



## COMMUNICATION ÉLECTRONIQUE - PLUS DE POSSIBILITÉS, MAIS UN SYSTÈME RISQUÉ

Une nouvelle ordonnance a vu le jour le 13 février 2014<sup>1</sup>. Comme l'exprime son intitulé, elle concerne la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, dont les communes.

Son objet est d'autoriser des modalités électroniques de communication là où, auparavant, seule une procédure papier était admissible<sup>2</sup>. Pour ce faire, l'ordonnance prévoit des garanties. Cependant, la détermination du périmètre du terme "communication", qui ne concerne que celles qui entraînent des effets de droit, procède d'une analyse des dispositions, à défaut pour le texte de définir explicitement celui-ci. Il s'agit ici de communication au sens de transmission (par exemple de pièces administratives) et non au sens d'information.

Si la volonté du législateur était d'apporter des solutions innovantes et d'avancer rapidement en déléguant à l'exécutif une compétence du législatif, le texte la traduisant demeure difficile à mettre en œuvre car nombre de dispositions ressortent plus à une déclaration d'intention qu'à la mise en place d'un système fonctionnel cohérent. D'autre part, la procédure fait courir un risque juridique important en cas de non validation postérieure par le législatif des modifications apportées par l'exécutif.

La plupart des textes légaux prévoient des formalités rigoureuses en matière de communication, tant entre autorités qu'entre ces dernières et le citoyen : dépôt de documents en version papier contre un accusé de réception dûment signé, envoi d'une lettre recommandée, etc.

Dans un contexte d'essor informatique et de simplification administrative, il est indispensable de permettre dorénavant par voie électronique un même échange d'informations, en l'assortissant de garanties quant à sa sécurité technique et juridique.

Plusieurs principes sont posés par le législateur bruxellois. Nous nous attardons sur la nature de la communication, les publicités et garanties qui l'entourent, les autorités visées. Ensuite, nous reviendrons sur la délégation de réglementation accordée à l'exécutif bruxellois et les risques que ce système entraîne à terme.

### 1. Qu'entend par "communication électronique" ?

L'objet de l'ordonnance est la communication électronique.

Deux questions se posent immédiatement :

- Qu'entend-on par "communication" ?
- Qu'en est-il de son caractère électronique ?

Dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance, le Conseil d'Etat, Section de législation, nous rappelle qu' "aucune autorisation légale n'est requise pour qu'une autorité publique puisse communiquer électroniquement ; la pratique quotidienne des administrations et des usagers qui s'adressent à elles le démontre d'ailleurs amplement"<sup>3</sup>.

L'ordonnance ne définit la communication dans aucun de ses 9 articles. Tout au plus relève-t-on qu'elle ajoute à deux reprises dans le cas particulier visé par son article 4 le terme d' "échange", lequel semble impliquer une réciprocité de la communication, mais ce qui ne la définit guère plus.

L'ordonnance n'est guère plus prolixe quand il s'agit de cerner les "voies électroniques". Nombre de **formes électroniques** de communication peuvent être identifiées : certaines relèvent de l'écrit comme les sms<sup>4</sup>,

### Quels critères ?

- Une "communication"
- Électronique
- Entraînant des effets juridiques  
"remplaçant des écrits nécessitant des garanties"

Autorité émettrice de communication	➤ Récepteur : doit expressément consentir quant à ce mode de communication
Émetteur	➤ Autorité réceptrice de communication : doit rendre public la possibilité d'user de ce mode de communication

L'ordonnance règle le cas de l'autorité comme émettrice et comme réceptrice de la communication.

1 Ordonnance du 13.02.2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.* 05.03.2014, Inforum n° 281022.

2 D'autres dispositions ont par le passé déjà organisé la communication électronique. Ainsi de la communication par voie électronique des actes soumis à la tutelle grâce à l'adoption de l'ordonnance du 26 mars 2009 modifiant celle du 19 mai 1998, *M.B.* 16.04.2009.

3 Avis de la section de législation du Conseil d'État (n° 52.981/4), *Doc. Parl.*, PRB, 2012/2013, A-444/1.

4 Pensons à l'exemple de paiement du stationnement par sms, introduit dans certaines communes. Le paiement, processus entraînant des effets de droit, est un exemple d'autant plus pertinent qu'on peut déjà évoquer des usages technologiques à venir à brève échéance (monnaies virtuelles, paiement par le biais de comptes sociaux, via des plateformes connectées, par smartphone et bluetooth ...)



messages via des médias sociaux, les diverses possibilités de “chat” ou de commentaires, d’autres “électronisent” une communication orale, comme une conversation sur Skype. La circulaire s’étend sur trois exemples dans lesquels la communication électronique prend la forme d’échanges d’emails ou d’envois de formulaires.

Ces modes de communication sont les plus évidents, mais rien dans le texte de l’ordonnance ne se limite à ces modalités et on pourrait envisager d’autres modes de communication électroniques entraînant des effets de droits et utilisés pour la transposition électronique d’un processus administratif.

Le deuxième paragraphe de l’article 3 nous permet donc de mieux cerner les limites du concept : “*les autorités publiques établissent des **garanties** [équivalentes à celles] applicables pour les communications **sur support papier**”.* En creux, l’objet est ici précisé : la communication au sens de l’ordonnance serait à comprendre comme celle, électronique, qui transpose les codes de l’écrit. Exit donc la communication par le son ou par l’image du type Skype.<sup>5</sup> Et plus encore, pas simplement l’écrit, mais bien le “support papier”.

Et s’il transpose des garanties équivalentes à celles existant sur support papier, voici qui achève de cerner l’objet : par communication électronique, il faut entendre, parmi toutes celles possibles via les nouveaux moyens, celles qui remplacent des écrits **nécessitant des garanties**.

L’exposé général vient à notre secours quand il rappelle le contexte de la mise en place empirique de la communication électronique ces dernières années : “*afin de rendre possible [la communication électronique], **non seulement pour des communications ne produisant aucun effet juridique** mais également lorsque des échanges électroniques produisent des effets de droit dans le cadre de procédures réglementées, de nombreux projets ont été mis sur pied au cours de ces dernières années. Lors de la mise en place de ces projets, on se trouve souvent confronté à une réglementation qui, à l’époque de sa rédaction, partait évidemment du principe que le **transfert de données administratives** ne pouvait s’effectuer que sous forme papier*”. On le voit, l’exposé distingue les communications produisant des effets juridiques des autres pour ensuite ne traiter que des premières - le transfert de données administratives emportant à l’évidence des effets juridiques -.

Moins que le concept même du terme “communication”, c’est donc l’objet de la communication qui va nous guider : une **communication entraînant des effets de droit**. Il ne s’agit donc pas ici de réglementer les vœux de Noël de la commune à ses citoyens - ils peuvent passer par des moyens électroniques, sans la même exigence de garanties visée par notre ordonnance - mais bien plus de transmission. C’est ce qui ressort du troisième paragraphe de l’article 3 qui édicte que “*les communications par voie électronique produisent les mêmes effets de droit que ceux prévus par ces dispositions pour les communications sur support papier*.”

S’il semble sage qu’un texte légal ne s’arrête qu’aux principes sans entrer dans le détail de modes de communication changeants et tributaires d’évolutions technologiques, il n’en reste pas moins que se poseront les questions d’une part de l’applicabilité de ce texte face à ces nouvelles technologies, applicabilité visiblement jamais vraiment prise en compte, si l’on en croit les travaux préparatoires d’une part et la circulaire explicative de l’autre, et d’autre part de la portée juridique du contenu de la communication.

La communication électronique ici réglementée serait donc celle qui entraîne des effets de droits et qui reporte électroniquement des exigences ressortant jusqu’alors d’une procédure papier.

La circulaire du 27 mars 2014 vient cependant expliciter encore la notion lorsqu’elle indique que : “*[le texte permet] (...) aux autorités bruxelloises d’envoyer et de recevoir des messages par voie électronique - dans le sens le plus large (...)*”. Pour renvoyer à notre schéma, l’ordonnance vise donc aussi bien la communication partant de l’autorité que celle qui lui est adressée. Le terme “message” est un peu malheureux, mais ne semble pas introduire de nuance à celui de “communication” et est de toute manière à considérer “dans le sens le plus large”.

Mais c’est surtout le point 2 qui nous éclaire lorsqu’on lit qu’un “agent peut prendre l’initiative de rendre (également) électronique un **processus administratif existant**.” Ceci confirme bien l’objet de l’ordonnance qui est de traiter des communications entraînant des effets de droit.

Cependant, une circulaire ne peut qu’expliquer comment appliquer un texte légal mais ne doit en aucun cas en ajouter des conditions ou en dénaturer la portée et ce sous peine d’illégalité.

<sup>5</sup> On reste un peu plus circonspect quant aux formes de communications électroniques, qui bien que prenant une forme écrite, transposent les codes de la communication orale. Pensons ainsi aux “chats”, dont on ne peut prétendre qu’ils seraient dénués de toute portée juridique.

<sup>6</sup> 27/03/2014, Circulaire relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, M.B. 23/5/2014, Inforum n° 283887.



## 2. Une possibilité, pas une obligation

L'ordonnance ouvre donc aux pouvoirs publics la possibilité - et non l'obligation - de communiquer électroniquement là où d'autres dispositions spécifiques se limitaient à prévoir un support papier.

C'est l'article 3 qui confère aux pouvoirs publics cette **autorisation** de principe pour communiquer électroniquement. *“Les autorités publiques sont autorisées de communiquer par voie électronique, aussi bien entre elles qu'avec les personnes physiques, les personnes morales et les associations de fait, même dans les cas où ceci n'est pas prévu par les dispositions légales et réglementaires.”*

Si l'article 3 de l'ordonnance parle d'autorisation, on peut en conclure qu'une autorité pourrait refuser de consentir à communiquer par voie électronique dans un contexte donné. Comment se matérialiserait ledit refus ? Les travaux parlementaires apportent quelques explications :

*“(…) La disposition a pour objectif de n'autoriser la communication électronique que lorsque les autorités publiques sont elles-mêmes aptes à travailler par cette voie.(…) chaque autorité peut fixer des exigences complémentaires à l'ouverture de la communication par voie électronique, qui sont nécessaires pour le traitement de la communication entrante. Ce type d'exigences est généralement de nature technique ou procédurale. L'autorité publique peut également exiger que certains messages électroniques soient envoyés à une adresse électronique déterminée. Inversement, si l'autorité publique reçoit un message par voie électronique alors qu'elle n'a pas fait savoir que cette voie était ouverte pour ce genre de communication et que cette voie de communication n'est, effectivement, pas encore ouverte, l'autorité peut refuser la communication pour cette raison. Toutefois, l'autorité est également libre d'accepter la communication dans une telle situation<sup>7</sup>.”*

## 3. Publicité et consentement

Sur notre schéma, on voit que la communication peut émaner d'une autorité ou bien lui être adressée.

A ces deux cas de figure correspondent deux types de consentements.

1. Une **communication adressée à une autorité publique** peut prendre des voies électroniques, mais pour autant que l'autorité en question ait **rendu public la possibilité d'user desdits moyens**. C'est une mesure logique, puisqu'elle empêche par exemple que soit adressée à une autorité une communication que celle-ci ne pourrait traiter. On peut donc s'adresser électroniquement à l'autorité, mais l'ouverture de cette possibilité revient à l'autorité destinataire.

L'article 6 de l'ordonnance dispose que : *“(…) une communication par voie électronique à une autorité publique ne produit des effets (…) que lorsque cette autorité a rendu public que l'usage de la voie de communication électronique est effectivement ouverte dans le cadre des procédures réglementées (…)”*

Ce principe est valable, que la communication émane d'une personne physique, morale, d'une association de fait... ou aussi et surtout **d'une autre autorité**.

Pour qu'une communication soit adressée électroniquement à une autorité, il faut donc que celle-ci y ait d'une part consenti et d'autre part que ce consentement ait une forme publique.

2. Une **communication adressée par une autorité publique** peut également prendre des voies électroniques, mais pour autant qu'elle recueille le **consentement express** du destinataire quant à ce mode de communication. C'est le sens de l'article 4, lequel s'applique pour les cas où cette communication n'est pas déjà réglée par d'autres dispositions légales ou réglementaires.

Notons qu'ici, le destinataire doit à la fois consentir, que son consentement doit être “express”, mais qu'il ne lui est, et c'est logique, pas demandé qu'il soit publique.

Encore une fois, l'article 4 parle des “destinataires”, sans distinguer les citoyens des autres autorités publiques.

Mais qu'en sera-t-il de la communication entre deux autorités ? Celle qui adresse la communication peut-elle se prévaloir du consentement public du récipiendaire quant aux formes électroniques de communication (article 6) ou doit-elle en outre recueillir le consentement express visé à l'article 4 ? A notre sens, dans un but de continuité et d'efficacité du service public, les deux autorités devraient plutôt couler leur “consentement express” respectif dans un accord général portant sur le principe d'accepter un échange électronique d'informations. Néanmoins, il ne s'agit que de notre analyse personnelle. La mise en œuvre du texte et l'attitude des autorités nous en renseigneront davantage.

Enfin, notons qu'à la différence de l'article 4, l'article 6 prévoit explicitement la nullité des effets juridiques d'une communication adressée à une autorité publique si cette dernière n'avait pas publiquement fait état de la possibilité de communiquer électroniquement avec elle.

## 4. L'autorité a une obligation d'assurer la sécurité de la procédure

Il importe de conférer à la transmission d'information sous forme électronique des garanties en termes de fiabilité et de sécurité.

<sup>7</sup> Doc. Parl., PRB, 2012/2013, A-444/1, p. 6.



On distinguera donc deux niveaux :

- primo, les garanties de l'environnement électronique, c'est-à-dire celles du média utilisé ;
- secundo, des garanties relatives au contenu de la communication.

Les deux types sont imposés par l'article 5, assez explicite : *“l'autorité publique prend toutes les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour garantir la sécurité de la communication par voie électronique compte tenu de l'objectif, de la nature et du contenu de cette communication.”*

Et, plus loin dans ce même article : *“les mesures de sécurité doivent notamment garantir la confidentialité, l'authenticité et l'intégrité des données échangées ainsi que permettre la preuve de ces échanges.”*

L'ordonnance pose le principe, il revient ensuite à l'autorité publique de mettre celui-ci en œuvre dans son processus. L'autorité publique doit déterminer ses mesures dans un protocole, soumis à l'approbation du Ministère régional en charge de l'informatique. Mais on le verra plus loin, par autorité publique, on entend bien plus que l'autorité régionale. Pour les communes, on peut donc parler de tutelle.

La mise en œuvre de l'exigence de sécurité n'est détaillée ni dans l'ordonnance, ni dans la circulaire. C'est compréhensible puisque les modes de communication sont variés et le niveau d'exigence pourra fluctuer avec le temps et les évolutions technologiques. Il n'en reste pas moins que ça ne facilitera pas dans un premier temps la détermination de ces exigences.

Est-ce dès lors pour répondre à ce problème que l'ordonnance offre à l'autorité publique le support du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise ? On espère que ce support s'étend bien à tous les opérateurs publics visés par l'ordonnance, y compris donc les communes.

Un verbe est à retenir dans cet article 5, celui de “garantir”. Il suppose donc une obligation de résultat pour l'autorité publique.

Mais, on l'a dit, les moyens de communication sont potentiellement nombreux et variés. Et si la communication passe par un mode tiers aux communicants<sup>8</sup>, l'obligation de garantie reposant sur l'autorité publique s'en retrouvera d'autant plus compliquée à défaut pour celle-ci d'avoir pleinement la main sur celle-là.

Le contenu de la communication doit donc être sûr. C'est toujours ce 3<sup>e</sup> paragraphe de l'article 5 qui détaille la sécurité. Celle-ci doit porter sur :

- la confidentialité de la communication,
- l'authenticité,
- l'intégrité des données échangées.

### La signature ou les autres formes d'authentification de l'introduction de la demande.

La quatrième garantie se retrouve à l'article 7 et concerne le cas où la communication nécessite une signature.

- **la signature** : l'article 7 de l'ordonnance aborde le cas de figure impliquant non seulement une communication mais aussi “une signature” de l'acte échangé :

*“Lorsque, par ou en vertu d'une ordonnance, une communication doit être signée pour produire les effets de droit prévus par les dispositions légales et réglementaires applicables et que la nature de la communication ne s'y oppose pas, cette exigence peut être remplie par une procédure électronique. L'autorité publique fixe une procédure électronique qui, de façon démontrable et adaptée aux circonstances, garantit l'authenticité et l'intégrité du contenu de la communication.”*

*Utilisation de la carte d'identité électronique ou de la carte d'étranger électronique peut être rendue obligatoire.”*

Lors de l'examen de l'avant-projet de l'ordonnance du 13.02.2014, la Section de législation du Conseil d'Etat s'est montrée particulièrement circonspecte quant à l'articulation de l'article 7 de l'ordonnance avec l'article 4, §§4, 5 de la loi du 9 juillet 2001 relative à la signature électronique. Ce dernier prévoit, en résumé, l'assimilation de la signature électronique à la manuscrite et l'absence de restrictions quant à son usage.

Ainsi le Conseil d'Etat conclut-il que : *“(…) l'article 7 [de l'ordonnance de 2014], ne peut laisser entendre que lorsqu'une communication doit être signée, cette exigence peut être remplie par une procédure électronique si la nature de la communication ne s'y oppose pas car, ce faisant, l'article 7 dénaturerait le caractère inconditionnel de la règle de l'article 4 de la loi du 9 juillet 2001”.*

Le Conseil d'Etat expose que l'ordonnance ajouterait des conditions complémentaires en contradiction avec la loi qui, en plus, constitue une norme hiérarchiquement supérieure.

- **l'authentification** : Les travaux préparatoires font état de la possibilité de se passer de la signature au profit d'autres mesures équivalentes garantissant l'authenticité et l'intégrité de l'acte. Le législateur régional compare ce procédé à celui employé dans l'application “tax-on-web” utilisant quant à elle des mesures d'authentification fortes. La carte d'identité ou celle d'étranger pourrait constituer un outil utile d'authentification. Cela facilitera notablement le travail des agents communaux ayant reçu l'habilitation nécessaire en vue de signer des actes administratifs notamment en matière d'état civil.

8 Par exemple parce que la plateforme de communication n'appartient à aucun d'entre eux.



## 5. Quelles sont les autorités visées par l'ordonnance ?

L'ordonnance entend par "autorité publique" notamment :

- la Région
- les communes
- toute autre personne morale de droit public dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale
- les entités avec personnalité juridique agissant dans l'intérêt général<sup>9</sup>
- les structures dont "soit l'activité est financée majoritairement par les autorités publiques ou organismes énoncés [ci-avant], soit la gestion est soumise à un contrôle de ces autorités publiques ou organismes, soit plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par ces autorités ou organismes"<sup>10</sup>
- les intercommunales
- les entreprises publiques<sup>11</sup>

## 6. La preuve de l'envoi / la réception des informations ?

Dans toute communication on distingue "l'envoi" de "la réception" de la communication. La seule question qui importe à l'ordonnance est la détermination des moments<sup>12</sup> de l'envoi ou de la réception **par l'autorité publique**. L'ordonnance ne s'intéresse **pas** à cette détermination du côté d'une personne physique, morale ou une association de fait.

L'article 8 de l'ordonnance traite cette question.

### Comment déterminer le moment de "l'envoi" du message ?

Deux cas de figure sont distingués par le législateur en fonction du système de traitement de données employé par l'autorité et le citoyen :

- l'autorité expéditrice et le destinataire ne partagent pas le même système de traitement des données : l'information est réputée envoyée à partir du moment où le message quitte le système de traitement des données contrôlé par "l'expéditeur". Les travaux préparatoires sont explicites: le message est envoyé lorsque "la communication est hors de portée de l'autorité".

- l'autorité expéditrice et le destinataire partagent le même système: le message est considéré comme étant "envoyé" au moment où il est accessible pour le destinataire (l'information ne quittant, dans cette dernière hypothèse, par définition à aucun moment ce seul et même système de traitement des données).

L'exemple le plus évident nous semble celui d'un formulaire à remplir en ligne sur le site de l'administration.

### Comment déterminer le moment de "la réception" du message ?

Le message est considéré comme "reçu" par l'autorité publique lorsqu'il a atteint le système de traitement des données qu'elle contrôle<sup>13</sup>. Il ne s'agit donc pas ici du moment où le message a été ouvert.

## 7. Habilitation du Gouvernement pour créer les procédures

En mentionnant explicitement des formalités ressortant à l'écrit papier, nombre de réglementations bruxelloises actuelles empêchent l'usage des procédés électroniques. Modifier chacune d'elle pour y introduire la possibilité d'échanger par tout support (y compris électronique) prendrait trop de temps.

Le législateur bruxellois a donc opté pour une autre solution, en deux étapes.

### Délégation au Gouvernement

Le législateur a souhaité privilégier la rapidité : le gouvernement reçoit une délégation pour élaborer des procédures de communication électronique sans attendre la modification législative des textes de base qui prévoient toujours l'obligation d'envoyer la documentation sur un support en papier, de signer toutes les pièces de façon manuscrite, etc. Les pouvoirs et les délais impartis au gouvernement sont définis à l'article 9 de l'ordonnance du 13 février 2014 :

*"Dans toutes les ordonnances, le Gouvernement peut, dans les **soixante mois** de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, adapter des dispositions afin de **supprimer et remplacer la nécessité** qu'elles impliquent de traiter ou **communiquer des informations au moyen de documents papier**. Le traitement ou la communication de ces informations par la voie électronique prévus par **ces nouvelles dispositions** doivent offrir des **garanties équivalentes** et être adaptés aux circonstances."*

9 Sont des personnes morales de droit public les entités territoriales telles l'Etat, les Régions, les Communes. Ces dernières peuvent, en outre, créer des personnes morales de droit public sous leur contrôle, chargées d'une mission exclusive de service public, investies d'une parcelle de la puissance publique, soumises exclusivement au droit public. Sur le sujet voir P. GOFFAUX, "Dictionnaire élémentaire de droit administratif", Bruylant, 2006, p. 193.

10 Voir l'art. 2 de l'ordonnance.

11 Doc. Parl., *op.cit.*, p. 3.

12 D'autres textes ont eu une approche un peu différente et, plutôt que de déterminer un moment, fixent un délai dans lequel l'acte est réputé avoir été reçu par l'administration. A titre d'exemple rappelons l'article 2 de l'arrêté du 12 avril 1999 déterminant la procédure devant le gouverneur ou devant le collège des bourgmestre et échevins en matière de réclamation contre une imposition provinciale ou communale prévoit que l'autorité dispose de 8 jours à partir de l'envoi de la réclamation pour en délivrer un accusé de réception.



Le Gouvernement dispose donc de 60 mois pour agir. Ce délai est à compter à partir du 15 mars 2014 (date d'entrée en vigueur de l'ordonnance) et court donc jusqu'à la mi-mars 2019.

### Confirmation par le Parlement

Ensuite, le pouvoir législatif bénéficie, quant à lui, d'un délai de 15 mois pour la confirmation des mesures prises par le Gouvernement, une fois celles-ci prises.

Cette confirmation consiste en la modification adéquate de l'ancienne législation en vue d'y intégrer la possibilité de communiquer par tout support (y compris informatique).

Le défaut de confirmation législative prive les procédures de tout effet.

Cet aspect de l'ordonnance nous laisse particulièrement inquiets. Nous alertons le législateur des risques quant au sort des actes posés sous l'empire d'une nouvelle procédure électronique qui se verraient par la suite "non confirmée", et à l'**insécurité juridique** que cela peut entraîner : sans même parler du mécontentement des citoyens et de l'image du service public, il y aura des risques de recours, d'annulation de décisions déjà prises, avec pour corollaire des préjudices financiers et de responsabilité essentiellement dans le chef des administrations.

## 8. Le CIRB élabore les procédures. Seul ?

Le Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise (CIRB) est chargée de l'organisation et de l'implémentation concrète des mesures et des procédures de communication. Qui plus est :

*"Les mesures de sécurité sont établies dans un protocole qui, après approbation par le Ministre chargé de l'informatique régional, est publié sur le site internet de l'administration publique <sup>14</sup>."*

Nous nous posons la question quant à la possibilité pour les communes d'utiliser leurs propres fournisseurs/services informatiques sans nécessairement recourir au CIRB. Il nous semble que rien n'interdit le recours aux services internes de la commune qui, par ailleurs, seront le plus à même à connaître les besoins et le volume des demandes/formulaires/emails à gérer. La circulaire vient conforter notre avis :

*"Une administration **peut** <sup>15</sup> décider de proposer ses formulaires de demande par le guichet électronique <https://irisbox.irisnet.be>"*

Le recours au CIRB resterait vraisemblablement une option parmi d'autres.

Par contre, on peut se demander dans quelle mesure le CIRB, organe régional, répondra aux demandes d'autorités non régionales, dont les communes.

## Quelques applications possibles

Les principes énoncés dans l'ordonnance, une fois appliqués, offriraient des possibilités intéressantes aux communes. Nous songeons notamment :

- aux funérailles et sépultures pour la délivrance des autorisations d'inhumation <sup>16</sup> ;
- aux taxes communales pour l'introduction d'une réclamation, la convocation aux auditions ou encore la notification d'une procédure de taxation d'office dont la gestion sera singulièrement facilitée grâce à des échanges par email avec l'autorité.

Indépendamment du texte récemment voté, des procédures d'échanges électroniques existent déjà. Pour ne citer que quelques exemples :

- en matière d'urbanisme, le système Nova permet la communication par email des permis d'urbanisme ;
- en matière de gestion du domaine public : pour faciliter la réservation du domaine public et la gestion des chantiers en voirie un nouvel outil vient d'être mis en place par Bruxelles Mobilité, il s'agit de la plateforme Osiris <sup>17</sup>.



## Conclusion

Néanmoins et sans répéter encore toutes nos remarques formulées supra, la mise en œuvre du processus de communication électronique nécessiterait à tout le moins les démarches suivantes à entreprendre par l'autorité régionale :

- l'adoption rapide d'arrêtés contenant les procédures informatiques adéquates qui comportent des garanties de sécurité et d'authentification tant sur le plan de la forme que du contenu de la communication. Les procédures ne doivent pas être disparates ou confuses mais homogènes et faciles à manipuler tant pour les communes que pour les citoyens. Comme le remarque très justement le Secrétaire d'Etat Bruno De Lille dans l'exposé des motifs du texte :

*"(...) cette approche en deux étapes et domaine par domaine [instaurer les procédures et modifier les lois ensuite], est souhaitable vu la diversité de la réglementation. (...) Chaque domaine ne requiert pas le même niveau d'exigence en termes de sécurité (...) ou de preuve (...) Il convient de veiller à adopter une vision commune aux différents domaines administratifs afin*

<sup>14</sup> Voir l'art. 5 de l'ordonnance.

<sup>15</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>16</sup> Sur le sujet voir : B. NIKOLOVA, "Etat civil : la modernisation suscite déjà des questions", *TUB*, 2013, n° 4, p. 26.

<sup>17</sup> Osiris est opérationnel depuis le 7 avril 2014, pour plus d'information voir sur le site: [osiproduct.irisnet.be](http://osiproduct.irisnet.be).



*d'éviter une approche fragmentée et non-coordonnée. C'est pourquoi le présent avant-projet d'ordonnance s'accompagne d'un avant-projet de circulaire<sup>18</sup>.*"

- pour assurer un effet utile de l'ordonnance, une approche systématique est à préconiser, notamment au moyen d'un inventaire des textes légaux régionaux qui feraient l'objet de la modification législative en vue de l'autorisation d'une communication électronique et d'une signature électronique ;
- en ce qui concerne les communes, il convient de garder à l'esprit que les ordonnances ne constituent qu'une partie des normes applicables aux communes. Bon nombre de matières demeurent fédérales et partant échappent à la simplification administrative annoncée par le législateur bruxellois. Pour reprendre nos exemples cités ci-avant :
  - en matière de funérailles et sépultures (et même plus généralement en matière d'état civil-population) : si la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures a bien été régionalisée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>19</sup>, certaines dispositions, relatives, quant à elles, à la compétence de l'Officier de l'Etat civil dans ce domaine, se trouvent dans le Code civil. Il sera difficilement concevable d'y porter atteinte par ordonnance. Demeure aussi non résolue la question de la responsabilité de la commune mais aussi et tout simplement sa place en tant qu'interlocuteur de proximité pour le citoyen. L'officier de l'état civil en matière de funérailles et sépultures endosse une responsabilité importante dans le cadre de la délivrance des autorisations notamment d'incinérer et d'inhumer. La mise en œuvre d'une éventuelle procédure informatique doit en tenir compte ;
  - en matière de taxes communales, le collège exerce le rôle de filtre préalable et de "juge administratif" lors de l'examen d'une réclamation. La procédure informatique d'échange de pièces et de notifications devrait offrir les garanties notamment d'une date certaine permettant, le cas échéant, au redevable d'ester devant le tribunal de première instance.
- enfin, nous nous interrogeons quant à l'efficacité de l'ordonnance pour les autres matières relevant des compétences communales, dans le cas où la commune agit en tant qu'autorité déconcentrée<sup>20</sup>. En matière d'état civil et de population, l'autorité locale obéit ainsi à une législation fédérale. Pour intervenir utilement dans toutes ces matières, l'autorité régionale devrait sans doute parier sur une action coordonnée par rapport aux mesures de simplification administrative prises au

niveau fédéral sous peine de voir se superposer des procédures diverses, voire contradictoires.

Sur le plan de la hiérarchie des normes : la Région exerce une autorité naturelle de tutelle sur les communes mais n'est pas pour autant la seule autorité supérieure. Il faut composer également avec une législation fédérale. Idéalement les réformes destinées à simplifier le cadre administratif devraient être menées de façon parallèle et cohérente.

Nous rappelons que la validité et la viabilité des procédures sont conditionnées par une modification législative adéquate endéans les 15 mois de la publication au Moniteur Belge des arrêtés régionaux qui instaurent ces mêmes procédures... Nous alertons déjà l'autorité de tutelle des dangers liés au dépassement de ce délai et de l'incertitude quant au sort des actes posés dans l'intervalle. En cas d'inaction du législateur, la commune subira de plein fouet les éventuels recours des citoyens.

Enfin, pour n'exprimer qu'une seule remarque fondamentale, nous plaçons pour une clarification du texte régional et partageons, avec le Conseil d'Etat, l'avis qu'à ce stade l'ordonnance demeure davantage un engagement général d'intention qu'une base de mécanismes concrets à appliquer. Reste que le texte s'inscrit dans une volonté politique de simplification administrative, encore rappelée par l'Accord de Majorité de juillet 2014 qui indique que "*le Gouvernement veillera à aller le plus loin possible dans la gestion administrative en ligne*"<sup>21</sup>.



Boryana R. Nikolova & Philippe Delvaux

### Base légale

- Ordonnance du 13.02.2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, M.B. 05.03.2014, Inforum n° 281022
- Circulaire du 27.03.2014 relative à la communication par voie électronique dans le cadre des relations avec les autorités publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, M.B. 23.05.2014, Inforum n° 283887

18 Doc. Parl., *op. cit.*, p. 4.

19 Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *M.B.*, 3 août 2001.

20 La déconcentration constitue un mode d'organisation du service public qui se caractérise par une autonomie faible, l'autorité déconcentrée ayant reçu une délégation d'exercer des missions sous le contrôle hiérarchique de l'autorité qui a délégué. Le fonctionnement de la commune en matière d'Etat civil et de Population constitue un exemple d'exercice d'une "*mission déconcentrée*".

21 Accord de majorité du 20/7/2014, p. 26. On lira aussi les dispositions relatives au Small Business Act de la page 23 et celles revenant sur la simplification administrative des pages 82 et 88.