



AVIS A. 1146

Simplification administrative et e-Gouvernement : avant-projets de décrets relatifs aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et arrêtés d'exécution

Adopté par le Bureau du CESW le 23 septembre 2013

I. Introduction

Le 18 juillet 2013, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture les textes sous rubrique.

Par courrier du 22 juillet 2013, le Ministre-Président a sollicité l'avis du CESW sur ce dossier pour le 30 septembre 2013.

Sur la base des discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission FIS en charge du dossier, le 16 septembre 2013, le CESW a rendu l'avis unanime suivant.

II. Synthèse du dossier

A. Contexte

Les **communications entre administrations et entre administrations et usagers** représentent une part importante de l'activité administrative. Leur informatisation, dans un souci de simplification et de recherche d'efficience, est devenue un enjeu de première importance.

Dans le cadre de la Déclaration de Politique Régionale, le Gouvernement Wallon s'est engagé à favoriser la transmission électronique interne et externe des documents administratifs. Ce projet figure également dans les projets prioritaires devant aboutir d'ici la fin de la législature, projet définis par le Gouvernement wallon le 30 mai 2013.

A l'heure actuelle, la **signature électronique qualifiée**, réalisée à l'aide de la carte d'identité électronique intervient déjà pour garantir, en terme de sécurité juridique, l'équivalence entre les communications électroniques et les communications en support papier ; cela est permis grâce à l'équivalence, consacrée juridiquement entre la signature manuscrite et la signature électronique qualifiée¹.

Toutefois, la signature électronique qualifiée n'est pas toujours facile à mettre en pratique (configurations matérielles requises, manipulations fastidieuses,...) ce qui est de nature à décourager les usagers de recourir aux communications électroniques avec l'administration.

Dans ce contexte, le cadre décretaal et réglementaire mis en place vise à proposer des **solutions juridiques plus souples sans pour autant réduire la sécurité juridique**.

B. Contenu des avant-projets de décret

- **Champ d'application ratione personae** : les autorités publiques, au sens large du terme (la Région wallonne, les services du Gouvernement Wallon, le Gouvernement Wallon, les Organismes d'intérêt public, les communes et autres collectivités territoriales,...).
- **Champ d'application ratione materiae** : sont visées les communications, définies comme étant **toute transmission d'information, émanant de l'autorité publique ou adressée à l'autorité publique dans le cadre de ses compétences, et comprenant notamment l'utilisation de formulaires ou de tout autre document ainsi que le traitement et la diffusion des données**.
- **Principe de non discrimination** : sauf disposition légale, décretaal ou réglementaire contraire, **l'efficacité juridique d'une communication ne peut être contestée au seul motif qu'elle a été réalisée par voie électronique**.
- **Principe d'assimilation** : s'il est admis, en vertu du principe de non discrimination décrit ci-dessus, que les communications peuvent être réalisées par voie électronique, il est nécessaire de

¹ Loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, art. 4 § 4.

déterminer si ces communications par voie électronique sont équivalentes, sur le plan juridique, aux communications papier et dans l'affirmative, à quelles conditions. Dès lors, toute exigence légale de forme requise à l'occasion d'une communication est réputée satisfaite par voie électronique lorsque les qualités fonctionnelles de cette exigence ont été préservées (équivalence fonctionnelle).

Pour autant que l'équivalence fonctionnelle soit respectée, l'autorité publique a le choix du procédé technique à utiliser en fonction des circonstances de l'espèce.

Le Gouvernement Wallon est habilité, par voie d'arrêté, à désigner les fonctions minimales qui doivent être satisfaites par tout procédé en vue de bénéficier de l'assimilation précitée (voir à cet égard, l'avant-projet d'arrêté décrit ci-dessous).

- Principe de liberté : à défaut de disposition légale, décrétales ou réglementaire contraire, nul ne peut être contraint de poser un acte ou d'entrer en communication avec l'autorité publique par voie électronique.

Au cas où un usager ou une autorité publique a accepté de communiquer uniquement par voie électronique, le Gouvernement Wallon est habilité à déterminer les conditions à respecter pour considérer qu'une telle communication exclusive a été acceptée. A cet égard, le consentement de l'utilisateur doit être préalable, libre, spécifique et informé. Par ailleurs, l'autorité publique doit lui donner la possibilité de s'opposer, pour l'avenir, à communiquer par voie électronique.

- Obligation pour l'autorité publique d'assurer la confidentialité et l'intégrité des communications. Cette obligation de faire implique que toutes les mesures techniques et organisationnelles soient prises par l'autorité et ce, suivant un principe de proportionnalité (les mesures à prendre variant en fonction de l'objectif, la nature ou le contenu de la communication).
- Habilitation spéciale du pouvoir exécutif : ce dernier peut adapter toute disposition décrétales ou prise en application d'un décret qui constituerait un obstacle aux communications électroniques et qui ne serait pas couverte par l'AGW pris en application du présent décret (voir infra). Les arrêtés compris dans ce cadre doivent avoir été pris au plus tard le 31/12/2016 et n'ont d'effet qu'à la date fixée par le décret de confirmation. A défaut d'avoir été ratifiés dans les 24 mois, ils sont abrogés.
- Abrogation du décret du 14/12/2006 relatif à la reconnaissance juridique des formulaires électroniques de la Région wallonne, devenu en effet sans objet puisque les formulaires sont compris dans le champ du présent avant-projet de décret.

C. Contenu des avant-projets d'arrêté

Les avant-projets d'arrêtés exécutent essentiellement l'article 3 des avant-projets de décret en ce sens qu'ils désignent les fonctions minimales qui doivent être satisfaites par tout procédé utilisé dans le cadre d'une communication électronique en vue de pouvoir être assimilé conformément à l'article 3.

Exemples :

- Formulaires électronique : un formulaire électronique complété, validé et transmis, avec ses annexes, conformément aux indications qui y figurent est assimilé au formulaire papier transmis avec ses annexes à l'autorité publique concernée, conformément aux dispositions décrétales et réglementaires.
- Exigence d'un écrit, de support papier ou de support durable : est satisfaite par tout instrument permettant à l'autorité publique ou l'utilisateur de stocker les informations, d'une manière lui permettant de s'y reporter ultérieurement et qui permet la reproduction à l'identique des informations stockées.

- Exigence d'une ou plusieurs signatures (de formulaire, pièce ou tout document) : est remplie par l'utilisation d'une signature électronique qualifiée ou par tout autre procédé de signature électronique garantissant l'authenticité de l'origine, l'adhésion au contenu de l'acte et le maintien de l'intégrité des informations que le document comporte.
- Exigence d'envoi de plusieurs exemplaires : est satisfaite dès que le document a été transmis moyennant le respect des modalités prévues pour autant que le procédé utilisé permette la conservation des informations du document, tout en permettant à chacune des parties d'y avoir accès et de les reproduire.

D. Calendrier

Les projets de texte sont soumis à une large consultation, laquelle doit être achevée pour le 30 septembre 2013. Le dossier sera ensuite représenté au Gouvernement wallon.

III. Avis du CESW

Le CESW prend acte des avant-projets de décrets et d'arrêtés qui lui sont soumis pour avis et qui visent à proposer des solutions juridiques souples, sans pour autant réduire la sécurité juridique, en vue de favoriser les communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et entre les autorités publiques entre elles.

Il relève que la matière régie par les textes précités fait l'objet d'une directive européenne de 1999², laquelle a été transposée en droit belge par les lois du 20 octobre 2000³ et du 9 juillet 2001⁴. Dans ce contexte, il demande quelle est la **raison d'être et/ou la valeur ajoutée du dispositif décretaal et réglementaire** présenté aujourd'hui par rapport au cadre juridique fédéral. En effet, sont concernées ici des dispositions qui touchent essentiellement aux questions de savoir à qui une signature électronique peut être imputée et comment l'intégrité d'un acte peut être maintenue sous sa forme électronique et en lien avec une signature et comment une telle procédure va être reconnue en cas de conflit (preuve, opposabilité aux tiers, valeur du consentement donné). Le CESW renvoie également au code civil et en particulier à son article 2281⁵.

Au-delà du débat strictement juridique, le CESW s'interroge sur le délai mis, en région wallonne, pour **rendre réellement opérationnel l'échange électronique** entre les usagers et les autorités publiques wallonnes. Il s'étonne qu'encore à l'heure actuelle, bon nombre de formulaires qui peuvent être complétés par voie électronique, doivent être signés manuellement et renvoyés par voie postale ; les données de ces formulaires devant souvent être ré-encodées par les agents de l'administration. Il demande que soit établi l'inventaire de ce qui reste à faire pour qu'un système réellement opérationnel d'échange électronique entre usagers et administrations soit mis en place. Les questions relatives aux moyens ou à l'organisation de l'administration pour ce faire doivent également être posées.

Le CESW souligne l'importance pour la Région wallonne de **disposer d'un système informatique de pointe** pour être à même de concrétiser la mise en place de l'administration électronique dans les années à venir.

² Directive 1999/93/CE du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.

³ Loi du 20 octobre 2000 introduisant l'utilisation de moyens de télécommunication et de la signature électronique dans la procédure judiciaire et extra-judiciaire.

⁴ Loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification.

⁵ Lorsqu'une notification doit avoir lieu par écrit pour pouvoir être invoquée par celui qui l'a faite, une notification faite par télégramme, par télex, par télécopie, par courrier électronique ou par tout autre moyen de communication, qui se matérialise par un document écrit chez le destinataire, est également considérée comme une notification écrite. La notification est également considérée comme écrite si elle ne se matérialise pas par un document écrit chez le destinataire pour la seule raison que celui-ci utilise un autre mode de réception. La notification est accomplie dès sa réception dans les formes énumérées à l'alinéa 1. A défaut de signature au sens de l'article 1322, le destinataire peut, sans retard injustifié, demander au notifiant de lui fournir un exemplaire original signé. S'il ne le demande pas sans retard injustifié ou si, sans retard injustifié, le notifiant fait droit à cette demande, le destinataire ne peut invoquer l'absence de signature.

Selon lui, l'échange électronique à déployer doit avoir pour **objectif de réduire concrètement la charge administrative qui pèse à la fois sur les usagers et les administrations**. En aucun cas, il ne peut s'agir d'engendrer des surcoûts pour les utilisateurs, liés par exemple à l'acquisition de matériel spécifique.

En termes de **traçabilité**, le développement des communications électroniques est également porteur d'opportunités qui doivent être exploitées.

Ceci étant, le développement des communications par voie électronique, s'il est souhaitable, ne doit pas faire perdre de vue les difficultés que peuvent rencontrer certaines catégories d'usagers dans l'utilisation des nouvelles technologies. C'est pourquoi, il souscrit au **principe de liberté** énoncé dans le dispositif examiné, lequel implique que nul ne peut être contraint de poser un acte ou d'entrer en communication avec l'autorité publique par voie électronique.

Par ailleurs, une attention particulière doit être portée à la **confidentialité** des données à garantir aux usagers ; le CESW demande à connaître les moyens qui seront mis en œuvre pour remplir cette obligation de l'administration.

* * * * *