

WOL 2004/39 : Reconnaissance juridique des formulaires électroniques

**DEUXIÈME DÉLIVRABLE :
LEVÉE DES OBSTACLES JURIDIQUES
À LA NUMÉRISATION DES FORMULAIRES**

**PARTIE 1 :
ASPECTS JURIDIQUES DE LA NUMÉRISATION
DES FORMULAIRES**

Recherche menée par

Yorick COOL
Marie DEMOULIN
Romain MARCHETTI

sous la direction
de Marie DEMOULIN
et du professeur Etienne MONTERO

PRÉSENTATION

Au cours de la première étape du marché, nous avons procédé au dépouillement et à l'analyse d'une cinquantaine de formulaires, afin d'y relever les différents obstacles à leur validité juridique lors de leur transformation sous forme électronique. Cette analyse détaillée a permis de mettre en lumière un certain nombre d'obstacles et d'identifier pour chacun d'eux les sources juridiques précises.

La seconde étape, matérialisée dans le présent rapport, consiste à proposer des solutions concrètes en vue de lever les obstacles identifiés.

La première partie du rapport adopte une approche par problème. Il s'avère en effet que les obstacles rencontrés sont récurrents et peuvent être regroupés en onze catégories d'exigences formelles :

1. *La signature*
2. *L'apposition d'un sceau officiel ou d'un cachet*
3. *Le paraphe de chaque page du formulaire et des documents annexés*
4. *La mention manuscrite « lu et approuvé »*
5. *La date précédant la signature*
6. *L'exigence de biffer la mention inutile*
7. *Les formulaires requérant l'intervention de plusieurs personnes/entités différentes*
8. *Les documents en tout genre à annexer au formulaire*
9. *L'envoi du formulaire ou d'un document en plusieurs exemplaires*
10. *La confidentialité de certaines données fournies*
11. *Les exigences relatives à l'envoi du formulaire*

Partant de cette classification, nous avons examiné chaque règle de forme susceptible de constituer un obstacle, afin d'en dessiner les contours et de déterminer les fonctions qu'elle est éventuellement appelée à remplir, conformément à la théorie des équivalents fonctionnels. Cette réflexion nous a conduit à proposer une solution générale, en vue de lever l'obstacle, et à envisager les modalités de mise en œuvre de cette solution. En outre, les questions relatives à la protection de la vie privée ont également été envisagées et des solutions concrètes proposées.

La deuxième partie du rapport adopte une approche par formulaire. Ainsi, chaque formulaire est présenté sous forme d'une fiche analytique, reprenant les obstacles à sa numérisation, les éventuelles sources de ces obstacles, et enfin les solutions préconisées dans la première partie pour lever ces obstacles. De la sorte, le lecteur intéressé par le traitement d'un formulaire en particulier n'aura qu'à s'y reporter directement, après avoir consulté la table des fiches.

Toutes ces solutions devront bien entendu être affinées et débattues avec l'équipe de Wall-On-Line (EASI-WAL), en tenant compte des possibilités de mise en œuvre à court et à moyen terme.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 1 : ASPECTS JURIDIQUES DE LA NUMÉRISATION DES FORMULAIRES

I. PRINCIPES ET METHODES	5
1. La théorie des équivalents fonctionnels.....	5
a) Une conception ouverte du formalisme	5
b) Une conception iconoclaste du formalisme	6
2. Les choix qui s'offrent au législateur régional	7
a) L'adaptation des textes au cas par cas	7
b) Le recours à des dispositions transversales.....	7
c) Le choix de l'instrument législatif	9
II. ANALYSE JURIDIQUE DES DIFFERENTS OBSTACLES.....	10
1. La signature	10
a) Formulaire concernés	10
b) Contexte	11
c) Fonctions de la signature.....	12
d) Solution préconisée.....	12
e) Le cas particulier du <i>token</i>	13
2. Le sceau et le cachet	15
a) Formulaire concernés	15
b) Fonction de cette exigence.....	16
c) Solution préconisée	16
3. Le paraphe	18
a) Formulaire concernés	18
b) Fonction du paraphe.....	18
c) Solution préconisée	18
4. La mention manuscrite « lu et approuvé »	20
a) Formulaire concernés	20
b) Fonction de cette exigence.....	20
c) Solution préconisée	21
5. La date précédant la signature.....	23
a) Formulaire concernés	23
b) Fonction de cette exigence.....	23
c) Solution préconisée	23
6. L'exigence de biffer la mention inutile.....	24
a) Formulaire concernés	24
b) Fonction de cette exigence.....	24
c) Solution préconisée	24
7. Les formulaires requérant l'intervention de plusieurs personnes/entités différentes ...	25
a) Formulaire à remplir par plusieurs personnes/entités différentes.....	25
b) Formulaire différents à remplir et à remettre conjointement par plusieurs personnes/entités différentes	26
c) Formulaire à signer par plusieurs personnes/entités différentes.....	26

d) Solution préconisée.....	27
8. Les documents à joindre au formulaire	29
a) Formulaires concernés	29
b) Nature de l'obstacle	30
c) Simplification de la procédure administrative	30
d) Validation des formulaires électroniques	31
9. L'exigence de plusieurs exemplaires	32
a) Formulaires concernés	32
b) Fonction de cette exigence.....	32
c) Solution préconisée	32
10. La confidentialité de certaines données fournies.....	34
a) Formulaire concerné	34
b) Solution préconisée.....	34
11. Les exigences relatives à l'envoi du formulaire.....	35
a) Envoi par courrier postal ou à une adresse postale précise.....	35
b) Délai pour envoyer le formulaire ou pour y réagir	36
c) Envoi par lettre recommandée (à la poste) avec ou sans accusé de réception	36
d) Fonctions de ces exigences.....	37
e) Solution préconisée.....	38
III. QUESTIONS RELATIVES A LA PROTECTION DE LA VIE PRIVEE.....	41
1. La vignette.....	41
2. Les informations relatives à la protection de la vie privée à fournir au demandeur.....	43
IV. SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS	44
1. Solutions juridiques préconisées pour lever les obstacles à la validité des formulaires électroniques	44
2. Recommandations pratiques.....	44
3. Recommandations concernant le respect de la vie privée	45

I. PRINCIPES ET MÉTHODES

La majorité des formulaires examinés dans le cadre de la présente étude ont été pensés dans un contexte administratif naturellement marqué par la suprématie du papier. A cet égard, le passage du papier à l'électronique soulève nécessairement un certain nombre de questions juridiques quant à la validité du processus envisagé. En effet, les multiples exigences de forme qui émaillent le processus de remplissage et d'envoi d'un formulaire sont souvent en porte-à-faux avec l'univers numérique. On songe notamment au formalisme du paraphe, du sceau, ou encore des mentions manuscrites. Et même si certaines formalités, comme la signature ou le recommandé, connaissent un homologue digital, encore faut-il s'assurer de sa reconnaissance sur le plan juridique.

Avec le recours de plus en plus fréquent aux nouvelles technologies, ces questions sont devenues, sinon classiques, du moins familières au juriste. Rapidement, la théorie dite des équivalents fonctionnels s'est imposée en doctrine comme la réponse la plus adéquate. Aussi, au moment d'envisager des solutions aux obstacles relevés dans les formulaires examinés, il nous semble naturel de prendre appui sur cette théorie pour entamer notre réflexion. Nous examinerons ensuite les différents choix qui s'offrent au législateur régional en vue de lever les obstacles à la numérisation de ses formulaires.

1. LA THÉORIE DES ÉQUIVALENTS FONCTIONNELS

a) Une conception ouverte du formalisme

La théorie des équivalents fonctionnels consiste à « se départir d'une lecture formaliste des concepts pour s'attacher plutôt aux fonctions qui leur sont assignées »¹. L'approche fondée sur l'équivalent fonctionnel repose sur une analyse des objectifs et des fonctions de l'exigence de forme, et vise à déterminer comment ceux-ci peuvent être assurés par des moyens électroniques. Il s'agit donc d'accepter des équivalents électroniques aux formalités traditionnelles, à condition qu'ils remplissent les mêmes fonctions que ces dernières.

Par fonction, on entend les propriétés, vertus ou attributs particuliers qui rendent une formalité apte à remplir les objectifs que le législateur lui a assignés. En effet, si ce dernier a porté son choix sur telle formalité plutôt qu'une autre, c'est qu'elle présente à ses yeux toutes les qualités nécessaires à rencontrer ses objectifs. Il convient donc d'identifier ces objectifs ou fonctions afin de déterminer si le procédé utilisé dans l'environnement électronique permet de les préserver.

Ces objectifs peuvent être généraux ou particuliers. Par exemple, une formalité peut avoir, de manière générale, pour but de fournir un moyen de contrôle à l'administration, de protéger le consentement de l'administré, ou de fournir à l'une comme à l'autre un moyen de preuve de l'acte posé. Plus spécifiquement, l'exigence peut notamment avoir pour fonction d'attirer l'attention sur l'importance de l'acte qu'on s'apprête à poser, d'obliger à vérifier les informations fournies, de permettre d'identifier les auteurs de l'acte, de garantir leur adhésion à ce dernier ou

¹ M. DEMOULIN et E. MONTERO, « La conclusion des contrats par voie électronique », in M. FONTAINE (sous la direction de), *Le processus de formation du contrat. Contributions comparatives et interdisciplinaires à l'harmonisation du droit européen*, Bruxelles, Bruylant et Paris, L.G.D.J., 2002, p. 716, n° 32. Pour plus de développements sur la théorie des équivalents fonctionnels, voy. D. GOBERT et E. MONTERO, « La signature dans les contrats et les paiements électroniques : l'approche fonctionnelle », *D.A./O.R.*, 2000, n° 53, pp. 17-39 ; E. CAPRIOLI et R. SORIEUL, « Le commerce international électronique : vers l'émergence de règles juridiques transnationales », *J.D.I.*, 1997/2, pp. 323-393, spéc. pp. 380-382.

encore de préserver son intégrité. Une même formalité peut poursuivre divers objectifs, généraux et particuliers, et remplir ainsi plusieurs fonctions².

La possibilité de recourir à des « équivalents fonctionnels » ne signifie pas pour autant que le procédé « équivalent » à la formalité requise doit être « similaire » à celle-ci. Il convient de se détacher des moyens particuliers choisis par le législateur, pour se concentrer sur les finalités fondamentales que ces moyens poursuivent. La théorie des équivalents fonctionnels permet ainsi d'accueillir des procédés *complètement différents* de ceux envisagés par le législateur, pourvu qu'ils remplissent les fonctions assignées à la formalité envisagée.

Dans la suite de l'étude, nous nous attacherons donc à déterminer, pour chaque règle de forme problématique, quelles sont les fonctions qu'elle est supposée remplir, en vue d'identifier les procédés permettant de préserver ces fonctions.

b) Une conception iconoclaste du formalisme

Il convient de souligner qu'une telle théorie constitue une véritable révolution eu égard à la conception traditionnelle du formalisme. En effet, jusqu'ici, il semblait fermement établi que « formalisme ne signifie pas forme compliquée, mais forme impérative, c'est-à-dire imposée, sans équivalent possible »³. Ainsi, on considère traditionnellement que nul équivalent ne peut être substitué à une forme solennelle⁴. « La règle de forme, par définition, exclut le recours à des procédés équipollents : on ne peut échapper à son application en prétendant que le résultat attendu de la règle a été atteint par un autre moyen que la formalité prescrite »⁵.

La jurisprudence s'est d'ailleurs toujours montrée inflexible à cet égard. Par exemple, elle considère, de manière très stricte, que l'exigence d'une mention écrite de la main du signataire ne peut être satisfaite par des procédés de dactylographie, que la signification par exploit d'huissier ne peut être remplacée par une lettre missive, qu'on ne saurait se passer de mentions obligatoires en prouvant que la partie protégée était pleinement informée, etc. Ces précédents montrent à suffisance l'accueil mitigé que pourrait recevoir la théorie des équivalents fonctionnels devant les cours et tribunaux.

Dès lors, il appartient au seul législateur d'admettre ou non l'usage de procédés équivalents aux formes qu'il prescrit. A cet égard, plusieurs méthodes législatives sont envisageables afin de lever les obstacles à la numérisation des formulaires de la Région wallonne⁶.

² Voy. M. DEMOULIN et E. MONTERO, « Le formalisme contractuel à l'heure du commerce électronique », in *La théorie générale des obligations, suite*, Formation permanente – CUP, Liège, octobre 2002, vol. 57, pp. 161 et s.

³ J. FLOUR, « Quelques remarques sur l'évolution du formalisme », in *Le droit privé français au milieu du XX^e siècle. Etudes offertes à Georges Ripert*, Paris, L.G.D.J., 1950, t. I, p. 101, n° 9.

⁴ A ce sujet, voy. G. COUTURIER, « Les finalités et les sanctions du formalisme », *Rép. Defrénois*, 2000, p. 880 ; J. FLOUR, « Quelques remarques sur l'évolution du formalisme », *op. cit.*, p. 101, n° 9 ; M.-A. GUERRIERO, *L'acte juridique solennel*, *op. cit.*, pp. 103 et s.

⁵ G. COUTURIER, « Les finalités et les sanctions du formalisme », *op. cit.*, p. 886.

⁶ Pour un exposé détaillé des principes de politique juridique à prendre en compte en vue d'adapter le formalisme à un univers dématérialisé, voy. M. DEMOULIN et E. MONTERO, « La conclusion des contrats par voie électronique », *op. cit.*, pp. 713 et s.

2. LES CHOIX QUI S'OFFRENT AU LÉGISLATEUR RÉGIONAL

a) L'adaptation des textes au cas par cas

Afin de permettre la numérisation de ses formulaires, la Région wallonne peut choisir d'agir au cas par cas, formulaire par formulaire. Il s'agirait d'adapter, le cas échéant, la pratique administrative afférente au formulaire considéré, le modèle de formulaire annexé à un décret⁷, à un arrêté ou à une circulaire, et/ou chaque disposition décrétale ou réglementaire prescrivant une formalité.

Une telle approche présente cependant des inconvénients non négligeables⁸. Outre son caractère fastidieux, ce genre de méthode présente le risque de manquer l'une ou l'autre disposition non identifiée dans laquelle subsisterait un obstacle à la validité juridique du formulaire électronique.

Ces inconvénients pourraient être contournés par le recours à une seule disposition validant d'un bloc le processus de numérisation du formulaire concerné. A titre d'exemple, citons cette disposition, prévue spécifiquement pour le formulaire d'introduction d'une demande d'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés à l'intention des Pouvoirs Publics : « L'employeur qui désire engager des travailleurs donnant lieu à l'octroi de l'aide adresse une demande à l'administration, *soit par courrier, soit par voie électronique, au moyen d'un formulaire dont le modèle est déterminé par l'administration* et mis à la disposition de l'employeur par celle-ci ou par les directions régionales du FOREm »⁹. Cette disposition confie ainsi à l'administration le soin de mettre en place le formulaire électronique le plus adéquat.

Cependant, une approche par formulaire risquerait de nuire à la cohérence d'ensemble. Or, la récurrence des obstacles rencontrés dans les différents formulaires laisse pressentir qu'un regroupement des solutions est possible, dans une perspective plus large. Partant, il semble inutile et incohérent de multiplier à l'infini les modifications de textes et d'envisager les solutions, formulaire par formulaire, et ce, d'autant plus que l'objectif du présent marché est d'élaborer, à terme, des solutions généralisables à l'ensemble des formulaires de la Région wallonne, au delà de l'échantillon analysé ici.

b) Le recours à des dispositions transversales

Une seconde possibilité serait d'adopter une ou plusieurs dispositions transversales, destinées à s'appliquer à l'ensemble des formulaires concernés ou, plus largement, à l'ensemble des formulaires de la Région wallonne.

A nouveau, un choix s'offre au législateur, entre une disposition transversale à caractère général et une ou plusieurs dispositions transversales particulières.

⁷ Notons que les modèles de formulaires figurant en annexe d'un texte ont la même valeur législative que le texte auquel ils sont annexés, et ne peuvent dès lors être modifiés que par un texte de même valeur ou de valeur supérieure, à moins de bénéficier de pouvoirs spéciaux.

⁸ D. GOBERT et E. MONTERO, « Le traitement des obstacles formels aux contrats en ligne », in *Le commerce électronique européen sur les rails ? Analyse et propositions de mise en œuvre de la directive sur le commerce électronique*, Cahiers du C.R.I.D., n° 19, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 241.

⁹ Art. 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand et d'autres dispositions légales, *M.B.*, 30 janv. 2003.

L'adoption d'une disposition à caractère général serait des plus commodes en vue de valider d'emblée la numérisation de tous les formulaires par l'administration. On pourrait, à cet égard, s'inspirer largement de la solution adoptée au niveau fédéral en ce qui concerne la validité de la déclaration fiscale électronique. L'article 307bis, § 1^{er}, du CIR dispose en effet :

« La déclaration électronique mise à disposition par le Service Public Fédéral Finances, remplie et transmise conformément aux indications qui y figurent, est assimilée à une déclaration certifiée exacte, datée et signée visée à l'article 307, § 2 ».

Cette disposition assimile automatiquement la déclaration fiscale électronique à la déclaration fiscale « papier », quels que soient les procédés électroniques utilisés pour remplir les formalités de la déclaration fiscale. Transposée à la problématique de la numérisation des formulaires de la Région wallonne, une telle disposition pourrait être rédigée comme suit :

« Un formulaire électronique mis à disposition par la Région wallonne, complété et transmis, avec ses éventuelles annexes, conformément aux modalités indiquées par l'administration, est assimilé au formulaire papier portant le même intitulé, complété, signé et transmis, avec ses éventuelles annexes, à l'administration concernée, conformément aux dispositions décrétales et réglementaires ».

Nous verrons par la suite qu'une telle clause transversale générale viendrait à bout de la totalité des obstacles à la validité des formulaires électroniques. En effet, elle couvre non seulement les formalités liées au remplissage du formulaire (mentions manuscrites, signature, biffer la mention inutile, dater...) mais également à son envoi (par courrier postal, en plusieurs exemplaires, par recommandé...), tout en envisageant la possibilité d'y joindre certains documents.

Une clause transversale générale ainsi libellée dispense le législateur de recourir à des clauses transversales particulières à certains obstacles spécifiques.

Cette disposition présente également l'avantage de confier à l'administration la tâche d'établir les modalités pratiques de la numérisation des formulaires de la Région wallonne *et de les faire évoluer au gré des progrès technologiques*. Si nécessaire, cette tâche pourrait être encadrée par la disposition suivante :

« Pour déterminer les modalités visées à l'alinéa précédant, l'administration veillera à préserver les fonctions associées aux diverses formalités afférentes aux formulaires, sauf si ces formalités ne s'avèrent plus pertinentes dans l'environnement numérique ».

Ainsi, l'administration serait tenue de prendre en considération les fonctions remplies par chaque formalité requise pour y trouver un équivalent électronique. En d'autres termes, l'administration ferait application de la théorie des équivalents fonctionnels. Cela implique, rappelons-le, la possibilité de recourir à des procédés complètement différents de ceux imposés dans un contexte papier, du moment qu'ils permettent de remplir les mêmes fonctions. Par exemple, si des mentions manuscrites sont requises pour les formulaires papier, les fonctions de cette exigence pourraient être remplies par un autre procédé numérique ne nécessitant (voy. *infra*, point II.4).

La disposition ci-dessus offre en outre la possibilité de supprimer une exigence de forme qui n'aurait plus de sens dans le contexte numérique. Citons, par exemple, l'exigence d'envoyer un document en plusieurs exemplaires, qui peut se justifier dans un contexte papier, mais qui perd son intérêt dans un processus électronique où tout fichier électronique peut être reproduit autant de fois que nécessaire (voy. *infra*, point II.9).

c) Le choix de l'instrument législatif

Quelle que soit la solution choisie, il est nécessaire d'agir par voie de décret, qui s'imposera aux textes de même valeur ou de valeur inférieure, et *a fortiori* à toute pratique administrative.

Il ne nous semble pas possible d'agir par voie d'arrêté, sauf à bénéficier de pouvoirs spéciaux. A cet égard, on pourrait songer à recourir au décret RESA¹⁰, mais son champ d'application ne correspond pas tout à fait à la problématique envisagée ici. Certes, la numérisation des formulaires de l'administration procède d'un souci de simplification administrative, mais la possibilité donnée au gouvernement wallon de procéder à cette simplification par voie d'arrêté est limitée à l'adoption de cinq mesures précises, à savoir :

- 1) exonérer de la transmission systématique et préalable de toutes les pièces justificatives requises par la législation ;
- 2) fixer des délais de rigueur pour les procédures entraînant un droit ou une obligation en faveur d'une personne physique ou morale ;
- 3) préciser des délais de rigueur dans les procédures de consultation ;
- 4) introduire dans les textes qui prévoient un moyen de paiement, une disposition autorisant le recours à des moyens de paiement alternatifs plus simples ;
- 5) supprimer le recours à l'envoi recommandé lorsque cette démarche est inutile sur le plan de la sécurité juridique ou qu'elle peut être remplacée par d'autres modalités conférant une date certaine.

Certains des obstacles à la numérisation des formulaires que nous avons relevés sont concernés par ces mesures. Dans le cadre de la présente étude, nous les avons examinés de manière succincte, sans préconiser, pour l'heure, de solution définitive. Ces obstacles feront l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'avenant au présent marché, qui permettra de porter l'analyse au-delà de la seule numérisation des formulaires, dans une optique plus large de simplification des procédures sous-jacentes. Les mesures qui seront alors envisagées pourront être mises en œuvre par un arrêté de pouvoirs spéciaux.

Pour ce qui est des obstacles non concernés par le décret RESA, il devront nécessairement être levés par décret, au moyen de la disposition transversale proposée dans la présente étude.

Notons encore qu'il faudra veiller à la visibilité des dispositions adoptées, en les ajoutant systématiquement (sur le site formulaires.wallonie.be) à la liste des textes constituant la base légale de chaque formulaire électronique.

¹⁰ Décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, *M.B.*, 1^{er} mars 2005, p. 7963.

II. ANALYSE JURIDIQUE DES DIFFÉRENTS OBSTACLES

1. LA SIGNATURE

a) Formulaires concernés

On retrouve une exigence de signature dans les formulaires suivants :

- Agrément de conseil (anciennement « Agrément de consultant »)
- Aide à l'investissement – Demande d'intervention (pour les demandes à partir du 1^{er} juillet 2004)
- Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) – Formulaire d'introduction d'une demande d'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés à l'intention des Pouvoirs Publics (transfert de points APE entre pouvoirs locaux et vers les ASBL)
- Allocation de Déménagement et Loyer (ADEL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- Chèques-formation à la création d'entreprise – Demande d'octroi de prime
- Concours FEOGA – Demande d'octroi de prime
- Concours FEOGA – Demande de liquidation
- CWATUP – Certificats d'urbanisme – Annexe 35 - Formulaire I A - Demande de certificat d'urbanisme n° 1
- CWATUP – Certificats d'urbanisme – Annexe 35 - Formulaire II A - Demande de certificat d'urbanisme n° 2
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 20 - Formulaire J - Demande de permis d'urbanisme
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 21 - Formulaire K - Attestation de l'architecte
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 22 - Formulaire L - Attestation de l'architecte soumise au visa du conseil de l'Ordre des Architectes
- e-business – Prime pour la création d'un site – Formulaire de demande de prime pour la création d'un site e-business
- e-business – Prime Rentic – Formulaire de demande de prime pour le recours aux services d'un Rentic
- Epuration individuelle – Formulaire intégré - Prime et exemption taxe
- Eurodyssée – Dossier de candidature
- Exonération des droits proportionnels sur les apports en société – Demande d'autorisation
- Fonction publique wallonne – Annexe IX : Formulaire de candidature à la mutation
- Fonction publique wallonne – Annexe X : Formulaire de candidature à la permutation
- Fonction publique wallonne – Annexe XV : Déclaration de créance pour frais de parcours et de séjour
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IX : Formulaire de déclaration des établissements de classe 3
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe XI : Formulaire d'introduction d'un recours contre un permis d'environnement, un permis unique ou une déclaration, relatif à un établissement classé
- Prime à la construction – Formulaire A
- Prime à la construction – Formulaire B
- Prime à la construction – Formulaire C
- Prime à la construction – Formulaire F
- Prime à la construction – Formulaire S
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime
- Prime à la restructuration d'un immeuble – Formulaire R99
- Prime à l'embellissement – Formulaire A – Description du projet
- Prime à l'embellissement – Formulaire B – Attestation de propriété
- Prime à l'embellissement – Formulaire C – Demande de subvention

- Prime à l'emploi – Demande d'intervention
- Prime aux services de conseil (anciennement « Aide à la Consultance ») – Demande d'intervention
- Prime régionale SOLTHERM – Chauffe-eau solaire (2004) : Demande de prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Formulaire projet
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Attribution du marché
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un état d'avancement permettant l'octroi de l'avance de 70% du subside
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un décompte final
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un avenant

b) Contexte

Le problème de la signature électronique est complexe car celle-ci est multiforme. Il n'existe pas *une* signature électronique, mais *des* mécanismes, fort différents, de signature électronique. De plus, la multiplicité se retrouve également au niveau de la législation. Ainsi, la matière de la signature électronique est régie tant par la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification¹¹, que par l'article 1322, al. 2, du Code civil. Alors que la première a une portée générale qui s'étend à toutes les branches du droit¹², le champ d'application du second ne dépasse pas le droit civil, et plus précisément, la matière de la preuve des actes sous seing privé. Dès lors que l'on se situe, dans le cadre du présent contrat, uniquement en matière administrative, seule la référence à la loi du 9 juillet 2001 est pertinente.

Celle-ci établit une hiérarchie entre les différentes techniques de signature électronique et ce, en créant deux régimes différents. Le premier, établi par l'article 4, § 5, est un régime dit de non-discrimination. Il assure qu'aucune signature électronique, entendue comme « une donnée sous forme électronique jointe ou liée logiquement à d'autres données électroniques et servant de méthode d'authentification » (art. 2, 1°), ne peut « être privée de son efficacité juridique et ne peut être refusée comme preuve en justice au seul motif que la signature se présente sous forme électronique, qu'elle ne repose pas sur un certificat qualifié, qu'elle ne repose pas sur un certificat qualifié délivré par un prestataire accrédité de service de certification, qu'elle n'est pas créée par un dispositif sécurisé de création de signature ». Ce régime s'applique à l'immense majorité des mécanismes de signature électronique, tant il est vrai que la définition de l'article 2, 1°, est large, et peut donc inclure des mécanismes associant identifiants et mots de passe, des signatures biométriques, des mécanismes cryptographiques, etc. Le point crucial de ce régime est que le caractère électronique d'une signature ne peut suffire à contester son efficacité juridique ou son utilisation comme preuve en justice. Toutefois, il reste possible de rejeter une signature électronique soumise à ce régime sur une autre base, essentiellement en soutenant que les fonctions classiques de la signature ne sont pas remplies par le mécanisme en question¹³.

Tout au contraire, le second régime, contenu à l'article 4, § 4, assimile totalement à la signature manuscrite ce que nous appellerons par commodité la signature électronique qualifiée, à savoir, toute « signature électronique avancée réalisée sur la base d'un certificat qualifié et conçue au moyen d'un dispositif sécurisé de création de signature électronique ». L'équivalence posée entre la signature électronique qualifiée et la signature manuscrite est totale, et il n'est pas possible, dans ce régime, de la contester. Au vu de la définition des différents termes employés donnée à l'article 2 de la loi, il s'avère que ce régime ne concerne, dans l'état actuel de la technique, qu'un seul mécanisme particulier : celui de la cryptographie asymétrique basée sur un certificat délivré

¹¹ *M.B.*, 29 juillet 2001, p. 33070.

¹² D. MOUGENOT, *La preuve*, tiré à part du *Répertoire notarial*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2002, p. 189, n° 122-3.

¹³ *Ibid.*, p. 190, n° 122-3.

par un tiers de confiance. La primauté de cette technologie s'explique principalement par ses très réelles qualités techniques. On peut donc penser qu'il existe des raisons tant juridiques que techniques pour recourir à la cryptographie asymétrique dans toute la mesure du possible. Toutefois, dans le contexte actuel, il n'est pas réaliste de préconiser l'utilisation exclusive de la signature électronique qualifiée dans les formulaires de la Région wallonne, puisque l'accès des citoyens à cette technique est encore très limité. L'objectif semble donc être d'établir un régime de transition harmonieux, tout en gardant à l'esprit qu'à terme, on souhaite recourir à la signature électronique qualifiée et ce, grâce à la mise en place généralisée de la carte d'identité électronique. Cela impliquera notamment de ne pas prendre de mesures pouvant se révéler ultérieurement comme un frein à l'adoption de la signature électronique qualifiée.

c) Fonctions de la signature

On attribue classiquement¹⁴ deux fonctions à la signature : l'identification du signataire, et la manifestation de son consentement. Quelle que soit la solution juridique adoptée pour résoudre le problème de la signature des formulaires de la Région wallonne, il faudra s'assurer que, du point de vue technique, ces deux fonctions sont remplies par les mécanismes employés.

d) Solution préconisée

La meilleure voie pour assurer un passage simple d'un système sans signature électronique qualifiée à un système basé sur elle est sans doute de calquer la démarche sur celle adoptée par l'article 307bis, § 1^{er}, du CIR à propos de la déclaration fiscale au niveau fédéral. Celui-ci paraît en effet pertinent dans la mesure où la déclaration fiscale est *in fine* un formulaire signé. Pour rappel, l'article en question stipule :

« La déclaration électronique mise à disposition par le Service Public Fédéral Finances, remplie et transmise conformément aux indications qui y figurent, est assimilée à une déclaration certifiée exacte, datée et signée visée à l'article 307, § 2 ».

La force de l'article est d'assimiler totalement, du point de vue de la validité, le formulaire électronique à son équivalent papier. Concernant la signature, le silence du texte est salutaire. En effet, la signature électronique de la déclaration fiscale – effectuée dans le contexte fédéral à l'aide d'un « token » – est reconnue implicitement comme étant valide pour remplir le formulaire en question, sans pour autant que le texte accorde une valeur juridique quelconque au mécanisme du token en tant que tel¹⁵. En réalité, l'article 370bis, § 1^{er}, du CIR court-circuite, en matière de déclaration fiscale, la législation sur la signature électronique, rendant ainsi caduques les incertitudes que celle-ci génère. Un des effets appréciables d'une telle disposition est qu'elle reste tout à fait pertinente si les formulaires électroniques changent, par exemple en requérant une signature électronique qualifiée. Peu importe le mécanisme de signature utilisé, il est validé dans le cadre du formulaire électronique, sans qu'on lui ait conféré une quelconque valeur juridique hors de ce contexte. Cette solution apparaît subtile et élégante, et nous semble un argument supplémentaire en faveur de l'adoption de la clause transversale générale suggérée au point I :

¹⁴ Voyez par exemple D. GOBERT, « La sécurisation des échanges par la reconnaissance de la signature électronique : condition d'existence des réseaux d'avocats », in *Multimédia : le cyberavocat*, Formation permanente CUP, vol. 29, Liège-Namur, fév. 1999, p. 173 ; D. MOUGENOT, *La preuve, op. cit.*, p. 161, n° 109 ; D. MOUGENOT, « Droit de la preuve et technologies nouvelles : synthèse et perspectives », in *Droit de la preuve*, Formation permanente CUP, vol. 19, Liège, oct. 1997, p. 76 ; M. VAN QUICKENBORNE, « Quelques réflexions sur la signature des actes sous seing privé », *R.C.J.B.*, 1985, pp. 68 et s.

¹⁵ Ceci est sans préjudice de la valeur juridique dont le token dispose en vertu de l'article 4, § 5, de la loi du 9 juillet 2001. Cf. *infra*.

« Un formulaire électronique mis à disposition par la Région wallonne, complété et transmis, avec ses éventuelles annexes, conformément aux modalités indiquées par l'administration, est assimilé au formulaire papier portant le même intitulé, complété, signé et transmis, avec ses éventuelles annexes, à l'administration concernée, conformément aux dispositions décrétales et réglementaires ».

La possibilité pour l'administration de recourir à n'importe quel mécanisme de signature électronique pour signer les formulaires en ligne ne doit pas faire oublier que les mécanismes autres que la signature électronique qualifiée ont un degré de sécurité technique moindre. De ce fait, il nous semble qu'il faut faire un examen d'opportunité lorsqu'on souhaite admettre un autre mécanisme pour la signature du formulaire électronique. Car même si l'adoption de l'article préconisé supprime les questions juridiques liées à la signature électronique, la question de la fiabilité technique demeure. Il faut donc déterminer le risque technique que l'on est prêt à encourir lors de l'utilisation d'un mécanisme de signature alternatif. Cet examen se fera essentiellement en ayant à l'esprit les fonctions classiques que doit remplir la signature.

e) Le cas particulier du token

Il semble que la Région souhaite aller vers l'utilisation de « tokens » en attendant que la carte d'identité électronique – et les lecteurs permettant de l'utiliser – soient plus répandus. On peut remarquer d'emblée que du point de vue juridique, le token bénéficie du principe de non-discrimination énoncé à l'article 4, § 5, de la loi du 9 juillet 2001. En effet, il constitue bien « une donnée sous forme électronique, jointe ou liée logiquement à d'autres données électroniques et servant de méthode d'authentification ».

Si une telle reconnaissance pourrait sembler suffisante, nous avons signalé qu'*en théorie*, il reste une possibilité de rejeter la signature bénéficiant du régime de l'article 4, § 5, sur base d'un motif autre que ceux explicitement proscrits par l'article. Toutefois, *en pratique*, un tel rejet est difficilement concevable. Dès lors que l'administration met des formulaires électroniques à la disposition des administrés et fait le choix d'un mécanisme de signature électronique déterminé – en l'occurrence le token –, on ne voit pas qu'elle puisse après coup priver ce mécanisme de son efficacité juridique et, partant, contester la validité du formulaire. A se comporter ainsi, elle se mettrait en contradiction avec elle-même. De la même manière, on conçoit difficilement qu'un administré conteste le mécanisme de signature employé dans le formulaire qu'il a lui-même souhaité remplir, alors même qu'il est dans son intérêt que la validité du formulaire ne soit pas remise en cause.

Cela dit, il est souhaitable d'éliminer totalement tout risque, fût-il théorique, de contestation de la validité des formulaires électroniques de la Région. Or, la clause dont nous avons préconisé l'adoption renforce la sécurité juridique en éliminant toute incertitude quant à la valeur d'un formulaire signé à l'aide d'un token. La clause préconisée reste donc utile dans le cas du token, et ce d'autant que, comme nous le verrons, elle sert aussi pour la résolution d'autres obstacles.

Du point de vue technique, les fonctions d'identification et d'adhésion au contenu de l'acte sont clairement remplies par le token. L'unicité des identifiants et mots de passe du token garantit en principe l'identité de son utilisateur, et la saisie des mots de passe correspond bien à une volonté d'adhérer au contenu du formulaire. S'agissant de l'identification, le seul risque réel est qu'un tiers découvre le support sur lequel la liste de mots de passe se trouve inscrite. Ce genre de problème peut facilement être résolu par une dissociation physique entre identifiant et mots de passe : l'utilisateur obtient son identifiant sur un support distinct de celui qui reprend la liste des mots de passe, et est invité à détruire le support qui contient l'identifiant. De ce fait, le tiers découvrant la liste ne peut rien en faire. La fonction d'adhésion ne génère même pas ce type

d'inquiétude. Tout au plus peut-on rappeler qu'il est bon qu'une saisie du mot de passe se fasse avant de valider l'envoi du formulaire, afin d'éviter les envois non désirés.

Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'une fonction de la signature ordinaire, on peut souhaiter s'assurer que l'intégrité du document signé soit garantie. Le token, au contraire de la signature électronique qualifiée, n'offre pas une telle garantie. Cela ne nous paraît pas critique. Le plus grand risque encouru par l'absence de cette fonction nous paraît en définitive être la corruption du formulaire lors de l'envoi. Or, sauf erreur de notre part, une telle corruption sera constatée lors de la réception du formulaire, à tout le moins par le fonctionnaire chargé de traiter le dossier. Il paraît peu vraisemblable que la corruption passe inaperçue. L'autre risque envisageable est une modification malicieuse du formulaire tel que complété par le citoyen. Une telle modification peut survenir de deux manières. Soit un tiers intercepte la communication du formulaire, en modifie la teneur, et puis reprend la communication, soit un fonctionnaire modifie le formulaire reçu par l'administration. La première hypothèse est improbable au regard de la disproportion des moyens techniques à mettre en oeuvre pour faire la modification et l'intérêt – difficile à imaginer – que représenterait la modification en question. La seconde l'est également, à raison du manque de vraisemblance de l'hypothèse. Certes, aucune des deux ne peut être entièrement écartée, mais le risque présenté semble suffisamment minime pour ne pas rejeter l'utilisation du token dans l'attente de la disponibilité de la signature électronique qualifiée.

Rappelons que si ces risques sont considérés comme minimes, ils justifient tout de même que l'on passe à l'utilisation de la signature électronique qualifiée dès que cela est possible, grâce, par exemple, à l'introduction de la carte d'identité électronique.

2. LE SCEAU ET LE CACHET

a) Formulaires concernés

Les formulaires suivants doivent être revêtus d'un *sceau communal* :

- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- Epuration individuelle – Formulaire intégré – Prime et exemption taxe
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe I : Formulaire général des demandes de permis d'environnement et de permis unique
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe II : Projet agricole
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe III : Formulaire relatif aux prises d'eau
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IV : Formulaire relatif aux demandes de déversement d'eaux usées des stations d'épuration publiques
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IX : Formulaire de déclaration des établissements de classe 3
- Prime à la construction – Formulaire C
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime
- Prime à la restructuration d'un immeuble – Formulaire R99
- Prime à l'embellissement – Formulaire A – Description du projet
- Prime à l'embellissement – Formulaire C – Demande de subvention

Les formulaires suivants doivent être revêtus du *sceau du receveur de l'enregistrement* :

- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- Prime à la construction – Formulaire B
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime
- Prime à l'embellissement – Formulaire B – Attestation de propriété

Pour les deux formulaires suivants, la partie du formulaire concernant l'attestation du versement d'allocations familiales aux personnes concernées doit être remplie par la caisse d'allocations familiales, la caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, l'Etat, la Province, le Ministère ou l'organisme compétent, qui doit y apposer son *cachet* :

- Prime à la construction – Formulaire F
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime

Le formulaire suivant doit être revêtu du *visa de l'Ordre des architectes* :

- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 22 - Formulaire L - Attestation de l'architecte soumise au visa du conseil de l'Ordre des Architectes

Le formulaire suivant doit être revêtu du *cachet de l'association qui hébergeait le demandeur* :

- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D

Le formulaire suivant doit être revêtu du *cachet de l'installateur du chauffe-eau solaire* :

- Prime régionale SOLTHERM – Chauffe-eau solaire (2004) : Demande de prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire

Rares sont les textes décrets ou réglementaires qui exigent à proprement parler l'apposition d'un sceau ou d'un cachet quelconque. Parmi les formulaires concernés, seul le visa de l'Ordre des architectes est expressément requis par l'article 285 du CWATUP. Le plus souvent, cette formalité ressort de l'exigence de disposer de telle ou telle attestation qui, par nature, doit être

revêtue d'une telle marque. Dans certaines hypothèses, l'exigence d'un sceau ou d'un cachet découle du modèle de formulaire figurant en annexe d'un décret ou d'un arrêté, ou simplement du formulaire établi par l'administration.

On relève en outre qu'un certain nombre de documents officiels à joindre, le cas échéant, au formulaire, doivent également être revêtus d'un sceau ou d'un cachet, ce qui pourrait constituer un obstacle à leur numérisation. Sur cette question, nous renvoyons à ce qui sera dit *infra* au point II.8.

b) Fonction de cette exigence

De nombreuses entités, qu'il s'agisse d'administrations ou d'entreprises, ont recours à des sceaux ou des cachets qu'elles apposent sur des documents pour attester que c'est bien d'elles qu'émanent les documents en question. La fonction première des sceaux et cachets est donc avant tout d'identifier l'auteur de la marque. Bien qu'incomplète pour une personne physique¹⁶, l'identification qu'elle procure paraît satisfaisante pour une personne morale. On peut toutefois relever que les sceaux et cachets assument une seconde fonction, qu'on pourrait qualifier de fonction d'authentification, dans la mesure où il s'agit de marques qui révèlent l'utilisation d'une compétence particulière par la personne habilitée à exercer cette dernière. Un document recouvert du sceau d'une administration a une apparence de légalité qui permet au citoyen de penser que le document est adopté selon la voie légale. Le raisonnement est simple : n'est censé disposer du sceau que le fonctionnaire qui a le pouvoir d'exercer la compétence qui requiert l'apposition d'un sceau sur un document. La détention physique de l'objet-sceau symbolise donc la compétence au sens juridique. Rien de tout ceci n'est réglementé, mais il est clair que tel est le but du sceau ou du cachet : authentifier de manière claire une personne morale.

c) Solution préconisée

Juridiquement, la clause transversale générale assimilant un formulaire électronique à son équivalent papier garantit la validité des mécanismes proposés par l'administration lors de la mise sous forme électronique des formulaires. Cela vaut également pour le sceau et le cachet. C'est la question de savoir quels mécanismes techniques employer qui suscite le plus d'interrogations.

Les personnes morales peuvent recourir à une signature électronique qualifiée¹⁷. Puisque le sceau reprend la fonction classique d'identification assignée à la signature, on peut préconiser l'usage de la signature électronique qualifiée. En effet, la signature électronique qualifiée peut également remplir la fonction d'authentification : si la signature utilisée est celle de la personne morale – par opposition à celle de son agent ou préposé – on peut penser que la compétence de l'agent ou préposé est présumée du fait de son utilisation de la signature électronique qualifiée. En effet, on suppose que seul l'agent ou le préposé habilité pourra employer la signature électronique qualifiée de la personne morale.

Contrairement à ce que nous avons soutenu à propos de la signature des personnes physiques, nous ne voyons pas pourquoi il faudrait prévoir une période transitoire. Les signatures électroniques qualifiées sont plus facilement accessibles aux personnes morales qu'aux personnes physiques. Alors qu'il est aisé de proposer aux citoyens un mécanisme simplifié pour signer les formulaires qu'ils remplissent, on ne peut attendre d'entités censées apposer des sceaux qu'elles

¹⁶ Voy. D. MOUGENOT, *La preuve*, *op. cit.*, p. 165, n° 112.

¹⁷ Voyez à cet égard B. VANBRABANT, « La signature électronique des personnes morales » in *La preuve*, Vol. 54, Formation permanente CUP, Liège, 2002, pp. 177 et s.

utilisent autre chose qu'une procédure standard. Or, cette procédure standard nous semble être la signature électronique qualifiée.

Cependant, tout n'est pas si simple. Le premier problème est qu'il n'est pas certain que toutes les personnes morales s'orienteront vers l'utilisation d'une signature propre à la personne morale. Les pratiques sont loin d'être fixées en la matière, et il reste à voir comment elles évolueront. Il est tout à fait possible qu'elles se contentent d'utiliser les signatures électroniques de leurs agents ou préposés. Dans cette hypothèse, la fonction d'authentification n'est pas nécessairement remplie. Cela ne pose pas un problème juridique au sens strict ; les fonctions du sceau et du cachet ne sont pas consacrées légalement. Mais cela pose une question d'opportunité. A la Région de décider, au cas par cas, si elle doit exiger autre chose.

Mais c'est là qu'intervient le second problème. Un certain nombre d'institutions dont le sceau est exigé par les formulaires examinés ne sont pas affectées par la législation adoptée par la Région wallonne. Il en va notamment ainsi de toute une série d'administrations dépendant du pouvoir fédéral. La Région ne dispose pas d'un pouvoir de contrainte sur ces entités. Dès lors, il semble difficile de leur imposer de recourir à la signature électronique qualifiée.

Il existe deux possibilités pour contourner ces deux problèmes : soit on se contente d'exiger l'utilisation d'une méthode d'authentification, de manière vague, afin de permettre l'utilisation de divers mécanismes, selon les préférences des entités dont un sceau ou un cachet est exigé, soit on renonce à l'exigence. La première solution laissant trop de place à l'incertitude et à l'insécurité juridique, il nous semble que l'on peut préférer la suppression.

Dès lors, la solution globale à préconiser pour la question du sceau au niveau technique est de recourir à la signature électronique qualifiée de la personne morale concernée, ou de supprimer l'exigence du sceau ou du cachet. La décision de recourir à l'une des deux possibilités se basera sur une question d'opportunité que seule l'administration est à même de trancher. On peut toutefois signaler que le critère qui risque de s'avérer le plus utile en pratique pour savoir si l'on peut se permettre de supprimer l'exigence de sceau ou de cachet est la redondance par rapport à d'autres modes d'authentification. On peut illustrer le type de raisonnement à mettre en œuvre à l'aide de deux exemples.

Le formulaire « Epuration individuelle – formulaire intégré – prime et exemption taxe » requiert à la fois la signature du bourgmestre, celle du secrétaire communal, et le sceau communal. Dans la mesure où la signature de la personne morale de la commune n'offrirait que peu de garanties supplémentaires par rapport à celles du bourgmestre et du secrétaire communal, on peut renoncer à exiger un équivalent au sceau communal dans ce formulaire. Le cumul des signatures semble dans ce cas remplir un pis-aller de fonction d'authentification tout à fait acceptable, à tel point qu'un équivalent au sceau devient vraisemblablement dispensable.

A l'inverse, l'annexe IV du Permis d'environnement exige un sceau de l'administration communale sans aucune signature. Dès lors, il paraît malaisé de se priver du sceau, qui est la seule formalité du formulaire à remplir la fonction d'authentification. Mais on pourrait songer à le remplacer par la signature électronique du bourgmestre (et éventuellement du secrétaire communal), à supposer que cette solution soit réaliste par rapport à la pratique administrative.

C'est donc au cas par cas, et en fonction d'une question d'opportunité, que l'administration devra décider si elle exige un équivalent électronique au sceau. Pour ce faire, elle devra avoir à l'esprit le caractère parfois dispensable de cette exigence, au regard des autres mécanismes formels mis en œuvre par les formulaires, mais aussi la complexité de la mise en œuvre d'un équivalent satisfaisant.

3. LE PARAPHE

a) Formulaire concernés

Bien que ne bénéficiant d'aucune consécration légale, le paraphe est fréquemment utilisé dans la pratique, notamment contractuelle. Nous nous focalisons ici sur l'apposition du paraphe sur toutes les pages d'un document, puisqu'il s'agit de la seule utilisation du paraphe que nous avons relevée dans les formulaires étudiés.

On retrouve une exigence de paraphe dans les formulaires suivants :

- Fonction publique wallonne – Annexe IX : Formulaire de candidature à la mutation (et d'autres formulaires annexés au Code de la fonction publique wallonne, non compris dans l'échantillon étudié)

b) Fonction du paraphe

La notion de paraphe n'a reçu aucune consécration légale, et n'a pas fait l'objet d'études juridiques approfondies¹⁸. Les formulaires étudiés font toutefois appel à elle et il est nécessaire de mieux comprendre pourquoi. En soi, il nous semble que le paraphe a pour fonction de montrer l'étendue de ce qui est couvert par une signature. Plus précisément, l'idée du paraphe est avant tout de signaler les pages couvertes par la signature, non de garantir que le contenu des pages n'a pas été modifié après la signature (ce dernier rôle est celui de l'écrit en tant que tel). Ainsi, lorsque dans la pratique contractuelle on demande aux parties de parapher toutes les pages de l'*instrumentum*, cela permet de faire taire par la suite les contestations qui auraient pour but, par exemple, de dire que telle page a été remplacée par telle autre, ou que telle page a été rajoutée postérieurement à la signature.

c) Solution préconisée

D'un pur point de vue juridique, la solution au problème posé par le paraphe passe par l'adoption de la clause transversale générale proposée au point I et qui pose le principe de l'assimilation du formulaire électronique à son homologue papier. Une fois cet article adopté, on considérerait l'obligation de paraphe remplie du simple fait de l'équivalence posée entre formulaire électronique et formulaire papier.

D'un point de vue technique, il nous semble que plusieurs possibilités se présentent lorsqu'il existe une obligation de parapher. La première consiste à exiger l'utilisation d'une signature électronique qualifiée. Dans ce cas, on s'assure que la fonction de maintien de l'intégrité a été scrupuleusement remplie. Cette solution ne posera aucun problème quand la signature électronique qualifiée sera largement répandue, mais dans l'intervalle, elle peut s'avérer problématique. Toutefois, l'impression se dégage qu'il n'est pas nécessairement indispensable d'assurer un maintien de l'intégrité aussi rigoureux. Ainsi qu'on l'a dit, le but du paraphe dans l'univers papier est essentiellement d'indiquer les pages couvertes par la signature, non de garantir l'intégrité du contenu des pages (ce rôle étant, rappelons-le, celui de l'écrit en tant que tel). Dans cette perspective, il pourrait suffire de demander à la personne qui remplit le formulaire

¹⁸ A vrai dire, le paraphe n'est jamais évoqué que pour dire qu'il ne constitue pas une signature. Voy. D. MOUGENOT, *La preuve, op. cit.*, p. 64 n° 111.

d'indiquer la taille du fichier joint par voie électronique, lorsqu'il s'agit de parapher un document joint.

Au-delà, on relève que la fonction du paraphe reste très liée au contexte papier, et peut complètement perdre sa pertinence dans un contexte électronique. C'est le cas, nous semble-t-il, dans le seul formulaire comprenant une exigence de paraphe qui a été soumis à notre examen. En effet, l'exigence s'applique en l'occurrence à une liste d'emplois postulés, et aux pages d'un C.V. à annexer. On imagine que la liste consistera, en matière électronique, en une série de cases à cocher ou non dans le formulaire web, et que le C.V. pourra également être rempli en ligne. Or, on ne peut perdre ou remplacer des pages dans un formulaire web. Le paraphe semble donc inutile dans ce cas, et on peut, sans risques, se passer de lui donner un équivalent.

4. LA MENTION MANUSCRITE « LU ET APPROUVÉ »

a) Formulaire concernés

De nombreux formulaires exigent (parfois à plusieurs reprises) l'apposition de la mention manuscrite « lu et approuvé » avant la signature. Le plus souvent, cette exigence intervient à l'occasion d'une déclaration sur l'honneur, ou simplement à la fin du formulaire, au moment d'apposer sa signature. On la retrouve ainsi dans les formulaires suivants :

- Agrément de conseil (anciennement « Agrément de consultant »)
- Aide à l'investissement – Demande d'intervention (pour les demandes à partir du 1^{er} juillet 2004)
- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Exonération des droits proportionnels sur les apports en société – Demande d'autorisation
- Prime à l'emploi – Demande d'intervention
- Prime aux services de conseil (anciennement « Aide à la Consultance ») – Demande d'intervention
- Travaux subsidiés – Plan Triennal : Gestion du plan triennal – Introduction d'un avenant

b) Fonction de cette exigence

Notons d'emblée que cette exigence n'est explicitement posée dans aucun texte décretaal ou réglementaire, si ce n'est dans les modèles de formulaires annexés à ces textes. Elle résulte plutôt d'une coutume de prudence, destinée à éviter les contestations ultérieures.

En effet, d'une manière générale, l'exigence d'une mention manuscrite (quelle qu'elle soit) a pour objectif de protéger celui qui s'engage. En exigeant qu'une personne prenne la peine d'écrire de sa main une certaine mention, on vise à assurer qu'elle a pleinement conscience de l'engagement pris, en favorisant la réflexion, mais aussi à diminuer les risques de faux grâce à l'apposition d'une marque personnelle et difficilement imitable¹⁹.

Outre ces deux fonctions, la mention manuscrite « lu et approuvé » vise plus particulièrement à marquer, à travers son libellé, la prise de connaissance du document et l'adhésion à son contenu avant de le signer²⁰. Il s'agit, principalement, d'éviter un blanc seing. Certes, la formule est tellement répandue qu'il est bien fréquent de l'écrire sans même avoir pris le temps de lire l'entièreté du document concerné. Toujours est-il qu'en l'écrivant, son auteur marque son adhésion à un contenu qu'il est censé avoir lu, et il lui appartient dès lors d'assumer les conséquences d'une négligence à cet égard.

Au total, l'exigence de cette mention manuscrite « lu et approuvé » remplirait quatre fonctions : information, réflexion, adhésion et identification. D'emblée, on relève que ces fonctions sont également celles de la signature. A cet égard, l'exigence d'une telle mention manuscrite semble redondante et inutile, dans la mesure où elle est systématiquement suivie de l'apposition d'une signature, qui garantit à suffisance l'adhésion et l'identification de son auteur sans que l'on doive s'encombrer de mentions additionnelles²¹. De plus, lorsqu'on signe un document, on est supposé

¹⁹ Voy. M. DEMOULIN et E. MONTERO, « Le formalisme contractuel à l'heure du commerce électronique », in *La théorie générale des obligations, suite*, Formation permanente – CUP, octobre 2002, vol. 57, pp. 169 et s. ; N. DUTOUR et F. VIGNAL, « La mention manuscrite et l'acte authentique », *Rep. Defrénois*, 1998, p. 218, n° 1 ; M.-A. GUERRIERO, *L'acte juridique solennel*, Paris, L.G.D.J., 1975, p. 333.

²⁰ Voy. P. VAN DEN EYNDE, « Que faut-il penser des mentions 'lu et approuvé' et 'bon pour pouvoir' ? », in *Liber amicorum Léon Raucent*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 1992, pp. 453-456.

²¹ En ce sens, P. VAN DEN EYNDE, *op. cit.*, pp. 455-456.

l'avoir lu ou avoir eu la possibilité de le lire et avoir pris le temps de la réflexion avant de s'engager.

A vrai dire, le seul intérêt de maintenir la mention manuscrite pourrait être d'accentuer la solennité de la signature, en marquant un temps d'arrêt et de réflexion supplémentaire avant l'engagement final, et en incitant explicitement à prendre connaissance du document que l'on s'apprête à signer. En quelque sorte, la mention manuscrite « lu et approuvé » peut apparaître comme une sécurité supplémentaire, qui vient renforcer la signature²².

c) Solution préconisée

On sait qu'au niveau fédéral, la loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information²³ détermine en son article 16, § 2, 3^e tiret, les qualités fonctionnelles de la mention manuscrite : « *l'exigence d'une mention écrite de la main de celui qui s'oblige peut être satisfaite par tout procédé garantissant que la mention émane de ce dernier* ». Ainsi, cette formalité peut désormais être accomplie par voie électronique, du moment qu'il n'existe aucun doute quant à l'auteur de la mention. Notons que le champ d'application de cette disposition est limité aux contrats, ou plus généralement au processus contractuel. Elle ne s'applique donc pas aux actes administratifs, ni aux actes unilatéraux.

De manière générale, on pourrait envisager d'adopter pour les formulaires électroniques une disposition générale relative aux mentions manuscrites. Cependant, le libellé de l'article 16 de la loi du 11 mars 2003 ne nous semble pas pouvoir être repris tel quel. En effet, on relève que cette disposition envisage en tout état de cause la nécessité de l'apposition d'une *mention* par la personne qui s'oblige. Elle ne permet donc pas de recourir à des procédés garantissant la réflexion de celle-ci sans qu'elle introduise une quelconque mention.

Or, d'un point de vue technique, on pourrait envisager d'autres moyens que l'introduction d'une mention, par clavier interposé, dans le champ *ad hoc* du formulaire électronique. Dans le cas de la mention « lu et approuvé », d'autres procédés, bien différents, sont envisageables, du moment qu'ils permettent la réflexion, l'information, l'adhésion et l'identification de l'auteur de la mention. Par exemple, au moment opportun, un message d'avertissement du type « Veuillez vérifier l'exactitude des données encodées avant de valider votre formulaire » pourrait figurer à l'écran, suivi de l'obligation d'écrire dans un champ spécifique la mention « lu et approuvé » ou, plus simplement, de cliquer sur un bouton de validation, le tout clôturé par un procédé d'identification électronique.

On pourrait envisager une disposition transversale particulière suffisamment large pour englober d'autres procédés permettant de remplir les fonctions assignées à la formalité. On se demande toutefois si cette disposition transversale devrait concerner les mentions manuscrites en général ou la mention manuscrite « lu et approuvé » en particulier.

La première disposition présenterait sur la seconde l'avantage de viser toute mention, quelle qu'elle soit, du moment qu'elle serait manuscrite. Or, dans la mesure où une disposition transversale, par nature, vise à couvrir tous les formulaires de la Région wallonne et non uniquement ceux de l'échantillon analysé, on ne peut totalement exclure de rencontrer, dans un formulaire non analysé, l'exigence de mentions manuscrites d'un autre libellé, qui ne serait dès lors pas couverte par la disposition transversale sur la mention « lu et approuvé ».

²² En ce sens, voy. D. MOUGENOT, *La preuve*, tiré à part du *Rép. not.*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2002, p. 141, n° 107.

²³ Loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information, *M.B.*, 17 mars 2003, p. 12963.

Cependant, la première disposition, trop vague, présente justement l'inconvénient de passer sous silence les fonctions spécifiques qui peuvent être attachées à la mention elle-même selon son libellé. Or, nous avons vu qu'une mention comme « lu et approuvé » remplit des fonctions qui lui sont propres, au-delà de celles qui sont assignées à la mention manuscrite.

En fin de compte, la solution à privilégier nous semble être le recours à la clause transversale générale assimilant purement et simplement les formulaires électroniques mis à disposition par la Région wallonne aux formulaires « papier », en confiant à l'administration le soin de trouver des équivalents fonctionnels à chaque formalité. Ainsi, quelle que soit la mention manuscrite exigée, il serait possible de recourir valablement à tout procédé permettant de remplir les fonctions qui lui sont attribuées. Cette même clause d'assimilation permettrait d'ailleurs également à l'administration de supprimer purement et simplement l'exigence de cette mention dans les formulaires électroniques, si elle l'estime superflue.

5. LA DATE PRÉCÉDANT LA SIGNATURE

a) Formulaires concernés

Dans tous les formulaires qui exigent l'apposition d'une signature, cette dernière doit être précédée de l'inscription de la date. Il s'agit là d'un usage plus que d'une exigence légale, consacré dans la plupart des modèles de formulaires.

b) Fonction de cette exigence

D'un point de vue formel, l'exigence d'une date précédant la signature du formulaire permet de situer celle-ci dans le temps. Plus précisément, ce qui est daté, c'est l'adhésion du signataire au formulaire tel qu'il est rempli. On peut ainsi localiser dans le temps une demande de prime ou de permis.

Cependant, cette datation de la signature n'a aucun effet juridique proprement dit. En effet, elle n'intervient pas dans l'évaluation du respect d'un éventuel délai, étant donné que, dans ce cas, c'est la date d'envoi ou de réception du formulaire qui est prise en compte, et non celle de sa signature (voy. *infra*, point 11).

c) Solution préconisée

Il n'existe donc aucun obstacle juridique à l'apposition de la date dans un formulaire électronique, sous quelque procédé que ce soit.

D'un point de vue technique, l'introduction d'une date dans le corps du formulaire au moyen du clavier ou de la souris, suivie de la signature électronique de la personne concernée, devrait suffire à rencontrer l'exigence d'une date précédant la signature. A cet égard, aucune modification des modèles de formulaires ne serait nécessaire.

6. L'EXIGENCE DE BIFFER LA MENTION INUTILE

a) Formulaires concernés

On ne retrouve cette exigence dans aucun texte décretaal ou réglementaire, mais dans les formulaires suivants, dont certains figurent en annexe d'un décret ou d'un arrêté :

- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- CWATUP – Certificats d'urbanisme – Annexe 35 - Formulaire II A - Demande de certificat d'urbanisme n° 2
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 21 - Formulaire K - Attestation de l'architecte
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 22 - Formulaire L - Attestation de l'architecte soumise au visa du conseil de l'Ordre des Architectes
- Fonction publique wallonne – Annexe IX : Formulaire de candidature à la mutation

b) Fonction de cette exigence

Biffer la mention inutile sert à choisir entre différentes options, pour n'en retenir qu'une ou plusieurs. Techniquement, on ne biffe pas dans un formulaire électronique. Cela pourrait amener à quelques contestations qu'il est préférable d'éviter.

c) Solution préconisée

D'un point de vue juridique, le passage de la biffure à l'utilisation de cases à cocher ou de champs radio serait totalement couvert par la clause générale assimilant le formulaire électronique à son équivalent papier. Dès lors qu'une telle clause est adoptée, plus aucun problème ne se pose.

7. LES FORMULAIRES REQUÉRANT L'INTERVENTION DE PLUSIEURS PERSONNES/ENTITÉS DIFFÉRENTES

Cette appellation recouvre en réalité trois types d'obstacles que nous avons jugé bon de rassembler sous un seul et même point en raison de leur interconnexion. Il s'agit :

- des formulaires à remplir par plusieurs personnes/entités différentes,
- de formulaires différents à remplir et à remettre conjointement par plusieurs personnes/entités différentes,

et

- des formulaires à signer par plusieurs personnes/entités différentes.

Avant de proposer une solution commune pour ces trois obstacles, il est utile de préciser ce que l'on entend par chacun d'eux et de mentionner les formulaires concernés pour chaque type d'obstacle.

a) Formulaires à remplir par plusieurs personnes/entités différentes

On vise par là tout formulaire qui se compose de plusieurs cadres dont les uns doivent être remplis par le demandeur, les autres par une (ou plusieurs) personne(s) privée(s) et/ou publique(s).

Sont ainsi concernés les formulaires suivants :

- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- Epuration individuelle – Formulaire intégré - Prime et exemption taxe
- Fonction publique wallonne – Annexe X : Formulaire de candidature à la permutation
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe I : Formulaire général des demandes de permis d'environnement et de permis unique
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe II : Projet agricole
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe III : Formulaire relatif aux prises d'eau
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IV : Formulaire relatif aux demandes de déversement d'eaux usées des stations d'épuration publiques
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IX : Formulaire de déclaration des établissements de classe 3
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe XI : Formulaire d'introduction d'un recours contre un permis d'environnement, un permis unique ou une déclaration, relatif à un établissement classé
- Prime à la construction – Formulaire A
- Prime à la construction – Formulaire B
- Prime à la construction – Formulaire C
- Prime à la construction – Formulaire F
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime
- Prime à la restructuration d'un immeuble – Formulaire R99
- Prime à l'embellissement – Formulaire A – Description du projet
- Prime à l'embellissement – Formulaire C – Demande de subvention
- Prime à l'embellissement – Formulaire B – Attestation de propriété
- Prime régionale SOLTHERM – Chauffe-eau solaire (2004) : Demande de prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire

b) Formulaires différents à remplir et à remettre conjointement par plusieurs personnes/entités différentes

Sous cette terminologie, on regroupe les demandes de prime ou de permis qui requièrent que soient remplis plusieurs formulaires différents par une (ou plusieurs) personne(s) privée(s) et/ou publique(s) pour que la demande soit considérée comme complète.

Les procédures suivantes requièrent le remplissage de plusieurs formulaires différents :

- CWATUP – Certificats d’urbanisme Annexe 35 - Formulaire I A et I B
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d’urbanisme, permis de lotir et modification
- les formulaires relatifs au permis d’environnement
- les formulaires relatifs à la prime à la construction;
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la restructuration d’un immeuble – Formulaire R99
- les formulaires relatifs à la prime à l’embellissement

c) Formulaires à signer par plusieurs personnes/entités différentes

Lorsque plusieurs personnes/entités interviennent pour remplir une demande de prime ou de permis prenant la forme d’un seul formulaire ou de plusieurs formulaires, il est évident que dans ce cas chacun des intervenants doivent apposer sa signature dans l’un des cadres qui lui est réservé.

Cette pluralité de signature est rencontrée dans les formulaires suivants :

- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- e-business – Prime pour la création d’un site – Formulaire de demande de prime pour la création d’un site e-business
- e-business – Prime Rentic – Formulaire de demande de prime pour le recours aux services d’un Rentic
- Epuration individuelle – Formulaire intégré - Prime et exemption taxe
- Fonction publique wallonne – Annexe X : Formulaire de candidature à la permutation
- Fonction publique wallonne – Annexe XV : Déclaration de créance pour frais de parcours et de séjour;
- Prime à la construction – Formulaire C
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime
- Prime à la restructuration d’un immeuble – Formulaire R99
- Prime à l’embellissement – Formulaire A – Description du projet
- Prime à l’embellissement – Formulaire C – Demande de subvention
- Prime aux services de conseil (anciennement « Aide à la Consultance ») – Demande d’intervention
- Prime régionale SOLTHERM – Chauffe-eau solaire (2004) : Demande de prime pour l’installation d’un chauffe-eau solaire
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d’un état d’avancement permettant l’octroi de l’avance de 70% du subside
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d’un décompte final
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d’un avenant

d) Solution préconisée

Ces exigences ne sont pas *a priori* des difficultés majeures à surmonter. En effet, il suffit de revoir la présentation des formulaires en question.

Tout d'abord, il conviendrait, lorsque cela est nécessaire, de regrouper en un formulaire unique les différents formulaires qui doivent être remplis pour une seule et même demande. Tel est le cas des formulaires repris sous le point b. En ce qui concerne les autres types de formulaires, ils sont déjà conçus comme des formulaires uniques.

Ensuite, il s'agirait d'agencer ces formulaires uniques en autant de volets électroniques distincts et séparés les uns des autres qu'il y a de personnes privées ou publiques dont l'intervention est requise pour obtenir un dossier complet. En d'autres termes, un volet électronique serait réservé au demandeur, les autres aux personnes privées et/ou publiques, chacun ayant accès et ne devant donc remplir que le volet qui le concerne, le tout étant rassemblé sous le même numéro de dossier dans la base de données de la Région wallonne.

Ce découpage est sans aucun doute la solution la plus adéquate dans la mesure où le maintien d'un formulaire unique non dissocié en divers volets séparés ne permettrait pas le remplissage en ligne d'un tel formulaire par chacun des intervenants. En outre, cet agencement permet de résoudre la question des signatures électroniques à apposer par les différents intervenants, sous réserve de ce qui sera dit ci-dessous. Nous recommandons dès lors de signaler au début du formulaire quel volet doit être rempli par qui.

Toutefois, la question que pose alors un tel découpage est celle de savoir comment faire pour obtenir l'intervention des personnes privées et/ou publiques requises lorsqu'un demandeur aura sollicité une prime ou un permis. À cet égard, il est nécessaire de distinguer selon que l'intervention requise est celle d'une (ou plusieurs) personne(s) privée(s) ou celle d'une (ou plusieurs) personne(s) publique(s).

Lorsqu'une tierce personne privée doit intervenir dans le remplissage d'un formulaire, il faut en avertir le demandeur qui sera alors chargé de prendre contact avec cette personne pour qu'elle se connecte au site de la Région wallonne et complète en ligne le volet du formulaire qui la concerne. Cette démarche nécessite la mise en place d'un moyen permettant d'associer le volet rempli par cette personne privée à la demande du demandeur. Il nous semble que cela peut être réalisé de façon relativement simple. D'une part, il suffit de créer un numéro de dossier lorsque le demandeur sollicite une demande de permis ou de prime qui requière l'intervention d'une personne privée ou publique. Ce numéro est communiqué au demandeur pour qu'il en fasse part à la personne privée en question. D'autre part, il faut exiger du demandeur, au moment où il remplit son volet du formulaire, le nom de la personne privée qui devra remplir un autre volet. Ainsi la personne privée, après s'être connectée au site de la Région wallonne, choisira un hyperlien du style « compléter une demande de prime ou de permis déjà introduite ». Ensuite, elle introduit le numéro de dossier que lui a communiqué le demandeur ainsi que son nom et lui apparaît alors uniquement le volet qu'il doit remplir. Une fois complété, il ne reste plus à cette personne que de signer son volet²⁴. Une dernière remarque s'impose lorsque, pour remplir son volet, cette personne privée a besoin d'avoir accès à certaine partie du volet complété par le demandeur. Dans ce cas, il convient de donner accès à cette personne à la partie du volet du demandeur qui lui est nécessaire. Seule cette partie devra être divulguée afin d'assurer la

²⁴ Nous attirons l'attention sur le fait que si cette signature n'est pas exigée dans la version papier, il faut l'imposer pour la version électronique. Ainsi, on est certain que c'est la bonne personne qui a complété le volet électronique.

protection de la vie privée du demandeur. Cela suppose de bien informer le demandeur afin que sa demande puisse être correctement traitée.

Lorsque l'intervention d'une personne publique est nécessaire pour compléter un formulaire, ce sera dans ce cas l'administration de la Région en charge du dossier qui se chargera d'envoyer le(s) volet(s), accompagné du numéro de dossier, au(x) personne(s) morale(s) de droit public concernée(s) (par ex., la Commune, le receveur de l'Enregistrement, etc.). Une fois encore, selon que cette autorité publique a besoin ou non de certaines informations figurant dans le volet du formulaire rempli par le demandeur, l'administration de la Région devra alors les lui communiquer. Une fois complété, le volet devra être renvoyé, le cas échéant signé, à l'administration compétente en mentionnant le numéro de dossier. Pareille solution suppose bien évidemment une collaboration étroite entre les diverses autorités publiques du Royaume.

Même si ce découpage des formulaires en plusieurs volets peut résoudre certaines difficultés notamment lorsque les intervenants doivent signer leur volet, la question de la signature suscite encore une interrogation. En effet, comment procéder lorsque un même volet exige une co-signature, par exemple lorsque à la signature du demandeur doit être jointe celle de son conjoint? Dans cette situation, la meilleure solution consisterait à faire signer le volet d'abord par le demandeur. Ensuite, le même volet tel qu'il a été rempli serait soumis de nouveau au demandeur qui devrait cette fois faire signer son conjoint. De la sorte, on s'assure à distance de l'adhésion de chacun des conjoints au contenu du document.

Enfin, l'inconvénient juridique que révèle cet obstacle est que les modèles des formulaires concernés sont dans la très grande majorité des cas instaurés par l'annexe d'un arrêté. Les regroupements de formulaires ou, au contraire, leur division en volets, ne correspondraient plus à l'agencement des modèles de formulaires consacrés par le législateur. Toutefois, le problème peut être résolu par la clause transversale générale déjà énoncée (*supra*, point I), qui laisse à l'administration le soin de définir les modalités de remplissage du formulaire, en assimilant pleinement ces modalités aux exigences posées par des dispositions décrétales ou réglementaires. A nouveau, l'avantage majeur de cette disposition serait d'éviter de devoir procéder à une modification de toutes les annexes des arrêtés concernés.

8. LES DOCUMENTS À JOINDRE AU FORMULAIRE

a) Formulaire concernés

Dans l'échantillon étudié, nous avons relevé plus de 300 pièces et documents de nature très différente à joindre au formulaire. A titre indicatif, citons : un extrait du registre de la population, un extrait des plans cadastraux, une copie du permis d'urbanisme, l'avertissement-extrait de rôle, le certificat de bonnes conduite, vie et mœurs, des factures, des photos, une attestation médicale de grossesse, des documents techniques (plans, cartes, étude géologique, copie des analyses physico-chimique, etc.), la copie des statuts de la société, la copie de bilans, la photocopie des comptes de résultats, l'engagement de souscrire une police d'assurance, etc.

L'exigence de joindre des documents se retrouve dans un grand nombre de formulaires examinés, c'est-à-dire :

- Agrément de conseil (anciennement « Agrément de consultant »)
- Aide à l'investissement – Demande d'intervention (pour les demandes à partir du 1^{er} juillet 2004)
- Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) – Formulaire d'introduction d'une demande d'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés à l'intention des Pouvoirs Publics (transfert de points APE entre pouvoirs locaux et vers les ASBL)
- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaire A et B
- Chèques-formation à la création d'entreprise – Demande d'octroi de prime
- Concours FEOGA – Demande d'octroi de prime
- CWATUP – Certificats d'urbanisme – Annexe 35 - Formulaire I A - Demande de certificat d'urbanisme n° 1
- CWATUP – Certificats d'urbanisme – Annexe 35 - Formulaire II A - Demande de certificat d'urbanisme n° 2
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 20 - Formulaire J - Demande de permis d'urbanisme
- e-business – Prime pour la création d'un site – Formulaire de demande de prime pour la création d'un site e-business
- e-business – Prime Rentic – Formulaire de demande de prime pour le recours aux services d'un Rentic
- Epuration individuelle – Formulaire intégré - Prime et exemption taxe
- Exonération des droits proportionnels sur les apports en société – Demande d'autorisation
- Fonction publique wallonne – Annexe IX : Formulaire de candidature à la mutation
- Fonction publique wallonne – Annexe X : Formulaire de candidature à la permutation
- Permis de chasse – Demande de vignette de validation du permis de chasse
- Permis de chasse – Demande de permis de chasse
- Permis de chasse – Demande d'une licence de chasse
- Permis de chasse – Duplicata de permis, de vignette ou de licence de chasse
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe I : Formulaire général des demandes de permis d'environnement et de permis unique
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe II : Projet agricole
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe III : Formulaire relatif aux prises d'eau
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe V : Formulaire relatif aux installations de regroupement, d'élimination ou de valorisation des déchets
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe VI : Formulaire relatif aux centres d'enfouissement technique
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe VII : Formulaire relatif aux OGM et organismes pathogènes
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IX : Formulaire de déclaration des établissements de classe 3

- Permis d'environnement et permis unique – Annexe XI : Formulaire d'introduction d'un recours contre un permis d'environnement, un permis unique ou une déclaration, relatif à un établissement classé
- Prime à la construction – Formulaire A
- Prime à la construction – Formulaire C
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime
- Prime à la restructuration d'un immeuble – Formulaire R99
- Prime à l'embellissement – Formulaire A – Description du projet
- Prime à l'embellissement – Formulaire C – Demande de subvention
- Prime aux services de conseil (anciennement « Aide à la Consultance ») – Demande d'intervention
- Prime régionale SOLTHERM – Chauffe-eau solaire (2004) : Demande de prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire
- Prime régionale SOLTHERM – Chauffe-eau solaire (2004) : Demande de prime pour l'installation collective d'un chauffe-eau solaire (article 5bis)
- Subvention en vue d'établir un audit ou une comptabilité énergétique (AMURE) : Demande de subvention en vue d'établir un audit ou une comptabilité énergétique
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Formulaire projet
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Attribution du marché
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un état d'avancement permettant l'octroi de l'avance de 70% du subside
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un décompte final
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un avenant

b) Nature de l'obstacle

L'exigence de joindre ou d'annexer un document à un formulaire n'est pas *en soi* tributaire d'un moyen de communication et d'un support particulier. Toutefois, en pratique, si le document à joindre n'existe que sur un support papier et ne peut être joint par le demandeur au formulaire électronique concerné, c'est toute la validité juridique du dossier qui est mise en péril, celui-ci étant incomplet.

En tout état de cause, dans un contexte papier comme dans un environnement numérique, cette exigence peut également être considérée comme un obstacle juridique à la simplification des procédures administratives sous-jacentes aux formulaires. A cet égard, on note que le décret RESA permet au gouvernement wallon d'exonérer de la transmission systématique et préalable de toutes les pièces justificatives requises par la législation.

Dès lors, avant d'examiner comment lever l'obstacle à la validité des formulaires électronique, il convient de se demander si cette exigence ne doit pas être purement et simplement supprimée dans certains procédures, qu'elles soient basées sur le support papier ou l'utilisation des nouvelles technologies.

L'ensemble de la question fera l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'avenant RESA. Pour l'heure, on peut déjà dégager les critères de base qui devront être pris en considération.

c) Simplification de la procédure administrative

Le critère de base à prendre en considération, pour décider d'exonérer ou non l'administré de la transmission systématique et préalable d'un document, sera d'examiner son *caractère indispensable ou non*. En effet, il se peut que le document exigé ne serve que dans certains cas exceptionnels, ou qu'il soit trop lourd à produire, dans la mesure où l'information dont

l'administration a besoin pourrait être obtenue plus simplement, ou encore qu'il serve uniquement à garantir que l'administré est bien dans les conditions pour formuler la demande, etc.

On pourrait estimer, sur base d'une grille d'analyse à définir, que le document n'est pas indispensable. Dans ce cas, on ferait application du principe de confiance : l'exigence de transmettre préalablement le document serait remplacée par un engagement sur l'honneur. Par exemple, l'administré déclarerait sur l'honneur qu'il a bel et bien rempli les obligations fiscales, comptables, sociales et environnementales qui lui incombent, ce qui le dispenserait de produire systématiquement les attestations officielles à cet égard. Ou encore, l'administré pourrait donner sur l'honneur une information nécessaire à calculer la prime qu'il demande, par exemple, le nombre d'enfants à sa charge, et serait ainsi dispensé de fournir systématiquement une composition de ménage officielle.

Cela ne priverait évidemment pas l'administration de son pouvoir de contrôle : rien ne l'empêcherait de demander ultérieurement ces documents, si nécessaire.

d) Validation des formulaires électroniques

Si le document est jugé indispensable à l'administration, l'exigence de le joindre au formulaire (papier ou électronique) sera maintenue. Dans un contexte électronique, il conviendra alors de s'interroger sur la manière de procéder pour lever l'obstacle que cette exigence constitue.

A cet égard, deux données devront être croisées :

- La forme du document

Le document peut être disponible sous forme papier et/ou sous forme électronique.

A cet égard, il conviendra d'envisager également les cas où le document original papier est mis sous forme électronique (par exemple en le scannant), dans la mesure où ce procédé pourrait faire perdre certaines qualités au document électronique ainsi créé, par rapport à l'original papier.

- Le détenteur du document

Le document, papier ou électronique, peut être détenu par une ou plusieurs personnes : la personne qui doit remplir le formulaire (et y joindre des documents), une autre personne (physique ou morale) de droit privé, et/ou une personne morale de droit public. En ce qui concerne cette dernière, il conviendra encore de distinguer selon que la personne morale de droit public dépend de la Région wallonne ou non.

On relève d'emblée que la situation idéale serait celle où la personne à qui incombe l'obligation de joindre le document serait en possession de ce document en original sous forme électronique.

Dans toutes les autres hypothèses, il conviendra d'évaluer les problèmes qui se posent et les solutions concrètes qu'on peut y apporter.

Cependant, on peut d'ores et déjà affirmer que la clause transversale générale permet de valider les solutions qui seront adoptées. En effet, la clause assimile le formulaire électronique et ses « éventuelles annexes » au formulaire papier « et ses éventuelles annexes ».

9. L'EXIGENCE DE PLUSIEURS EXEMPLAIRES

a) Formulaires concernés

Dans un certain nombre de formulaires et de textes décrets ou réglementaires, on retrouve cette exigence de fournir plusieurs exemplaires du formulaire complété et/ou des documents à annexer à celui-ci. En réalité, il ne s'agit pas à proprement parler d'un obstacle formel au processus de numérisation. Néanmoins, cette particularité mérite d'être reconsidérée dans le cadre d'une réflexion sur la numérisation des formulaires de la Région.

Cette exigence est rencontrée dans les formulaires suivants :

- Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) – Formulaire d'introduction d'une demande d'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés à l'intention des Pouvoirs Publics (transfert de points APE entre pouvoirs locaux et vers les ASBL);
- CWATUP – Certificats d'urbanisme – Annexe 35 - Formulaire II A - Demande de certificat d'urbanisme n° 2;
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 20 - Formulaire J - Demande de permis d'urbanisme;
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 21 - Formulaire K - Attestation de l'architecte;
- CWATUP – Forme des demandes et des décisions relatives aux permis d'urbanisme, permis de lotir et modifications de permis de lotir – Annexe 22 - Formulaire L - Attestation de l'architecte soumise au visa du conseil de l'Ordre des Architectes;
- Exonération des droits proportionnels sur les apports en société – Demande d'autorisation;
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe I : Formulaire général des demandes de permis d'environnement et de permis unique;
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe II : Projet agricole;
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IX : Formulaire de déclaration des établissements de classe 3;
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe III : Formulaire relatif aux prises d'eau;
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Formulaire projet;
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Attribution du marché;
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un état d'avancement permettant l'octroi de l'avance de 70% du subsidie;
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un décompte final;
- Travaux subsidiés – Plan Triennal – Gestion du plan triennal – Introduction d'un avenant

b) Fonction de cette exigence

Cette exigence pouvait s'expliquer, dans une conception papier des formulaires, certainement dans un souci de simplification de la tâche de l'administration. Ainsi, lorsque plusieurs administrations, autorités, personnes étaient amenées à traiter un même dossier, il était donc nécessaire que tous disposent d'une copie des documents qui le composent. L'administré se voyait ainsi contraint d'envoyer le nombre d'exemplaires requis.

c) Solution préconisée

Dans l'environnement numérique, la nécessité d'obtenir plusieurs exemplaires de tels documents ne se justifie plus dans la mesure où les copies électroniques sont aisées à réaliser. On pourrait donc envisager de supprimer purement et simplement cette obligation de fournir plusieurs exemplaires dans le cas des formulaires électroniques.

Ici encore, la clause transversale générale peut pleinement jouer son rôle pour garantir l'équivalence parfaite entre un formulaire électronique rempli, par nature, en un seul exemplaire, et un formulaire papier qui devrait être transmis en plusieurs exemplaires. Le même raisonnement pourra s'appliquer à l'exigence de fournir certains documents à annexer en plusieurs exemplaires.

Par ailleurs, dans un souci de simplification administrative au profit de l'administré, on pourrait envisager la suppression pure et simple de cette exigence dans le cas des formulaires papier. En effet, on pourrait estimer que les administrations sont suffisamment équipées pour se charger elles-mêmes de reproduire les documents en autant d'exemplaires qu'elles en ont besoin. Ainsi, on pourrait concevoir une disposition rédigée comme suit : « Lorsqu'il est prévu qu'un document doit être fourni en plusieurs exemplaires, cette exigence ne doit plus être remplie, que le document soit envoyé par la Poste ou par voie électronique ». Cependant, une telle démarche irait au-delà de l'habilitation prévue par le décret RESA et devrait faire l'objet d'un décret spécifique.

10. LA CONFIDENTIALITÉ DE CERTAINES DONNÉES FOURNIES

a) Formulaire concerné

Un seul formulaire exige que soient transmises des informations confidentielles telles que des secrets de fabrication ou des brevets. Nous n'avons rencontré cet obstacle que dans le cas du permis d'environnement et permis unique (cf. Permis d'environnement et permis unique – Annexe I : Formulaire général des demandes de permis d'environnement et de permis unique). Cependant, il n'est pas impossible que des formulaires non-repris dans l'échantillonnage des cinquante formulaires étudiés dans le cadre du marché WOL 2004/39 rencontrent également cet obstacle.

Pour assurer cette confidentialité, le formulaire général des demandes de permis d'environnement et de permis unique préconise l'envoi de ces informations sous enveloppe scellée à l'attention du fonctionnaire technique. Le souci est donc bel et bien d'éviter que ces données, d'une grande importance pour l'entreprise demanderesse, soient portées à la connaissance de tiers malveillants ou circulent de main en main au sein de l'administration.

b) Solution préconisée

Sur le plan juridique, la clause transversale générale suffit, ici encore, à régler le problème, en validant tout processus permettant de garantir la confidentialité de certaines données.

Par contre, sur le plan technique, il faut faire en sorte que les données confidentielles envoyées électroniquement ne puissent être interceptées et lues par une autre personne que le destinataire direct. Dans le cas du permis d'environnement, seul le fonctionnaire technique doit pouvoir accéder à ces données.

A cet égard, la solution serait de recourir au système de la cryptographie asymétrique. Ce système, assez simple à automatiser et transparent pour l'utilisateur, consisterait à fournir au demandeur la clé publique du destinataire (à savoir, celle du fonctionnaire technique) pour crypter les informations confidentielles qu'il envoie par voie électronique. À l'arrivée, seul le destinataire serait en mesure de lire ces données vu qu'il est le seul à disposer de la clé privée permettant de décrypter le formulaire transmis.

11. LES EXIGENCES RELATIVES À L'ENVOI DU FORMULAIRE

Trois types d'exigences relatives à l'envoi du formulaire ont été relevées :

- l'exigence d'envoyer le formulaire par courrier postal ou à une adresse postale précise ;
- l'imposition d'un délai pour envoyer le formulaire ou pour y réagir ;

et

- l'exigence d'envoyer le formulaire par lettre recommandée (à la poste) avec ou sans accusé de réception.

Avant d'envisager la possibilité d'apporter une solution commune aux obstacles sous-jacents à ces exigences, il convient d'exposer brièvement pour chacune les formulaires concernés et les éventuelles fonctions qui peuvent leur être assignées.

a) Envoi par courrier postal ou à une adresse postale précise

Un certain nombre de formulaires doivent être envoyés « par courrier postal » ou « par voie de la correspondance », ou « par courrier électronique et par courrier normal », ou encore « par courrier ou par fax » :

- Chèques-formation à la création d'entreprise – Demande d'octroi de prime
- e-business – Prime pour la création d'un site : Formulaire de demande de prime pour la création d'un site e-business
- e-business – Prime Rentic : Formulaire de demande de prime pour le recours aux services d'un Rentic
- Exonération des droits proportionnels sur les apports en société - Demande d'autorisation
- Permis de chasse – Demande de permis de chasse
- Permis de chasse – Demande d'une licence de chasse
- Permis de chasse – Demande de vignette de validation du permis de chasse
- Permis de chasse – Duplicata de permis, de vignette ou de licence de chasse

Dans d'autres cas, il est prévu, dans les instructions adressées au demandeur, que le formulaire doit être envoyé à une adresse postale précise, ce qui laisse sous-entendre que ces formulaires ne peuvent pas être complétés directement en ligne :

- Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) – Formulaire d'introduction d'une demande d'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés à l'intention des Pouvoirs Publics (transfert de points APE entre pouvoirs locaux et vers les ASBL)
- Chèques-formation à la création d'entreprise – Demande d'octroi de prime
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe XI : Formulaire d'introduction d'un recours contre un permis d'environnement, un permis unique ou une déclaration, relatif à un établissement classé
- Prime à la construction – Formulaire C
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires – Demande de prime
- Prime à la restructuration d'un immeuble – Formulaire R99
- Prime à l'embellissement – Formulaire C – Demande de subvention
- Prime régionale SOLTHERM – Chauffe-eau solaire (2004) : Demande de prime pour l'installation d'un chauffe-eau solaire
- Subvention en vue d'établir un audit ou une comptabilité énergétique (AMURE) : Demande de subvention en vue d'établir un audit ou une comptabilité énergétique

b) Délai pour envoyer le formulaire ou pour y réagir

Il arrive qu'une demande doive être formulée avant une certaine date. C'est le cas, notamment, de plusieurs formulaires annexés au Code de la fonction publique wallonne, parmi lesquels le formulaire de candidature à la mutation (annexe IX du Code), qui doit être envoyé avant le premier novembre de chaque année.

Pour la quasi totalité des formulaires, un délai est imposé à l'administration pour réagir à la demande ou en accuser réception. Citons, de manière non exhaustive :

- Agrément de conseil (anciennement « Agrément de consultant »)
- Aide à l'investissement – Demande d'intervention (pour les demandes à partir du 1^{er} juillet 2004)
- Aides à la Promotion de l'Emploi (APE) – Formulaire d'introduction d'une demande d'aide visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés à l'intention des Pouvoirs Publics (transfert de points APE entre pouvoirs locaux et vers les ASBL)
- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- e-business – Prime pour la création d'un site : Formulaire de demande de prime pour la création d'un site e-business
- e-business – Prime Rentic : Formulaire de demande de prime pour le recours aux services d'un Rentic
- Epuration individuelle – Formulaire intégré - Prime et exemption taxe
- Les formulaires de demande d'un permis d'environnement et permis unique
- Les formulaires de demande d'une prime à la construction
- Prime à la réhabilitation de logements en faveur des locataires – Formulaire de demande DE417
- Prime à la restructuration d'un immeuble – Formulaire R99
- Les formulaires de demande de prime à l'embellissement
- Prime à l'emploi – Demande d'intervention
- Prime aux services de conseil (anciennement « Aide à la Consultance ») – Demande d'intervention

c) Envoi par lettre recommandée (à la poste) avec ou sans accusé de réception

Dans un certain nombre de formulaires et de textes décrets ou réglementaires, il est exigé que les formulaires soient envoyés par lettre recommandée, par lettre recommandée à la poste et parfois même par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception.

Les formulaires suivants doivent être envoyés par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception (ou remis contre récépissé) :

- CWATUP – Certificats d'urbanisme : Annexe 35 - Formulaire I A - Demande de certificat d'urbanisme n° 1
- CWATUP – Certificats d'urbanisme : Annexe 35 - Formulaire II A - Demande de certificat d'urbanisme n° 2
- Fonction publique wallonne – Annexe IX : Formulaire de candidature à la mutation (pour l'envoi au service social)
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe I : Formulaire général des demandes de permis d'environnement et de permis unique
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe II : Projet agricole
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe III : Formulaire relatif aux prises d'eau
- Permis d'environnement et permis unique – Annexe IX : Formulaire de déclaration des établissements de classe 3

Les formulaires suivants doivent être envoyés par lettre recommandée à la poste :

- Fonction publique wallonne – Annexe IX : Formulaire de candidature à la mutation (pour l'envoi au secrétaire général)
- Fonction publique wallonne – Annexe X : Formulaire de candidature à la permutation

Les formulaires suivants doivent être envoyés par lettre recommandée ou sous pli recommandé :

- Allocation de Déménagement et Loyer (ADeL) – Formulaire D
- Assurance gratuite contre la perte de revenus – Formulaires A et B
- Prime à la construction – Formulaire C
- Prime à l’embellissement – Formulaire C – Demande de subvention

d) Fonctions de ces exigences

- *Envoi par courrier postal ou à une adresse postale précise*

Ce type d’exigence ne poursuit aucun objectif particulier, si ce n’est de permettre à la procédure de s’effectuer à distance. L’obstacle consiste ici en ce qu’on n’autorise le recours qu’à un seul mécanisme de communication à distance, traditionnel et autrefois unique : le courrier postal.

Dans certains cas, l’utilisation du courrier postal pourra servir, grâce au cachet de la poste, à déterminer le moment d’expédition du formulaire ou la date de la demande. C’est là la seule fonction qu’on pourrait lui attribuer. Ainsi, pour la demande de prime à la réhabilitation de logements en faveur des propriétaires, « La date de la demande est celle du cachet de la poste apposé sur l’envoi contenant l’ensemble des documents requis ou, le cas échéant, le ou les derniers documents rendant la demande complète »²⁵.

- *L’imposition d’un délai pour envoyer le formulaire ou pour y réagir*

La détermination d’un délai pour envoyer un formulaire ou pour y réagir ne constitue pas, à proprement parler, un obstacle à la validité des formulaires envoyés électroniquement. En effet, l’exigence de respecter un délai n’est pas tributaire, *en tant que telle*, d’un moyen de communication particulier. Nous reviendrons sur la question spécifique des délais dans le cadre de l’avenant Resa.

Ce qui retient ici notre attention est que le moment d’expédition ou de réception du formulaire joue un rôle primordial, qu’il s’agisse de déterminer la recevabilité de la demande introduite dans les délais ou de fixer le point de départ du délai dont dispose l’administration pour réagir (par exemple en accusant réception de la demande).

Quel que soit le moyen de communication utilisé, il doit en tout cas permettre de déterminer précisément le moment d’expédition et de réception, afin de prouver que les délais impartis ont été respectés. La preuve de ce moment étant aussi cruciale pour le demandeur que pour l’administration, il importe que ce type d’information leur soit fournie à tous deux.

Notons que l’imposition d’un délai ne va pas nécessairement de pair avec l’exigence d’un envoi recommandé, qui remplit des fonctions additionnelles.

- *Envoi par lettre recommandée (à la poste) avec ou sans accusé de réception*

Notons d’emblée que l’exigence, dans les textes, de l’envoi d’une lettre recommandée ou d’une lettre recommandée à la poste ne vise pas des fonctions différentes. La référence à l’acteur traditionnel qu’est La Poste ne signifie nullement un formalisme renforcé.

²⁵ Art. 4, § 4, de l’arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une prime à la réhabilitation de logements améliorables, *M.B.*, 25 févr. 1999.

Plusieurs fonctions peuvent être assignées à l'envoi d'une lettre recommandée (à la poste)²⁶.

- la preuve de l'envoi et du moment de l'envoi d'une lettre (grâce au récépissé remis à l'expéditeur au moment du dépôt du pli)
- la preuve de l'identité de l'expéditeur (grâce à la vérification de l'identité lors du dépôt à La Poste)

La lettre recommandée (à la poste) avec accusé de réception remplit deux fonctions additionnelles :

- la preuve de la réception du pli par le destinataire et du moment de cette réception
- la preuve de l'identité du destinataire

(grâce à la vérification de l'identité du destinataire, à la remise du pli recommandé en main propre et à la signature d'un accusé de réception par le destinataire).

Quant à la preuve du contenu de l'envoi, « le recours à l'envoi recommandé (éventuellement avec accusé de réception) crée une présomption en faveur de l'émetteur : il est présumé, jusqu'à preuve du contraire, que le destinataire a reçu le courrier invoqué par l'émetteur »²⁷. Si le destinataire conteste le contenu de l'enveloppe, il lui appartient de prouver ses allégations.

- *Synthèse*

Le plus petit dénominateur commun de ces trois exigences réside dans la nécessité de déterminer le moment d'expédition du formulaire.

La nécessité de déterminer le moment de réception du formulaire, quant à elle, est une fonction commune à l'exigence d'un délai et celle de l'envoi du formulaire par lettre recommandée (à la poste) avec accusé de réception.

Dans l'environnement numérique, où les communications s'effectuent en temps réel, le moment d'expédition et celui de réception d'un message sont presque concomitants. La distinction ne semble plus pertinente à cet égard.

e) Solution préconisée

D'emblée, il nous semble que tous ces obstacles pourraient être levés par la clause transversale générale, qui assimile également les modalités de transmission du formulaire électronique aux exigences décrétales et réglementaires concernant la transmission du formulaire papier. En effet, rappelons le libellé de cette clause :

« Un formulaire électronique mis à disposition par la Région wallonne, complété et transmis, avec ses éventuelles annexes, conformément aux modalités indiquées par l'administration, est assimilé au formulaire papier portant le même intitulé, complété, signé et transmis, avec ses éventuelles annexes, à l'administration concernée, conformément aux dispositions décrétales et réglementaires ».

Ainsi, l'administration serait libre de déterminer les procédés qu'elle estimerait les plus adéquats pour remplir les formalités requises pour l'envoi des formulaires, ces procédés étant validés par la

²⁶ Voy. E. MONTERO, « Du recommandé traditionnel au recommandé électronique : vers une sécurité et une force probante renforcées », in *Commerce électronique : de la théorie à la pratique*, Cahiers du CRID, n° 23, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 75-79.

²⁷ *Ibidem*, p. 78.

clause d'assimilation. Rappelons à cet égard que la mise en place de ces procédés par l'administration pourrait être encadrée par un second alinéa, qui stipulerait :

« Pour déterminer les modalités visées à l'alinéa précédant, l'administration veillera à préserver les fonctions associées aux diverses formalités afférentes aux formulaires, sauf si ces formalités ne s'avèrent plus pertinentes dans l'environnement numérique ».

Dès lors, serait valable et assimilé à l'exigence d'un envoi par courrier postal, ou d'envoi à une adresse postale précise, le processus d'envoi en ligne du formulaire électronique, consistant par exemple pour l'administré à cliquer sur un bouton « envoi du formulaire » sur le site de la Région wallonne, après l'avoir dûment complété en ligne.

En outre, nous avons vu que l'obligation d'accuser réception de la demande dans un certain délai est très fréquente. S'il n'est pas toujours formellement prévu dans les textes que l'administration doit accuser réception de la demande dans un certain délai, c'est souvent parce qu'il est déjà exigé que la demande soit envoyée par lettre recommandée avec accusé de réception. Autrement dit, il est constant de requérir un accusé de réception de l'administration, quelle que soit sa forme. On perçoit d'emblée l'utilité que pourrait revêtir un tel accusé de réception dans un environnement électronique. Il nous semble donc utile de généraliser le procédé, accompagné d'un certificat d'horodatage. Cela ménagerait ainsi aux parties un moyen d'établir le moment d'expédition et de réception du formulaire, et de prouver ainsi le respect du délai imparti à l'administration pour réagir. Vu la rapidité des communications électroniques, il ne se justifie plus guère de distinguer le moment d'expédition du moment de réception du formulaire. Partant, l'accusé de réception envoyé au demandeur lui fournirait moyen de preuve valable de l'envoi du formulaire dans les délais. Pour la même raison, cet accusé de réception devrait être envoyé automatiquement dans les instants qui suivent la réception du formulaire électronique. En effet, un délai de plusieurs jours ne semble pas pouvoir se justifier dans le cas des communications électroniques. Au moment de l'envoi, le demandeur serait averti qu'un accusé de réception va lui être envoyé dans les instants qui suivent, par courrier électronique. Pour éviter les problèmes liés à une éventuelle déficience du système d'accusé de réception automatique, le demandeur serait invité à réagir rapidement s'il ne recevait pas d'accusé de réception.

Enfin, concernant l'envoi d'une lettre recommandée (à la poste) avec ou sans accusé de réception, on se demande si cette exigence ne pourrait pas être remplacé valablement par tout procédé que l'administration jugerait adéquat.

Certes, la Région wallonne pourrait valablement recourir au recommandé électronique. Ce service pourrait d'ailleurs être fourni par n'importe quel prestataire (même si les textes décrets ou réglementaires stipulent qu'il doit s'agir d'une lettre recommandée à la poste), toujours grâce à la clause transversale générale. Cependant, on se heurterait encore à un problème : comment garantir le degré de fiabilité et de sécurité suffisant des services fournis par les prestataires de services de recommandé électronique ? En outre, recourir aux services d'un tiers pourrait compliquer le processus électronique et le rendre plus coûteux, alors que les fonctions que le recommandé remplit pourraient tout à fait être intégrées au processus d'envoi électronique mis en place par la Région elle-même.

La clause transversale générale, nous l'avons dit, permet à l'administration de recourir à des moyens différents de ceux imposés par les textes. Rien ne s'opposerait, dès lors, à ce que la Région recoure à son propre système de transmission des formulaires électroniques. En effet, la fonction d'identification de l'expéditeur peut parfaitement être remplie par l'usage du token ou de la carte d'identité électronique au moment de l'expédition. L'identification du destinataire ne pose pas problème, dans la mesure où le processus électronique mis en place est programmé pour

envoyer le formulaire à l'administration adéquate. La bonne réception du formulaire et le moment de cette réception, nous l'avons dit, devrait être systématiquement établi par l'envoi automatique d'un accusé de réception muni d'un certificat d'horodatage. La distinction entre le moment d'expédition et de réception du formulaire perdant de sa pertinence dans l'univers numérique, la preuve de la bonne expédition et de son moment serait également établie par l'accusé de réception. Reste à prouver le contenu du formulaire envoyé, quoique le recommandé « papier » n'établisse pas avec certitude cet élément. Une solution technique devrait être envisageable à cet égard. Nous renvoyons sur ce point aux considérations relatives au maintien de l'intégrité du formulaire, à propos de la signature électronique (voy. *supra*, point 1).

On se demande toutefois si on pourrait réellement se passer de recourir à un tiers, dont le rôle est précisément d'éviter toute contestation ou comportement de mauvaise foi des parties quant à l'envoi ou à la réception du formulaire.

En tout état de cause, il nous semble que cette réflexion devrait dépasser le cadre du présent rapport pour s'inscrire dans l'examen des procédures sous-jacentes aux formulaires. Nous reviendrons donc sur cette question dans le cadre de l'avenant RESA.

III. QUESTIONS RELATIVES À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

1. LA VIGNETTE

Généralités. – La vignette établit un profil regroupant un ensemble d'informations à caractère personnel propres à un utilisateur déterminé (citoyen, entreprise, etc.). Son but est de conférer une aide au remplissage et ainsi d'éviter à l'utilisateur de réintroduire à chaque fois les mêmes données le concernant dans les formulaires ultérieurs qu'il solliciterait. En outre, le contenu de la vignette est sécurisé par le recours à un login et à un mot de passe²⁸.

Sans entrer dans le détail de toutes les dispositions consacrant la protection de la vie privée, nous nous limiterons à confronter la vignette au droit belge, et plus spécifiquement, à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel²⁹ (ci après, la loi) qui sert de réglementation juridique de base pour notre propos.

Un traitement de données à caractère personnel. – La loi s'applique lorsqu'on est en présence d'un traitement de données à caractère personnel. De façon simplifiée, un traitement de données à caractère personnel est toute opération ou ensemble d'opérations appliquées à des données à caractère personnel (toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable) afin de réaliser la finalité poursuivie par le responsable du traitement³⁰.

La vignette, qui consiste à rassembler des données personnelles d'un citoyen, s'analyse donc bien comme un traitement de données à caractère personnel et doit dès lors respecter les garanties établies par la loi, c'est-à-dire les principes généraux de licéité des traitements et les droits de la personne concernée par ces traitements.

Principes généraux de licéité des traitements de données à caractère personnel. – Les articles 4 et 5 de la loi consacrent une série de principes: celui de loyauté, celui de finalité, celui de légitimité des traitements et celui de qualité des données.

1) Le principe de loyauté³¹

Ce principe renvoie à une idée de transparence. Il nous semble qu'il est respecté dans le cas de la vignette dans la mesure où c'est sur une base totalement volontaire que l'utilisateur (citoyen, entreprise, etc.) décide de la créer. En outre, il va de soi que l'utilisateur est averti de la création d'une telle vignette et donc, d'un traitement de données à caractère personnel, vu que sa création est voulue par lui.

²⁸ Ces développements sont largement inspirés de la présentation de la vignette qui en est faite sur le site <http://formulaires.wallonie.be/vignette/index.htm>.

²⁹ L. du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, *M.B.*, 18 mars 1993, pp. 5801 et s., telle que modifiée par la L. 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *M.B.*, 3 février 1999.

³⁰ Pour un commentaire plus détaillé sur cette notion, voy. l'article 1^{er}, § 1^{er} et 2, de la loi du 8 décembre 1992 telle que modifiée par celle du 11 décembre 1998, de même que T. LÉONARD et Y. POULLET, « La protection des données à caractère personnel en pleine (r)évolution. La loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/C.E. du 24 octobre 1995 », *J.T.*, 1999, pp. 378-379, n° 3-4.

³¹ Cf. art. 4, § 1^{er}, 1^o, de la loi.

2) *Le principe de finalité*³²

Ce principe, véritable pierre angulaire de la protection de la vie privée, nous paraît être respecté. En effet, la finalité est révélée à l'utilisateur puisque le site web (<http://formulaire.wallonie.be/vignette/index.htm>) lui précise clairement que la vignette qu'il créerait poursuit comme objectif de lui faciliter sa tâche lorsqu'il remplirait ultérieurement d'autres formulaires électroniques. Il est de surcroît précisé que les données personnelles ne sont pas destinées à un usage interne.

Enfin, il est nécessaire de faire remarquer que les données à caractère personnel qui sont collectées lors de la création de la vignette ne peuvent par la suite servir à poursuivre une autre finalité. Cette prescription n'est pas directement contraignante dans le cadre de la mise en œuvre de la vignette. En effet, ce n'est que si la vignette venait à poursuivre une autre finalité ou qu'une autre finalité viendrait s'ajouter à celle initialement prévue que le responsable du traitement devrait alors en informer la ou les personne(s) concernée(s)³³.

3) *Le principe de légitimité des traitements*

Les traitements de données à caractère personnel ne peuvent avoir lieu que s'ils se basent sur une des six hypothèses énumérées par l'article 5 de la loi³⁴. Dans le cas de la vignette, c'est l'art. 5, 1^o, de la loi qui sert de fondement puisque aucune vignette n'est créée s'il n'y a pas eu consentement de l'utilisateur. Ainsi, cette exigence est également remplie.

4) *Le principe de qualité des données*

Trois prescriptions doivent être observées pour se conformer à ce principe.

Premièrement, les données à caractère personnel collectées pour réaliser la vignette doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement³⁵. Cette règle semble satisfaite vu que les informations collectées sont basiques. En effet, la vignette ne fait que reprendre les données qui reviennent dans tous les formulaires³⁶.

Deuxièmement, les données à caractère personnel reprises dans la vignette doivent être exactes et, si nécessaire, mises à jour. En outre, toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées³⁷. Pour se conformer à cette exigence, il faut que le citoyen, ayant créé une vignette, ait la possibilité de modifier le contenu de sa vignette. Une telle faculté est déjà prévue sur le site web précité puisqu'il est permis à l'utilisateur d'apporter des modifications à sa vignette. Cependant, nous

³² Cf. art. 4, § 1^{er}, 2^o, de la loi.

³³ Pour de plus amples détails, voy. F. DE BROUWER et S. LOUVEAUX, « Protection des données à caractère personnel: vers une nouvelle loi belge », *Rev. Ubiquité*, 1998, p. 90, n^o 18; T. LÉONARD et Y. POULLET, « La protection des données à caractère personnel en pleine (r)évolution. La loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/C.E. du 24 octobre 1995 », *o.c.*, p. 385, n^o 29-30.

³⁴ Pour un commentaire de ces six cas, voy. T. LÉONARD et Y. POULLET, « La protection des données à caractère personnel en pleine (r)évolution. La loi du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/C.E. du 24 octobre 1995 », *o.c.*, p. 384, n^o 25-26.

³⁵ Cf. art. 4, § 1^{er}, 3^o, de la loi.

³⁶ Dans le cas de la vignette citoyen, sont demandées les informations suivantes: nom, prénom, numéro, rue, code postal, localité, téléphone, fax, GSM, adresse électronique.

³⁷ Cf. art. 4, § 1^{er}, 4^o, de la loi.

pouvons, en plus, préconiser la mise en place d'un message attirant l'attention de l'utilisateur qui compléterait un formulaire en ligne avant que certains champs ne viennent se remplir automatiquement en raison de la vignette qu'il a constitué antérieurement. Ce message lui demanderait si aucune des données personnelles reprises dans sa vignette ne doivent être modifiées. Si tel est le cas, on l'invite alors à aller rectifier son profil. De la sorte, on s'assure que les données collectées sont toujours correctes.

Troisièmement, la vignette d'un utilisateur doit être conservée pendant un délai n'excédant pas celui nécessaire pour l'accomplissement de la finalité³⁸. Même s'il existera toujours des formulaires de la Région wallonne justifiant que les vignettes créées ne soient jamais supprimées, nous recommandons tout de même de détruire celles qui n'auraient plus aucun sens, parce que son créateur n'en aurait plus fait appel depuis cinq ans³⁹ par exemple.

Les droits de la personne concernée par le traitement. – Trois droits sont accordés à la personne faisant l'objet du traitement: un droit à l'information, un droit d'accès et droit d'opposition. Il faut donc y être attentif afin de les reconnaître aux personnes acceptant qu'une vignette soit créée avec certaines de leurs données à caractère personnel⁴⁰.

2. LES INFORMATIONS RELATIVES À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE À FOURNIR AU DEMANDEUR

Il convient de signaler qu'il serait préférable de placer au début des formulaires, ou en tout cas avant la signature que doit apposer le demandeur, le texte relatif à la protection de la vie privée qui figure généralement à la fin de ceux-ci. En effet, il est plus logique que l'information relative à la vie privée soit fournie au moment le plus opportun, à savoir avant que le citoyen ne divulgue des données à caractère personnel le concernant plutôt que postérieurement.

³⁸ Cf. art. 4, § 1^{er}, 5^o, de la loi.

³⁹ Ce délai est purement illustratif et ne repose sur aucune exigence légale.

⁴⁰ Pour de plus amples détails, nous invitons le lecteur à lire les articles 9, 10 et 12 de la loi.

IV. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. SOLUTIONS JURIDIQUES PRÉCONISÉES POUR LEVER LES OBSTACLES À LA VALIDITÉ DES FORMULAIRES ÉLECTRONIQUES

Au lieu de modifier au cas par cas les textes ou leurs annexes pour lever chaque obstacle particulier, nous préconisons l'adoption par voie de décret d'une clause transversale générale consacrant l'équivalence des formulaires électroniques et des formulaires « papier », à l'instar de ce qui a été fait au niveau fédéral pour valider la déclaration fiscale électronique.

Ainsi, on pourrait envisager une clause transversale générale libellée comme suit :

« Un formulaire électronique mis à disposition par la Région wallonne, complété et transmis, avec ses éventuelles annexes, conformément aux modalités indiquées par l'administration, est assimilé au formulaire papier portant le même intitulé, complété, signé et transmis, avec ses éventuelles annexes, à l'administration concernée, conformément aux dispositions décrétales et réglementaires ».

Si nécessaire, cette clause pourrait être complétée par la disposition suivante, encadrant la tâche de l'administration :

« Pour déterminer les modalités visées à l'alinéa précédant, l'administration veillera à préserver les fonctions associées aux diverses formalités afférentes aux formulaires, sauf si ces formalités ne s'avèrent plus pertinentes dans l'environnement numérique ».

Ce genre de clause garantit la validité des formulaires électroniques et permet de lever tous les obstacles à la reconnaissance juridique de ces formulaires. Cette disposition permet en outre à l'administration d'établir les modalités pratiques de la numérisation des formulaires de la Région wallonne *et de les faire évoluer au gré des progrès technologiques*, grâce à l'application de la théorie des équivalents fonctionnels.

Même si tous les obstacles sont ainsi couverts par la clause, l'exigence d'une lettre recommandée (à la poste) avec ou sans accusé de réception devra encore faire l'objet d'un examen complémentaire dans le cadre de l'avenant RESA, de même que la question des délais et l'exigence de joindre des pièces au formulaire.

2. RECOMMANDATIONS PRATIQUES

Dans la mise en place des procédés de numérisation des formulaires, il conviendra de tenir compte d'un certain nombre de recommandations pratiques.

Pour la signature, les choses sont claires. Dans un premier temps, on pourra recourir au token, en attendant que les signatures électroniques avancées soient largement répandues dans la population.

Pour le paraphe, les sceaux et les cachets, la signature électronique avancée semble également être la voie à suivre. Reste cependant qu'il est des cas où il semble opportun de renoncer à transposer l'exigence en matière électronique. A l'administration de trancher ces cas, à la lumière d'une analyse coûts-bénéfices.

Pour les mentions manuscrites « lu et approuvé », il conviendra de veiller à ce que ces procédés permettent la réflexion, l'information, l'adhésion et l'identification de l'auteur de la mention. On envisage par exemple l'apparition à l'écran d'un message d'avertissement invitant à relire les données communiquées et à valider le formulaire avant de le signer.

L'exigence de biffer la mention inutile ne pose quant à elle aucun problème et pourra aisément être remplacée par une case à cocher ou un champ radio.

Lorsqu'une demande nécessite de compléter plusieurs formulaires, ceux-ci devraient être assemblés électroniquement pour faciliter la tâche du demandeur.

Les formulaires devant être complétés par plusieurs personnes ou entités différentes devraient être divisés en volets électroniques séparés, affectés d'un numéro de dossier commun, de telle sorte que chaque intervenant puisse remplir de son côté le volet qui le concerne en se connectant au site de la Région wallonne. Il faudrait à cet égard veiller à l'identification de chaque intervenant (ce qui ne posera généralement pas de problème étant donné qu'une signature est le plus souvent requise pour chacun) et à la protection des données à caractère personnel, de telle sorte que chacun n'ait accès qu'aux données strictement nécessaires pour compléter son volet. Si un même volet doit être signé par deux personnes, il suffit de faire signer à la seconde le volet déjà signé par la première.

Si certaines données doivent demeurer confidentielles et ne peuvent être lues que par un fonctionnaire déterminé, il conviendra de recourir à la cryptographie asymétrique, en cryptant les données concernées au moyen de la clé publique du fonctionnaire.

Il faudra enfin veiller, en tout état de cause, à permettre au demandeur et à l'administration de conserver une preuve de l'envoi et du moment de cet envoi, afin de garantir le respect des délais impartis. A cet égard, nous recommandons l'envoi systématique et instantané d'un accusé de réception du formulaire, par exemple par un courrier électronique contenant une copie du dossier, accompagné d'un certificat d'horodatage.

3. RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

Il nous semble que le système de la vignette peut être mis en place s'il se conforme à toutes les consignes suivantes, dont certaines sont déjà respectées par la conception actuelle du système.

1. Avertir la personne qui remplit un formulaire en ligne qu'une vignette peut être créée pour faciliter leur tâche ultérieure de remplissage en ligne d'autre(s) formulaire(s).
2. Informer la personne de la finalité poursuivie par la vignette, ainsi que de toute modification de finalité qui interviendrait après la collecte des données à caractère personnel faisant l'objet de la vignette.
3. Ne pas imposer la vignette mais laisser plutôt le choix d'accepter ou de refuser la constitution d'une pareille vignette.

4. Prévoir la faculté de mettre à jour les données à caractère personnel faisant l'objet de la vignette avant que celle-ci ne soit utilisée. En outre, il faudra demander à la personne qui avait constitué une vignette avec ses données à caractère personnel, si elles sont toujours d'actualité avant de les intégrer au nouveau formulaire qu'il sollicite.
5. Supprimer la vignette qui n'aurait pas été utilisée après un certain délai (5 ans, par exemple) parce que la personne concernée, bien qu'ayant consenti à sa confection, n'aurait plus par la suite rempli un formulaire en ligne endéans ce délai.
6. Être vigilant quant aux droits à l'information, d'accès et d'opposition qui sont reconnus aux personnes qui font l'objet d'une vignette.

Enfin, il serait préférable de placer au début des formulaires, ou en tout cas avant la signature, le texte relatif à la protection de la vie privée qui figure généralement à la fin de ceux-ci