chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », sachant que « ce droit comprend notamment [...] 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ; 3° le droit à un logement décent ; [...] 5° le droit à l'épanouissement culturel et social [...] ».

Or, la mise en ligne des démarches administratives peut faire obstacle à l'exercice de tels droits, lorsque les personnes, confrontées à des « bugs mortifères » évoqués précédemment, se trouvent empêchées de demander un droit social – comme un logement ou une aide sociale – un droit économique – comme un subside ou une prime – ou sont privées d'accès à la vie culturelle – comme l'accès aux musées.

C'est en ce sens que se prononce également la section de législation du Conseil d'État dans l'avis précité, en soutenant que « l'ensemble de ces droits, tout particulièrement pour un public plus vulnérable en raison d'un handicap, de son âge, de son genre, de la fortune ou de l'origine sociale, repose bien souvent sur un accès à des procédures administratives ou à la communication avec les autorités publiques »(87).

Cette situation porte atteinte à l'« obligation de *standstill* »(88), appelée aussi « théorie de non-retour » ou « effet cliquet », qui interdit au législateur d'adopter des normes réduisant significativement le niveau de protection déjà acquis, à moins que cela soit soutenu par une « justification raisonnable »(89). Mais en l'occurrence, quelle justification raisonnable sous-tend l'obligation d'effectuer ses démarches administratives en ligne ? On rejoint là une crainte relevée précédemment, partant du constat que le numérique semble se déployer comme une fin en soi, et non un moyen qui répond à des besoins.

### III. POUR LE DROIT FONDAMENTAL D'UTILISER – OU NON – INTERNET

Ainsi qu'on l'a dit, aujourd'hui, le numérique n'est plus une option. Ne pas utiliser internet, c'est aller désormais au-devant de difficultés quotidiennes. Et vu les projets politiques précités, ce constat risque encore de s'accroître à l'avenir.

(87) SLCE, avis n° 74.001/2/V du 17 août 2023 sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française « relatifs à la transition numérique des Autorités Publiques », p. 10.

(88) Sur la notion de *standstill*, voy. not. I. HACHEZ, « L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? », *Administration publique Trimestriel*, 2001, pp. 30 et s.

(89) C.C., arrêt n° 69/2023 du 27 avril 2023, B.6.2. À noter que, jusque-là, la Cour admettait que la réduction du niveau de protection déjà acquis n'était justifiée que par un « objectif d'intérêt général ». Elle se montre désormais plus exigeante en réclamant une « justification raisonnable » pour pareille réduction.

Dans ce contexte, il importe de réfléchir à la nécessité de consacrer aujourd'hui un nouveau droit fondamental, le droit d'utiliser – ou non – internet. Ce droit se composerait de deux facettes. D'une part, le « droit d'accéder à internet », revendiqué depuis plusieurs années (A). D'autre part, le « droit de ne pas utiliser internet », que l'on peut appeler aussi un « droit à l'interaction humaine » (B). En d'autres termes, si je choisis d'utiliser internet, je dois concrètement pouvoir y accéder. À l'inverse, si je choisis de ne pas utiliser internet, je dois en avoir le droit également et pouvoir interagir avec un être humain, notamment parce que certaines demandes sont difficiles à expliquer en ligne. Les raisons de ne pas utiliser internet dépassent largement la question des compétences en numérique.

La réflexion est d'importance, d'autant qu'à l'heure actuelle, la Constitution ignore le numérique. En particulier, elle ne consacre ni le droit d'accéder à internet, ni le droit de ne pas utiliser internet (90).

#### A. Pour le droit d'accéder à internet

À la suite du Défenseur des droits en France, on doit constater que « l'accès à internet est aujourd'hui aussi essentiel que l'accès à l'électricité, à l'eau ou au téléphone » (91). Pour Tim Berners-Lee, inventeur du web et fervent défenseur d'un droit d'accès à internet (92), « le web n'est pas un luxe. C'est une bouée de sauvetage » (93), comme on a pu l'observer pendant la crise du Covid notamment.

#### 1. Des tentatives constitutionnelles et des recommandations

Si, à l'heure actuelle, la Constitution belge ne consacre pas le droit fondamental d'accéder à internet (94), plusieurs propositions ont toutefois été déposées sur le bureau de la Chambre des représentants et du Sénat. Elles visent à modifier l'article 23 de la Constitution, relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par l'ajout d'un « droit d'accéder à

(90) En ce sens, voy. M. VERDUSSEN, *Réenchanter la Constitution*, Bruxelles, Académie Royale, coll. Académie en poche, 2019, pp. 29 et s.

(91) Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, 2022, p. 64, accessible ici : <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-dematerialisation-des-services-publics-trois-ans-apres-ou-en-est-265>.

(92) K. LYONS, « Tim Berners-Lee says internet access should be a basic right », *Neverge*, 12 mars 2021, accessible ici : <https://www.theverge.com/2021/3/12/22327246/tim-berners-lee-world-wide-web-internet-access-basic-right>.

(93) L. VILLADIEGO, « L'accès à internet, un nouveau droit humain », *Equal Times*, 17 janvier 2022, accessible ici : <https://www.equaltimes.org/l-acces-a-internet-un-nouveau?lang=fr#:~:text=%C2%AB%20L'acc%C3%A8s%20%C3%A0%20Internet%20devrait,avec%20Equal%20Times%20Merten%20Reglitz%2C>.

(94) Pour une étude approfondie sur les différents aspects d'un « droit d'accès à internet », voy. P. PASSAGLIA, « Le droit d'accès à internet dans les jurisprudences constitutionnelles : vers un droit commun jurisprudentiel ? », in A. LE QUINIO (dir.), *Les réactions constitutionnelles à la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 93-123.

l'internet »(95), d'un « droit d'accéder à l'outil internet »(96), d'un « droit à l'accès à un réseau public de communications électroniques qui soit neutre »(97), d'un « droit à un accès suffisant et neutre à l'internet »(98) ou encore d'un « droit d'accès à un internet neutre et ouvert »(99). Mais aucune de ces propositions n'a été examinée(100).

En juillet 2021, le Médiateur fédéral a émis à son tour une recommandation visant à intégrer le « droit d'accès à internet » à l'article 23 de la Constitution. Cette recommandation est motivée par le constat selon lequel « l'inscription du droit à l'internet dans la Constitution peut [...] constituer un levier pour aider à mettre en pratique les différentes mesures de lutte contre la fracture numérique. Il s'agit de mesures telles que : des investissements dans la formation aux compétences numériques, l'apprentissage de connaissances numériques de base et une réforme du système des tarifs sociaux dans le secteur des télécommunications afin de donner à chacun la chance de participer à la société de plus en plus numérique (cfr. le télétravail et l'enseignement à distance au moyen du numérique), ... »(101). Cela permettrait aussi de rendre ce droit opposable à toutes les autorités concernées.

En février 2022, l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains(102) a abondé dans le même sens(103) soutenant qu'« en consacrant un droit fondamental à l'internet, la Belgique jouerait un rôle pionnier internationalement. Le caractère fondamental du droit proposé peut être justifié dans la mesure où il contribuerait à renforcer des droits humains déjà existants. Il est aussi justifié au vu de l'importance de l'internet pour participer à divers aspects de la vie contemporaine. A cet égard, la consécration du droit proposé pourrait contribuer à renforcer la lutte contre la fracture numérique et par conséquent la précarité et la pauvreté »(104).

A l'heure d'écrire ces lignes, ces recommandations n'ont pas encore été suivies d'effet.

(95) *Doc. parl.*, Sén., 2011-2012, n° 5-1466/1 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., 2011-2012, n° 53-2046/1 ; *Doc. parl.*, Sén., 2012-2013, n° 5-1982/1 ; *Doc. parl.*, Sén., 2014-2015, n° 7/1 ; *Doc. parl.*, Sén., 2014-2015, n° 6-43/1.

(96) *Doc. parl.*, Sén., 2013-2014, n° 5-2400/1 ; *Doc. parl.*, Sén., SE 2019, n° 7-12/1.

(97) *Doc. parl.*, Ch. repr., 2010-2011, n° 53-1471/1.

(98) *Doc. parl.*, Ch. repr., 2012-2013, n° 53-3005/1.

(99) *Doc. parl.*, Ch. repr., SE 2014, n° 54-346/1 ; *Doc. parl.*, Ch. repr., SE 2019, n° 55-145/1.

(100) Sur ces questions, voy. E. DEGRAVE et M. VERDUSSEN, « Constitution, libertés et numérique. Belgique », *op. cit.*, pp. 170-172.

(101) Médiateur fédéral, Recommandation 2021/02 au Parlement, juillet 2021, pp. 2 et 3, accessible ici : <https://www.mediateurfederal.be/sites/default/files/2021-09/Recommandation%20acc%C3%AAs%20internet.pdf>.

(102) Ci-après « IFDH ».

(103) IFDH, avis n° 4/2022 du 18 février 2022 sur des Propositions de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de consacrer le droit à l'internet et la neutralité des réseaux internet, accessible ici : <https://www.federaalinstituutmenserenrechten.be/fr/publications/le-droit-a-linternet-et-la-neutralite-des-reseaux-internet>.

(104) *Ibidem*, pp. 11 et 12.

## 2. Un ancrage indirect dans la Convention européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») a été saisie de la question. Jusqu'à présent, elle envisage ce droit comme une modalité de la liberté d'expression sur internet, mais non comme un droit autonome. Ainsi, dans plusieurs arrêts, la Cour se fonde sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme pour affirmer qu'internet est « un outil sans précédent d'exercice de la liberté d'expression » (105), permettant d'améliorer la communication de l'information au public. Dans le même sens, le Parlement européen envisage également l'accès à internet sous le seul angle de la liberté d'expression (106).

## 3. L'importance d'un droit autonome

De toute évidence, le numérique a désormais sa place dans la Constitution. En particulier, la reconnaissance d'un droit fondamental à accéder à internet est une condition nécessaire à la mise en œuvre de plusieurs droits et principes fondamentaux dans une sphère numérique de plus en plus ample, telle que le droit à la transparence administrative, le droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, le droit à l'égalité et la non-discrimination, l'accès au droit, la continuité du service public, etc. (107).

Plusieurs Etats l'ont déjà bien compris, en consacrant le droit d'accès à internet dans leur Constitution (108).

Il conviendrait de reconnaître, dans la Constitution belge, le droit d'accès à internet en tant que « droit-créance », conduisant à des obligations positives de l'Etat. Cela mérite aujourd'hui un débat constituant approfondi, pour en circonscrire le contenu et déterminer les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Ainsi, faut-il consacrer le droit d'accéder gratuitement à Internet ? Chez soi, ou suffit-il que des accès collectifs gratuits soient prévus ? Le droit d'accéder à Internet englobe-t-il le droit de comprendre l'outil numérique, afin de ne pas être touché par l'« illectronisme » ? D'acquérir du matériel informatique à tarif

(105) Voy. not. CEDH, 2<sup>e</sup> sect., 9 février 2021, n° 68550/17, *Ramazan Demir c. Turquie*, § 32. Pour plus d'informations à ce sujet, voy. Observatoire de l'éthique publique, *Livre blanc. La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive* (dir. C. LEQUESNES-ROTH), octobre 2021, n° 48 et références citées.

(106) Parlement européen, Recom. 2008/2160 (INI) du 26 mars 2009 à l'intention du Conseil sur le renforcement de la sécurité et des libertés fondamentales sur Internet, accessible ici : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0194\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0194_FR.html).

(107) En ce sens, Observatoire de l'éthique publique, *Livre blanc. La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive*, op. cit., n° 52 ; P. TÜRK, « Les droits émergents à l'ère du numérique : Le droit à l'autodétermination informationnelle », *Politeia*, s.l., n° 31, décembre 2017.

(108) L'étude précitée mentionne les Constitutions grecque et équatorienne, ainsi que la jurisprudence constitutionnelle de l'Allemagne et du Costa Rica. Voy. Observatoire de l'éthique publique, *Livre blanc. La digitalisation du service public. Pour une éthique numérique inclusive*, op. cit., n° 54.

réduit ? D'obtenir une formation au numérique ? Les questions ne manquent pas et méritent une réflexion sérieuse.

### *B. Pour le droit de ne pas utiliser internet*

Le « tout numérique » est si présent en pratique que se pose la question suivante : en définitive, a-t-on encore le droit de ne pas utiliser internet ? Et, corollairement à cela, ne pas avoir d'ordinateur et/ou de smartphone, est-ce encore un droit ?

En ce sens, il est intéressant de constater que l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains n'a pas manqué de souligner, dans son avis précité, que « le Constituant devrait préciser que la consécration d'un droit à l'internet ne peut sous-entendre une obligation implicite pour les citoyens d'en faire usage pour faire valoir leurs droits » et qu'« il est nécessaire de garantir des voies d'accès alternatives aux services essentiels » (109).

Nous soutenons dans ces lignes l'importance de garantir à chacune et chacun l'existence de moyens alternatifs au numérique et de le faire dans la Constitution.

#### 1. De l'importance de garantir des alternatives au numérique

Qu'il s'agisse d'une nécessité ou d'un choix, il doit être possible d'exercer ses droits sans passer par internet. C'est pourquoi des alternatives au numérique doivent être garanties.

##### *a. La nécessité de ne pas utiliser internet*

On a vu combien le fait d'imposer la voie numérique sans alternative sérieuse peut conduire à exclusion des catégories entières de citoyens de l'accès à leurs droits. Une telle contrainte est susceptible de porter atteinte à pas moins de quatre droits fondamentaux que sont le droit à l'égalité et la non-discrimination, le droit à la protection de la vie privée, le droit à l'inclusion des personnes en situation de handicap et le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Pour éviter pareilles menaces sur les droits humains, il convient de permettre à chacun de pouvoir exercer ses droits sans passer par la voie numérique.

Cette préoccupation trouve écho au-delà de la Belgique. En effet, le Conseil de l'Europe s'est récemment prononcé sur cette question d'importance. Le 23 juin 2023, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution (110) dans laquelle elle souligne que « les autorités ont une responsabilité toute particulière dans le domaine du numérique lorsqu'elles procèdent

(109) IFDH, avis n° 4/2022 précité, p. 11.

(110) Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Réduire la fracture numérique : promouvoir l'égalité d'accès aux technologies numériques*, Résolution 2510 (2023).

elles-mêmes à la dématérialisation de services publics ». Constatant que « des objectifs tels que la rationalisation des coûts administratifs, la simplification de la gestion des dossiers ou l'amélioration de l'efficacité ou de la rapidité de traitement des dossiers peuvent être légitimes », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe affirme que « la poursuite de ces buts ne doit en aucun cas laisser pour compte les personnes n'ayant pas facilement accès aux technologies numériques, car cela les priverait d'accès à leurs droits et constituerait une rupture de l'obligation d'assurer la continuité des services publics »(111). Partant, l'Assemblée demande aux Etats de, notamment, « passer d'une logique de services publics entièrement dématérialisés à une logique de services publics *entièrement accessibles*(112), y compris en maintenant un accès non numérisé aux services publics dans chaque cas où cela est nécessaire [pour] garantir l'égalité d'accès aux services publics, leur continuité et leur adaptation aux usagères et usagers »(113). Cette résolution incarne donc une priorité politique de la « grande Europe », que la Belgique, qui en fait partie, ne peut ignorer.

Par ailleurs, en France, le 30 novembre 2023, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de loi « tendant à la réouverture des accueils physiques dans les services publics », partant du constat que « la numérisation, qui aurait pu signifier une facilitation des démarches administratives pour tous et toutes et qui aurait dû bénéficier au plus grand nombre, sert en réalité une politique de casse du service public » et que « continuité, égalité, adaptabilité : ces grands principes censés guider les services publics sont systématiquement bafoués par une dématérialisation tous azimuts synonyme d'abandon »(114). Partant, ce texte modifie le Code des relations entre le public et l'administration en y ajoutant notamment un article formulé comme suit : « Art. L. 111-4. – Nul ne peut se voir contraint à recourir à des procédures dématérialisées dans ses relations avec l'administration. Afin de garantir l'effectivité des droits, l'administration maintient plusieurs modalités d'accès aux services publics *pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée* (115). Elle assure à chaque étape de toute démarche administrative la possibilité pour tout usager de demander un traitement par courrier de ses démarches et d'être reçu et pris en charge dans un délai raisonnable *par une personne physique* (116) dans les sites d'accueil des administrations »(117).

En d'autres termes, pour pouvoir exercer ses droits, chacun doit pouvoir interagir avec un être humain. Cela doit pouvoir se faire à un guichet

(111) *Ibidem*, n° 7.

(112) Nous soulignons.

(113) *Idem*, n° 12.1.

(114) Exposé des motifs de la proposition de loi tendant à la réouverture des accueils physiques dans les services publics, *Assemblée nationale*, 17 octobre 2023, n° 1773, p. 1.

(115) Nous soulignons.

(116) Nous soulignons.

(117) Cette proposition est actuellement examinée par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Plus d'informations ici : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/alt/accueils\\_services\\_publics](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/alt/accueils_services_publics).

physique – pour y apporter ses papiers et/ou vérifier instantanément que tout est en ordre – et par voie téléphonique – pour tout renseignement, par exemple. Certes, des moyens sont mis en place pour « accompagner vers le numérique ». On pense à de nouvelles fonctions, comme les « aidants numériques » ou les « médiateurs numériques », ainsi que de nouveaux lieux d'aide et de formation, comme les établissements publics numériques. S'ils ont le mérite d'aider certaines personnes à acquérir des compétences informatiques, ces dispositifs ne résolvent pas les problèmes inhérents à la numérisation elle-même. On songe par exemple à la difficulté de décrire une situation de vie complexe dans un mail ou à la charge mise désormais sur l'utilisateur de gérer lui-même son dossier de bout en bout en devant également attendre de recevoir des réponses en ligne, là où jadis le dossier pouvait être traité en une fois par un agent dont c'était le métier. On pense également à l'obligation de « cocher une case ». Lesdites cases standardisées ne correspondent pas toujours aux situations de vie diversifiées. Et se tromper de case peut mettre à mal la suite de la procédure. Par exemple, les primes « rénovation » (118) à Bruxelles s'obtiennent via un portail internet. Le demandeur doit notamment cocher de multiples cases pour décrire sa situation (« copropriétaire volontaire ou fortuit », « nombre de personnes fiscalement à charge », « somme des revenus imposables globalement », etc.). En pratique, une erreur dans le choix des cases est très difficile à corriger et met en péril l'obtention de la prime (119).

b. *Le choix de ne pas utiliser internet*

Chacun doit pouvoir recourir à une alternative au numérique par choix, celui d'une vie « hors-ligne », au moins partiellement (120). Choisir de maintenir le numérique à sa bonne place, veiller à l'équilibre entre la vie virtuelle et la vie réelle doit rester possible, même à l'heure où la tendance au « tout numérique » fait pression sur la société. Cette préoccupation n'est pas nouvelle. Elle figure déjà dans des législations relatives aux relations avec les autorités publiques, mais aussi en droit du travail et en droit économique, qui visent à la fois la nécessité et le choix de ne pas utiliser internet.

*S'agissant des relations avec les autorités publiques*, trois dispositions législatives sont particulièrement intéressantes.

En Région wallonne, un décret du 27 mars 2014 (121) affirme qu'« à défaut de disposition légale ou décrétole contraire, nul ne peut être contraint de poser un acte ou d'entrer en communication avec l'autorité publique, par voie électronique. [...] L'autorité publique doit également

(118) <https://renovation.brussels/fr/les-primes-renovation>.

(119) Discussion avec un membre du service de médiation bruxellois.

(120) Dans le même sens, voy. D. KLOZA, « The right not to use the internet », *Computer Law & Security Review*, 2024, n° 52, p. 2.

(121) Article 4 du décret wallon du 27 mars 2014 « relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes ».

lui donner la possibilité de s'opposer à toute communication ultérieure par voie électronique ». La même disposition est prévue pour les relations entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française (122). En d'autres termes, les législateurs consacrent par là le droit de chacun de choisir le support (papier ou numérique) par lequel il dialogue avec l'administration (123). D'après les travaux préparatoires de ces dispositions, tant au niveau de la Communauté française que de la Région wallonne, « si la fracture numérique se réduit progressivement, il reste des citoyens qui ne peuvent ou *ne veulent pas* (124) recourir aux Technologies de l'Information et de la Communication, notamment dans leurs rapports avec l'administration » (125).

Au niveau fédéral, dans le même sens, l'article XII.25, § 1<sup>er</sup>, du Code de droit économique affirme qu'« à défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut se voir contraint de poser un acte juridique par voie électronique ». Cette disposition, qui date de 2016 (126), se trouvait initialement dans une loi de 2001 (127). Le législateur l'a reprise telle quelle quinze ans plus tard « malgré le fait que les outils électroniques soient désormais bien intégrés dans la vie quotidienne d'une majorité de citoyens » (128). Il en a même profité pour étendre la portée de ce principe (129). Cette disposition vise « les relations entre les particuliers et les autorités » (130), d'après le

(122) Article 4 du décret du 3 avril 2014 « relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française ». A noter que cette disposition est formulée comme suit : « A défaut de disposition légale, décrétable ou réglementaire contraire » et permet donc la dérogation par voie réglementaire, ce qui est peu orthodoxe au regard de la hiérarchie des normes juridiques et du principe de légalité qui empêche qu'une norme de valeur réglementaire déroge à une norme de valeur législative. D'ailleurs, ce terme figurait aussi dans le décret wallon du 27 mars 2014 mais a été supprimé par un décret du 1<sup>er</sup> octobre 2020 le modifiant. Gageons que le législateur de la Communauté française fera de même. Dans le même sens, voy. APD, avis n° 154/2019 du 4 septembre 2019 sur demande d'avis relative à l'avant-projet de décret modifiant le décret du 27 mars 2014 [...], n° 15.

(123) Nous n'avons pas trouvé trace de disposition équivalente dans la législation flamande.

(124) Nous soulignons.

(125) Projet de décret relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques de la Communauté française, *Documents du Parlement de la Communauté française*, n° 616 (2013-2014), n° 1, p. 5 : Projet de décret relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes, *Documents du Parlement de la Wallonie*, n° 1000 (2013-2014), n° 1, p. 7.

(126) Loi du 21 juillet 2016 mettant en œuvre [le règlement eIDAS] et le complétant avec les règles sur l'archivage électronique.

(127) Loi du 9 juillet 2001 « fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification ».

(128) D. GOBERT, « La loi belge du 21 juillet 2016 mettant en œuvre le règlement européen eIDAS et le complétant avec les règles sur l'archivage électronique : analyse approfondie », octobre 2016, p. 12, accessible ici : <https://www.droit-technologie.org/wp-content/uploads/2016/11/annexes/dossier/276-1.pdf>.

(129) Le principe a été étendu à l'ensemble des services de confiance, c'est-à-dire les services qui permettent de vérifier l'identité de l'auteur d'un acte et/ou l'authenticité d'un message envoyé par internet (signature, cachet, horodatage, envoi recommandé et archivage électroniques).

(130) Projet de loi fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2000-2001, n° 2, 662/4, p. 5. A noter que comme l'article XII.25, § 1<sup>er</sup> reprend telle quelle la disposition de 2001, « il convient de se reporter

ministre à l'origine de celle-ci, ce qui indique la volonté législative de veiller à un déploiement équilibré du numérique dans les démarches administratives des citoyens. D'ailleurs, par souci de clarté, « parce qu'à l'avenir, le justiciable n'ira pas voir dans les rapports parlementaires quelle était l'intention du ministre »(131), un sénateur a proposé l'amendement suivant « § 1<sup>er</sup>. A défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut être contraint, dans ses rapports avec les autorités publiques, de poser un acte juridique par voie électronique »(132). Malheureusement, cet amendement n'a pas été adopté. Il n'en demeure pas moins qu'il ressort clairement des travaux préparatoires de la loi de 2001 que la garantie d'une alternative à la voie numérique concerne les « relations » avec « les autorités publiques », autrement dit, toutes les démarches administratives(133).

Dans la ligne de ces dispositions législatives, la Charte de l'utilisateur des services publics, imposée depuis 1992 par le Gouvernement fédéral dans un but de « modernisation » et d'« amélioration des services publics », renforce cette exigence en affirmant un principe général de souplesse, qui implique notamment « de bons contacts oraux et écrits » et « l'assouplissement des heures d'ouverture, l'accueil des utilisateurs et la formation appropriée des agents en contact avec le public ». Un principe général de protection juridique est également consacré, en vertu duquel « l'utilisateur doit être en mesure de faire respecter ses droits et de faire valoir ses intérêts ». Ces principes soutiennent encore davantage l'importance de maintenir à tout prix une alternative au numérique vu les ravages humains provoqués lorsque ce n'est pas le cas(134).

Dans le même sens, au niveau européen, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre, en son article 41, le « droit à une bonne administration », qui comprend notamment « le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre », soulignant par-là la nécessité d'une interaction humaine.

Par ailleurs, l'importance de maintenir une vie « hors ligne » apparaît également en droit du travail et en matière économique.

aux travaux préparatoires de cette loi [de 2001] pour déterminer la portée et l'interprétation à donner à cet article », indiquent les travaux préparatoires de 2016 (Projet de loi mettant en œuvre [le règlement eIDAS] et le complétant avec les règles sur l'archivage électronique, *Doc. parl.*, Ch. Repr., session 2014-2015, n° 54 1893/001, p. 15).

(131) Projet de loi fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, *Doc. parl.* Sén., sess. ord. 2000-2001, n° 2-662/4, p. 6.

(132) Projet de loi fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2000-2001, n° 2, 662/2, p. 5.

(133) En ce sens également, D. GOBERT, « Cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification : analyse de la loi du 9 juillet 2001 », in E. MONTERO (dir.), *La preuve*, CUP, 2002, p. 110.

(134) L. NOËL et alii (Observatoire de la santé et du social Bruxelles), *Aperçu du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016*, 2017, spéc. pp. 66 et s., accessible ici : [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf).

*En droit du travail*, le législateur a récemment consacré un droit à la déconnexion du travailleur « en vue d'assurer le respect des temps de repos ainsi que l'équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle » (135), le législateur ayant constaté que « l'augmentation des ressources numériques utilisées à des fins professionnelles a donné lieu à une culture de la “connexion permanente”, qui a une incidence négative sur le respect des temps de repos [...] » (136). Et de souligner que « l'employeur devra également prévoir des mesures de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques destinés aux travailleurs mais également au personnel de direction » (137). Cette mesure a d'ailleurs été accueillie très favorablement par les organisations de travailleurs car elle permet « en partie de rencontrer le problème grandissant de la connexion permanente et de la nécessité de plus en plus présente de se connecter en dehors des heures de travail » (138).

Cette préoccupation du législateur soutient également l'importance de permettre à chacun d'exercer ses démarches administratives hors ligne, en contact avec un être humain. En effet, si le travailleur une fois rentré chez lui doit nécessairement se connecter pour effectuer toutes ses démarches administratives en ligne, il pourrait perdre le bénéfice d'un temps de déconnexion nécessaire à son équilibre. Seul devant son écran, cela risque également d'augmenter son niveau de stress compte tenu des droits en jeu, de l'impossibilité de se tourner vers un autre prestataire et d'une lourdeur particulière pour certaines démarches.

Enfin, *en matière économique*, on peut faire un rapprochement avec la question des paiements électroniques. Des débats parlementaires ont lieu actuellement à la Chambre des représentants pour modifier le Code de droit économique afin de garantir aux personnes la possibilité de payer en argent liquide (139). En Belgique, environ 45 % des consommateurs règlent leurs achats en espèce. D'après la Banque centrale européenne, utiliser l'argent liquide résulte d'un choix motivé par le fait que « l'argent liquide est considéré comme sensibilisant davantage à ses propres dépenses ; (ii) l'argent liquide est perçu comme anonyme (et protège donc la vie privée) ; (iii) les transactions en espèces sont perçues comme étant immédiatement réglées » (140). A cela s'ajoute le fait que certaines personnes n'ont pas d'autre choix que de payer en espèces, parce qu'elles sont peu à l'aise avec

(135) Article 29 de la loi du 3 octobre 2022 « portant des dispositions diverses relatives au travail ».

(136) Projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail, *Doc. parl.*, Ch. Repr. Sess. 2021-2022, Doc 55 2810/001, p. 18

(137) *Ibidem*, p. 49

(138) *Idem*, p. 465.

(139) A ce sujet, voy. J. MONT, « La dématérialisation des services essentiels du secteur privé : en opportunités et vulnérabilités », *Revue Droits Fondamentaux et pauvreté*, 2024, pp. 8 et s.

(140) European Central Bank, *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, accessible ici : [https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html).

les paiements électroniques ou n'y ont pas accès, comme « les personnes âgées, les immigrés, les personnes handicapées, les citoyens socialement vulnérables et les personnes marginalisées »(141). Ces constats, sans être directement liés aux démarches administratives en ligne, soulignent encore davantage l'importance de permettre une vie « hors ligne », que ce soit par nécessité ou par choix.

## 2. De l'importance d'inscrire ce droit dans la Constitution

A défaut, pour le moment, de consécration constitutionnelle du droit de ne pas utiliser internet, il est intéressant de se demander si la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme protègent déjà le citoyen de l'obligation d'utiliser Internet pour exercer ses droits et ses obligations.

C'est la question sur laquelle se penche Dariusz Kloza (142). En explorant le catalogue de droits fondamentaux de la CEDH, il identifie la pertinence du *droit à la liberté d'expression* (article 10). Son raisonnement, tel que nous le reformulons, est le suivant. Comme dit plus haut, la Cour considère que chacun doit pouvoir exercer sa liberté d'expression et accéder à l'information par plusieurs voies, notamment par internet. C'est pourquoi elle dégage de l'article 10 un droit d'accès à internet, en tant que moyen supplémentaire pour exercer sa liberté d'expression et pour accéder à de l'information, même si cette information est accessible par ailleurs(143). Mais le droit d'accéder à internet ne veut pas dire que chacun ait l'obligation d'utiliser internet pour exercer ses droits ou respecter ses obligations. Dès lors, bien que la Cour ne se soit pas encore prononcée sur le droit de ne pas utiliser internet, on pourrait raisonner par analogie par rapport au droit d'accès à internet. Imposer d'utiliser internet, sans alternative, pour exercer sa liberté d'expression et pour accéder à de l'information reviendrait à imposer un moyen unique au citoyen pour exercer ces droits. On pourrait y voir une violation de l'article 10 de la CEDH telle qu'interprétée par la Cour et de l'importance que chacun dispose de différents moyens d'expression et d'accès à l'information.

En outre, les *droits procéduraux* peuvent également être mobilisés. S'agissant du droit à un recours effectif (article 13), la Cour a déjà considéré qu'une attitude « extrêmement formaliste »(144) des autorités publiques entrave l'exercice

(141) Proposition de loi modifiant le Code de droit économique afin d'assurer l'obligation pour l'entreprise d'accepter le paiement en espèces du consommateur, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2022-2023, Doc 55 3162/001, p. 5.

(142) A ce sujet, voy. D. KLOZA, « The right not to use the internet », *op. cit.* Voy. aussi, pour un précédent article du même auteur sur le sujet, « It's all about choice. The Right not to use the Internet », accessible ici : <https://voelkerrechtsblog.org/its-all-about-choice/>.

(143) Voy. not. Cour eur. D.H., *Ramazan Demir v. Turkey*, 9 février 2021, 68550/17, § 47.

(144) Cour eur. D.H., *G.R. v. Pays-Bas*, 10 janvier 2012, 22251/07, § 55.

effectif de ce droit. Il ressort également de la jurisprudence européenne que le droit à un procès équitable (article 6) implique l'obligation d'organiser les procédures « d'une manière qui tienne compte des capacités intellectuelles des parties » (145).

Enfin, ainsi qu'on l'a développé précédemment, le *droit à la vie privée* (article 8) et *l'interdiction de discrimination* (article 14) nourrissent également l'argumentaire en faveur d'un droit de ne pas utiliser internet, induit de la CEDH (146).

Cependant, identifier des germes de ce droit dans la jurisprudence de la CEDH ne suffit pas pour garantir effectivement au citoyen une alternative numérique sous la forme d'une interaction humaine car beaucoup d'incertitudes et de discussions sont possibles. Plusieurs raisons convainquent dès lors de consacrer ce droit dans la Constitution.

Tout d'abord, une telle consécration aurait une *valeur symbolique* forte, soulignant l'importance, mise en évidence par le Constituant, d'organiser une société numériquement équilibrée en maintenant le numérique à sa juste place, celle d'un outil au service de l'intérêt général et complémentaire à l'interaction humaine (147).

Ensuite, cette consécration permettrait de *compléter utilement les droits fondamentaux existants*. On songe en particulier aux droits économiques sociaux et culturels. Certes, lorsque le numérique est un obstacle à l'accès aux droits, les articles 10 et 11 de la Constitution, mais aussi les articles 22<sup>ter</sup> et 23 de la Constitution peuvent être invoqués pour exiger du législateur qu'il mette en place des solutions au bénéfice des personnes concernées. Mais, à ce stade, il n'est pas certain que les mesures existantes garantissent une interaction humaine car les mesures d'accompagnement vers le numérique, comme les établissements publics numériques, ne résolvent pas les problèmes inhérents à la rigidité et la standardisation numériques. En outre, les droits fondamentaux existants ne permettent pas de protéger celles et ceux qui, par choix – et non par nécessité –, se tournent vers l'interaction humaine.

Enfin, la Constitution est au sommet de la *hiérarchie des normes*. Certes, en Belgique, deux décrets et le Code de droit économique consacrent le droit de ne pas être contraint de recourir à la voie numérique dans les relations avec les autorités publiques. Mais ces normes n'ont qu'une valeur législative. Une autre norme de même valeur pourrait y déroger. C'est pourquoi, pour garantir la réalité du droit de ne pas utiliser internet quelles que soient les réformes législatives à venir, et pour l'imposer à tous les niveaux de pouvoir en Belgique, il importe de donner à ce droit une assise constitutionnelle et de

(145) D. KLOZA, « The right not to use the internet », *op. cit.*, p. 6.

(146) *Ibidem*, p. 7.

(147) Voy. égal. M. VERDUSSEN, *Réenchanger la Constitution*, *op. cit.*, p. 26.

l'inscrire dans la Constitution comme une facette du droit de choisir internet, aux côtés du droit d'accès à internet.

Reste alors à identifier la place la plus adéquate, dans la Constitution, pour accueillir ce nouveau droit (148). A ce stade de nos recherches, deux pistes se dégagent.

On a vu précédemment que, s'agissant du droit d'accès à internet, les propositions formulées jusqu'ici suggèrent qu'on intègre ce droit dans l'article 23 de la Constitution qui consacre le droit à la dignité humaine. Ce droit pourrait être complété d'un droit de ne pas utiliser internet, pour mettre en évidence que le droit d'accéder à internet n'implique pas l'obligation de l'utiliser. Il pourrait être formulé comme suit : « chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : [...] 7° le droit d'accéder à internet et le droit de ne pas utiliser internet pour l'exercice de ses droits et le respect de ses obligations ». Ce faisant, l'accent serait mis sur la conception d'internet comme un moyen d'accès aux droits, à côté de l'interaction humaine.

Une autre possibilité serait d'envisager le droit de ne pas utiliser internet comme un aspect de la liberté d'expression, consacrée à l'article 19 de la Constitution, en se fondant sur le raisonnement énoncé plus haut au départ de l'interprétation que donne la Cour européenne des droits de l'homme de l'article 10 de la CEDH (149). Il s'agit de considérer qu'imposer l'utilisation exclusive d'internet pour s'exprimer constitue une violation de la liberté d'expression puisque cela restreint les moyens disponibles pour communiquer et recevoir de l'information en empêchant que cette liberté puisse être exprimée dans une interaction humaine, hors ligne. Pour garantir le droit à cette interaction humaine, « la liberté de manifester ses opinions en toute matière » garantie par l'article 19 de la Constitution pourrait être formulée désormais comme « la liberté de manifester ses opinions en toute matière et sous quelle que forme que ce soit ».

Ces premières pistes de réflexion et d'action pourront, on l'espère, initier un débat démocratique sérieux pour approfondir le sujet et initier une discussion contradictoire et constructive. « Un débat constituant substantiel, qui aboutirait à donner un nouveau souffle à la Constitution » (150), en somme...

(148) Sur l'importance, lors de la définition de nouveaux droits, de veiller à leur caractère fondamental, précis et soutenu par « des mécanismes d'application réalistes et efficaces », voy. ONU, « Résolution relative à l'établissement de normes internationales dans le domaine des droits de l'homme », 4 décembre 1986, n° 41/120.

(149) Voy. not. Cour eur. D.H., *Ramazan Demir v. Turkey*, 9 février 2021, § 47.

(150) Selon les mots de Marc VERDUSSEN (in *Réenchâter la Constitution*, op. cit., p. 92).

## CONCLUSION

Sans remettre en cause les nombreux avantages qu'il présente, le numérique n'est pas qu'une simple modernisation de l'administration. Il met au défi l'Etat de droit et la société démocratique. Cette « dématérialisation des services publics » crée une mise à distance avec le citoyen et bouleverse l'équilibre entre celui-ci et les administrations censées lui rendre service. Cela doit nous inquiéter. L'externalisation fait peser le travail administratif sur les personnes, comme un *self-scan* dans les supermarchés. La standardisation de l'outil exige de « cocher des cases » préfabriquées qui ne correspondent pas nécessairement aux situations de vie individuelles et concrètes. La complexification technique n'empêche pas les pannes et les cyberattaques visant les outils de l'Etat. Ce sont autant de conséquences pratiques de la numérisation de l'administration qui peuvent inciter au découragement, à la méfiance voire à mettre en péril la continuité des services publics. Plus encore, elle peut faire obstacle aux droits et nuire à la liberté individuelle que cette numérisation prétend pourtant renforcer.

Le numérique n'est pas qu'une question technique. Pour ne pas évoluer vers une technocratie, il convient de prendre acte des conséquences sociétales majeures de la numérisation des services publics et de politiser enfin la question du numérique dans les services publics. Certes, pour le technicien, quand on peut on veut ! Mais pour le juriste soucieux de l'Etat de droit, c'est quand on veut, au terme d'un débat démocratique éclairé et éclairant, que l'on peut, en en revenant aux piliers de l'État de droit qui protègent le citoyen d'une administration toute puissante, une administration qui, emportée par la rapidité technologique, serait hors la loi, incompréhensible et incontrôlable (151).

Un tel débat démocratique devrait être dédié notamment à la consécration d'une nouvelle liberté fondamentale, la liberté d'utiliser internet. Ce droit doit inclure le droit d'accéder à internet mais aussi le droit de ne pas utiliser internet, c'est-à-dire, le droit à une interaction humaine. Cette étude a souligné qu'un tel droit peut déjà être induit d'un certain nombre de dispositions législatives, qu'il soutiendrait le respect d'autres droits humains (comme l'égalité et la non-discrimination) et ferait écho aux travaux du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Gageons que le législateur mesurera pleinement l'importance de considérer que le numérique n'est pas une fin en soi. Qu'il est au service de la société, et non l'inverse.

(151) Pour une conférence récente à ce sujet, voy. Cour de cassation de France, « Intelligence artificielle et administration publique numérique », 11 octobre 2022, avec les professeurs Lucie Cluzel (Paris-Nanterre), Elise Degrave (UNamur), Daniel Agancinsky (membre du Défenseur des droits en France) et Simon Chignard (consultant), accessible ici : <https://www.youtube.com/watch?v=ppeDpCBYOk&t=3909s>.