

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Pour une cyberadministration citoyenne

Poullet, Yves

*Published in:*

Simplification administrative et protection de la vie privée, un nouvel équilibre : actes de la journée d'étude du 15 octobre 2002

*Publication date:*

2003

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Poullet, Y 2003, Pour une cyberadministration citoyenne: propos pertinents et impertinents. dans *Simplification administrative et protection de la vie privée, un nouvel équilibre : actes de la journée d'étude du 15 octobre 2002*. Agence pour la simplification administrative, Bruxelles, pp. 35-38.

#### 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.

## **Pour une cyberadministration “citoyenne” : Propos pertinents et impertinents.**

Y. Poulet  
Doyen de la faculté de droit des FUNDP  
Directeur du Crid  
[y.poulet@fundp.ac.be](mailto:y.poulet@fundp.ac.be)  
<http://www.crid.ac.be>

1. Au moment où l'Administration vit une révolution « copernicienne », notre propos est d'en souligner l'enjeu pour la citoyenneté et d'éviter certaines dérives.

Les promoteurs de la cyberadministration agitent à plaisir les avantages que les citoyens pourraient tirer d'une administration plus accessible, et aux services plus efficaces.

Chaque individu doté d'une carte et d'une signature électronique pourra grâce à ce « sésame » ouvrir à partir de guichets dits uniques les portes des différentes administrations et obtenir rapidement les documents souhaités. Finies les queues qui souvent aboutissent devant un fonctionnaire pas toujours agréable à un « il vous manque un document », « votre demande sera traitée en temps utile » ou, pire, « revenez plus tard ». Les vertus d'Internet et des réseaux « Intranet » qui seront demain déployés entre nos administrations augurent d'un service meilleur. La requête initiée et signée par le citoyen depuis l'écran de son ordinateur permettra à l'Administration d'obtenir elle-même des autres administrations, qu'elles soient fédérales, régionales, communautaires, communales demain européennes, l'ensemble des documents nécessaires et, système d'aide à la décision aidant, la réponse à la requête. La généralisation de l'utilisation d'un identifiant unique permettra cette efficacité nouvelle. Le précédent de la Banque Carrefour sert de modèle à ces développements.

Nul doute qu'une telle construction déjà planifiée par le responsable du plan Copernic répond à la demande de nombre de citoyens. Il serait bien fou celui qui s'y opposerait au nom d'un conservatisme de mauvais aloi.

2. Cependant, une telle construction suscite des craintes diffuses : on évoque le « Big Brother » que pourrait constituer une Administration dorénavant totalement intégrée. Il faut bien reconnaître que les documents qui servent de base aux discussions gouvernementales actuelles n'ont rien de rassurant. Le modèle proposé suit la logique certes respectable d'une amélioration de l'efficacité et de la rentabilité administrative. L'idée d'un numéro unique lisible sur la carte d'identité devenue numérique commun à l'ensemble des administrations autorise l'ensemble des interconnexions possibles entre

elles. Certes, le document insiste sur la nécessité d'une sécurité des interconnexions, de la proportionnalité de celles-ci aux besoins légitimes des administrations mais qui jugera de cette proportionnalité, si ce n'est des comités tellement proches des administrations qu'on peut craindre que les décisions y prises suivent plus la logique des citoyens. Le précédent du Comité de surveillance de la banque Carrefour en témoigne. En outre, une fois les réseaux mis en place et leurs larges potentialités découvertes ; on peut craindre que l'utilisation de ceux-ci soit toujours plus réclamée. Ainsi, l'existence de diverses banques de données au sein de la sécurité sociale justifie-t-elle dès aujourd'hui leur croisement pour espérer un contrôle bien plus efficace des assurés sociaux et de leurs employeurs. On rappellera l'ancienne proposition du Ministre des Finances, de développer un vaste réseau permettant de collecter auprès des administrations fiscales, sociales, les organisations caritatives, etc. toutes les informations nécessaires afin d'établir pour chaque citoyen un projet de déclaration fiscale que celui-ci n'aurait plus qu'à signer.

3. Quatre dossiers récents étudiés par la Commission de protection de la vie privée illustrent ces craintes : le premier a eu les honneurs de la presse. Il s'agit du recensement de l'INS. Ce qui était en cause, ce n'était pas tant l'indiscrétion des questions contenues dans le formulaire papier remis à chaque ménage mais à la limite les interconnexions que l'INS s'appropriait à opérer sur base du numéro de registre national pour interroger d'autres banques de données administratives, système de collecte de données qui lui permettra dorénavant et avantageusement de se passer de toute collecte auprès des citoyens. Le deuxième dossier est la réforme du registre national introduite par le gouvernement visant notamment à libéraliser l'utilisation du numéro de registre national et à introduire la carte d'identité électronique. Le troisième est la création projetée d'une banque-carrefour des entreprises qui, dans un souci de simplification administrative, permettra à chaque administration de connaître les données minimales d'une entreprise, notion entendue au sens le plus large ( y compris un avocat ou un médecin ), la localisation des données administratives de celle-ci et dès lors l'interrogation automatique de ces banques de données sans devoir désormais en référer à l'entreprise. Enfin, un quatrième dossier peut être évoqué : il s'agit de la création d'un centre fédéral d'expertise de la santé qui pourra coupler au service d'un meilleur contrôle des acteurs de la santé et d'une aide à la définition d'une politique de la santé, les données de la sécurité sociale et de la santé.

4. Faut-il rejeter ce modèle de développement de la cyberadministration ? Un autre modèle pourrait lui être préféré : celui dit du « self service » où les technologies auraient pour seul but la simplification administrative au bénéfice du citoyen. Ainsi, dans l'exemple fiscal repris ci-dessus, on peut imaginer que ce soit lui-même qui puisse initier la collecte des informations auprès des diverses administrations et ce à partir de son ordinateur et proposer, via le réseau, à l'Administration fiscale le produit de sa collecte ainsi facilitée par l'utilisation des technologies nouvelles.

Sans doute, objectera-t-on à ce second modèle qu'il favorise certaines couches de la population, plus initiées aux arcanes des réseaux modernes d'information. A cet égard, le premier modèle est, nous dira-t-on, plus égalitaire et plus efficace.

Ce premier modèle, s'il est acceptable, devrait cependant mieux prendre en compte :

- les libertés du citoyen et l'impact qu'un projet aussi bureaucratique et déresponsabilisant pourrait avoir sur l'opinion publique ;

- la dimension « multiniveaux » (fédéral, régional, communautaire, communal) du dossier ;
- l'impact sur l'administration elle-même (la perte d'emploi, la requalification du personnel, etc.) ;
- les dangers d'une dérive du système en cas d'arrivée d'un pouvoir totalitaire.

5. Ainsi, il nous semble, afin de nous protéger

- qu'un débat démocratique devrait avoir lieu comme déjà demandé par la Commission de protection de la vie privée lors du débat sur l'introduction de la carte SIS ;
- que ce débat doit être piloté par le Parlement lui-même sur proposition du gouvernement et après avoir entendu tous les acteurs intéressés (groupement de défense des citoyens, C.P.V.P....).
- que certains droits doivent être consacrés pour le citoyen : droit de conserver une procédure « papier » ; droit de ne pas se voir appliquer des mesures non demandées sur base d'une décision fondée sur l'utilisation des I.C.T., droit à une totale transparence des flux générés par un dossier ( Cf. infra, n° 6) ;
- que soit mise en place une instance réellement indépendante de l'Administration en charge d'établir un cadastre des flux, de vérifier la légalité, la finalité et la proportionnalité des demandes. Idéalement, cette instance devrait être la C.P.V.P opérant sous le contrôle du ou des législatifs fédéral, régionaux ou communautaires ;
- que des mesures techniques soient prises afin d'assurer automatiquement le contrôle du respect de ces principes. A cet égard, l'obligation pour les fonctionnaires de signer leurs demandes d'accès, la conservation d'une trace de ces accès et surtout la mise sur pied de systèmes automatisés de contrôle visant à prévenir des demandes non autorisées devraient faire l'objet de réglementations strictes ;
- que le principe de séparation fonctionnelle des administrations, traditionnellement la meilleure garantie de protection des citoyens, soit réaffirmée même si des exceptions doivent être possibles et sans doute plus nombreuses. Ainsi, ne devrait-on pas réintroduire l'idée de numéros d'identification distincts par secteur administratifs comme il est déjà suggéré dans certains pays et récemment en Belgique, en ce qui concerne par exemple le numéro « santé » ou le numéro « Justice », numéros distincts du numéro de registre national, également numéro de la « sécurité sociale ». Cette distinction des numéros dans des secteurs sensibles permettrait un meilleur contrôle des interconnexions entre secteurs dans la mesure où ces interconnexions nécessiteraient l'utilisation de tables de conversion dont l'utilisation peut être réglementée et sécurisée.
- enfin, que chaque secteur administratif soit doté d'un « détaché à la protection des données » chargé, selon le modèle proposé par la directive européenne en matière de protection des données, de veiller en toute indépendance au respect des principes des législations « vie privée », à la formation des fonctionnaires à ces principes, à la sécurité des réseaux et fichiers (fiabilité et confidentialité des données, etc.)

6. Notre propos ne s'arrête pas là. La détention de l'information, dit-on, consacre le pouvoir et nul doute, que tel est le cas dans la relation entre un citoyen de plus en plus transparent et une cyberadministration, de plus en plus omnipotente. Cette vérité conduit à réclamer que l'utilisation des technologies renforce également le pouvoir du citoyen dans sa relation avec l'administration et ce dans une mesure comparable à la manière dont

le pouvoir de l'administration se trouve renforcée par cette utilisation des technologies. Il s'agit là de l'application du principe de proportionnalité, selon lequel la balance des intérêts du citoyen et de l'administration telle qu'elle était traditionnellement conçue et assurée en particulier par le cloisonnement des administrations ne puisse être profondément affectée par le développement technologique et son utilisation incontrôlée.

Cette volonté de rééquilibrer la relation citoyen- administration trouve dans l'utilisation des technologies, cette fois au service des citoyens, sa solution. Ainsi le droit à l'information consacré par les législations de protection des données suppose, nous semble t'il, que le citoyen placé devant un guichet électronique puisse connaître de manière claire non seulement les utilisations qui seront faites des données qu'il transmet mais également les données qui pourront être obtenues grâce à l'e-administration, d'autres administrations et ce pour compléter son dossier. Le droit d'accès devrait s'entendre d'un droit d'accès électronique, ce qui permettrait aux citoyens de pouvoir suivre électroniquement son dossier, connaître grâce aux traces conservées dans les log in d'accès aux banques de données, les personnes ayant eu accès à leurs dossiers ou leurs données. Un projet suédois en la matière est sur le point d'être voté : il permettrait d'assurer cette meilleure transparence administrative en garantissant au citoyen un suivi complet de ses dossiers depuis leur naissance jusque et y compris leur archivage. L'obligation imposée par la loi de 1992 d'avoir accès à la logique suivi par des systèmes d'aide à la décision ou systèmes dit experts impose demain que le citoyen puisse disposer de l'information relative au fonctionnement de ces systèmes voire puisse lui même simuler leur fonctionnement ( systèmes de calcul de pension, de fixation de redevances ou d'octroi d'aides,...)

7. Si les lois vie privée permettent une cyberadministration plus transparente et plus soucieuse du respect des libertés du citoyen elles ne sont point les seules : les lois d'accès ou de publicité de l'administration ( chez nous la loi du 10 juillet 1994 relative à la publicité de l'administration ) constituent à cet égard un complément utile et surtout élargissent le propos. Nombre de pays étrangers, les Etats-Unis (cf. l'Electronic Freedom of Information Act de 1996) les premiers mais depuis le Royaume-Uni, la Suède, etc. ont modernisé leur loi sur l'accès à l'information en affirmant le principe du droit à un accès électronique aux dossiers de l'Administration, instituant le devoir de cette dernière d'utiliser les technologies nouvelles pour rendre accessibles les données sur lesquelles l'Administration fonde sa décision ou son action. En poussant plus loin le raisonnement, n'existe-t-il pas pour l'individu, un droit à ce que les canadiens ont appelé un « temps d'ordinateur » c'est-à-dire un droit à une programmation qui permette à l'Administration non seulement de répondre directement à un droit d'accès mais également d'expliquer le raisonnement suivi lors d'une décision, les sources de l'information utilisée, les modes de contestation, voire la possibilité d'une saisine en ligne d'une « juridiction » administrative.

8. Au-delà de cette consécration d'un devoir de l'administration de répondre aux demandes des citoyens, se voit de plus en plus consacrée par des versions plus modernes de ces lois dites d'accès aux documents administratifs, une obligation positive de l'Etat de mettre à disposition des citoyens et ce de manière électronique un certain nombre d'informations sur ses activités ou le résultat de ses activités . L'administration qui dans le cadre de ses compétences collecte et traite de l'information sur l'environnement, les entreprises, les ménages se voit contrainte de les diffuser. Cette obligation croît dans la

mesure où ces collectes et s se voient facilités par les moyens technologiques modernes et que ces mêmes moyens permettent ( que l'on songe à Internet ou aux CD rom) de diffuser facilement et à des coûts marginaux l'information en résultant. Prenons quelques exemples : l'Etat collectera demain grâce à la banque-carrefour des entreprises des informations permettant de recenser les entreprises d'un secteur d'activité, leur localisation et l'importance de leur production. D'autres banques de données fourniront des données sur leur environnement ( la fréquentation des voies d'accès ( Office de la circulation routière), l'habitat ( cadastre), le prix moyen du produit fabriqué par cette entreprise dans le marché commun ou en Belgique ( le service des prix ), etc.). Toutes ces informations peuvent être utiles pour une entreprise déjà installée ou cherchant à s'implanter. Un citoyen de même souhaitera pouvoir consulter aisément l'agenda du conseil communal, la liste des crèches de sa ville, les divers travaux de voirie qui peuvent entraver la circulation, la liste des permis de bâtir octroyés, etc. . Diverses circulaires françaises ont donné un sens à ce « droit du citoyen à l'information essentielle » que Jospin appelait de ses vœux, lors de son discours célèbre d'Hourdin de 1999. Que ce soit en matière de réglementation, d'environnement, de santé ou de sécurité, il est urgent que chaque Administration concernée en concertation avec les représentants des citoyens, définisse ce qu'elle entend dans son secteur par cette information nécessaire pour qu'un citoyen puisse exercer librement ces choix d'existence et utilise les technologies modernes de communication pour la diffuser.

9. Et la carte d'identité électronique voire la signature électronique dans tout cela ? Elles apparaissent comme les corollaires souhaitables d'un dialogue électronique entre le citoyen et l'administration. Ceci dit, à propos de la carte, premièrement, on peut souhaiter minimiser le nombre d'informations lisibles sur la carte. En particulier, faut-il nécessairement que le numéro de registre national y figure alors même que pour les personnes autorisées à le consulter, on peut prévoir un accès électronique en lecture. La digitalisation de la photo du porteur de la carte autorise la copie aisée sur d'autres supports de cette photo. Par ailleurs, faut-il autoriser que cette carte puisse devenir porteuse de dossiers, qu'il s'agisse du dossier médical d'urgence, du dossier « habilitation sécurité sociale » ( s'il y avait confusion de la carte SIS et de la carte d'identité ), etc. ? La question de la gestion de ces dossiers et de leur accès soulève des difficultés nombreuses, en cas de perte de la carte et multiplieraient les obligations de présentation de la carte d'identité, ce qui n'est point souhaitable et contraire aux législations actuelles limitant fortement les personnes autorisées à exiger la carte . En toute hypothèse, il importe que la présentation de la carte d'identité et l'utilisation de la signature électronique ne puissent être exigées que lorsque les nécessités du service administratif les requièrent.

10. La signature électronique qui pourrait être supportée par la carte permet des transactions électroniques, garantit la valeur juridique des documents ainsi signés mais également, utilisée par le fonctionnaire dans le cadre de la cyberadministration, permet des vérifications automatiques ou a posteriori de la légitimité des accès à certaines informations. A propos de ce dernier point, on ne peut qu'appuyer l'idée d'un registre des certificats des signatures des fonctionnaires mentionnant leur qualité et compétence et autorisant ainsi tant les contrôles d'accès que l'identification du signataire et des ses compétences. A propos de la signature électronique officielle des citoyens, il n'est pas évident que la nature des transactions passées avec l'administration constitue à elle seule aux yeux des autorités européennes une justification des procédures particulières requises pour sa création. Ne peut-on à cet égard se contenter des signatures avancées offertes sur le marché ? Certes, la signature électronique liée à la carte d'identité dispose de par la

procédure officielle de vérification de l'identité de la personne demanderesse d'une forte valeur mais cette signature électronique « officielle » sert-elle uniquement dans les relations entre le citoyen et l'administration ou peut-elle également servir dans les relations entre une entreprise et son client ? Si cette dernière hypothèse est retenue et on peut supposer que le secteur privé fera une forte pression pour que ce soit le cas vu la quasi gratuité de la délivrance des certificats et la haute valeur des certificats émis, il est facilement imaginable que des entreprises privées souhaiteront coupler leur carte à microprocesseur à l'utilisation de la carte d'identité voire intégrer leur microprocesseur à la carte d'identité, afin de pouvoir vérifier la signature de la personne souhaitant l'accès à leurs services. Cette réflexion soulève la crainte d'une généralisation de la présentation de la carte d'identité pour l'obtention de services privés et la possibilité pour les prestataires de ces services de pouvoir accéder en lecture à l'ensemble des informations lisibles électroniquement et présentes sur la carte. Ce risque est aggravé si la carte d'identité dans le futur devient le support de dossiers électroniques.

11. Une seconde réflexion s'inquiète de la manière dont certaines administrations pourraient favoriser l'utilisation des signatures électroniques en accordant des priorités ou avantages à ceux qui recourent à des procédures d'authentification électronique et aux procédures on line.

Il est important qu' aucune discrimination ne soit directement ou indirectement introduite vis à vis des personnes qui souhaiteraient conserver une procédure papier et les modes traditionnels d'authentification.

12. Voilà la « cyberadministration » que nous appelons de nos vœux citoyens. C'est à certaines conditions – et c'est le rôle d'un débat démocratique de les définir - qu'elle n'apparaîtra pas réductrice de nos libertés mais conjuguera une efficacité meilleure de nos administration avec la promotion de ces libertés.