



METTRE EN ŒUVRE LES TELEPROCEDURES

DANS LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

1	LE DEVELOPPEMENT GENERAL DES TELEPROCEDURES	9
1.1	LA CONVERGENCE DES EVOLUTIONS POLITIQUES, JURIDIQUES ET TECHNIQUES 10	
1.1.1	<i>Une volonté politique forte</i>	<i>10</i>
1.1.2	<i>Un cadre juridique en cours d'adaptation</i>	<i>13</i>
1.1.3	<i>La définition de normes et de recommandations</i>	<i>16</i>
1.1.4	<i>De nouveaux outils normalisés</i>	<i>17</i>
1.1.5	<i>Un nombre d'utilisateurs potentiels en forte croissance</i>	<i>22</i>
1.2	UNE OFFRE FRANÇAISE DE TELEPROCEDURES EN PLEINE EXPANSION.....	23
1.2.1	<i>Des téléservices publics de très grande ampleur</i>	<i>23</i>
1.2.2	<i>La multiplication d'expériences locales</i>	<i>25</i>
1.2.3	<i>Les expérimentations dans le domaine judiciaire</i>	<i>27</i>
1.3	DE NOMBREUSES EXPERIENCES ETRANGERES INNOVANTES EN MATIERE D'E- JUSTICE 29	
1.3.1	<i>En Autriche</i>	<i>29</i>
1.3.2	<i>Au Royaume-Uni</i>	<i>30</i>
1.3.3	<i>Aux Etats-Unis</i>	<i>31</i>
1.3.4	<i>En Australie</i>	<i>33</i>
1.3.5	<i>A Singapour.....</i>	<i>34</i>
2	LES VOIES DE LA DEMATERIALISATION DANS LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE.....	35
2.1	UNE EVOLUTION LOGIQUE VERS LES TELEPROCEDURES	36
2.1.1	<i>Les limites de l'informatique de production</i>	<i>36</i>
2.1.2	<i>Les promesses de l'informatique de communication.....</i>	<i>37</i>
2.2	LES DIFFERENTS PROCESSUS DE DEMATERIALISATION ENVISAGEABLES	38
2.2.1	<i>Les flux de documents des usagers vers la juridiction.....</i>	<i>39</i>
2.2.2	<i>Les dossiers vivants et les flux intra-juridictionnels</i>	<i>46</i>
2.2.3	<i>Les flux de documents des juridictions vers les usagers.....</i>	<i>49</i>
2.2.4	<i>Les flux inter-juridictionnels</i>	<i>52</i>
2.2.5	<i>L'archivage numérique</i>	<i>53</i>
3	LES QUESTIONS EN SUSPENS	57
3.1	LA SECURITE ET LA CONFIANCE	58
3.1.1	<i>Les attributs de la sécurité.....</i>	<i>59</i>
3.1.2	<i>Les modalités pratiques d'implémentation de la sécurité</i>	<i>61</i>
3.1.3	<i>Les différentes options de mise en œuvre d'une infrastructure à clés publiques 64</i>	
3.2	LES ASPECTS PROBATOIRES.....	67
3.2.1	<i>Les discordances entre le papier et l'électronique.....</i>	<i>67</i>
3.2.2	<i>L'horodatage.....</i>	<i>67</i>
3.2.3	<i>Le recommandé électronique.....</i>	<i>70</i>
3.2.4	<i>Les limites de l'archivage électronique</i>	<i>74</i>
3.3	LES ASPECTS PRATIQUES DES ECHANGES	75
3.3.1	<i>Les formats acceptés.....</i>	<i>75</i>
3.3.2	<i>Les modalités de la transmission des fichiers</i>	<i>79</i>
3.3.3	<i>La place des tiers dans les échanges.....</i>	<i>80</i>

4	LA STRATEGIE	83
4.1	AGIR SANS TARDER	84
4.1.1	<i>Les raisons d'attendre</i>	84
4.1.2	<i>La nécessité d'agir</i>	86
4.2	LA METHODE DES PETITS PAS	90
4.2.1	<i>L'impossible "grand saut"</i>	90
4.2.2	<i>Les différentes routes possibles</i>	91
5	UN PLAN D'ACTION PRATIQUE.....	95
5.1	CREER UN COMITE D'UTILISATEURS DES TELEPROCEDURES	95
5.1.1	<i>Définir sa composition</i>	96
5.1.2	<i>Préciser ses missions</i>	96
5.2	PRENDRE DES DECISIONS PREALABLES AU LANCEMENT DES EXPERIMENTATIONS	96
5.3	LE PROJET PILOTE E-CONSEIL	97
5.3.1	<i>Présentation</i>	97
5.3.2	<i>Fonctionnalités</i>	97
5.3.3	<i>Evaluation</i>	98
5.3.4	<i>Extension</i>	98
5.4	LE PROJET PILOTE E-APRF	99
5.4.1	<i>Présentation</i>	99
5.4.2	<i>Fonctionnalités</i>	99
5.4.3	<i>Evaluation</i>	102
5.4.4	<i>Extension</i>	102
5.5	LE PROJET PILOTE E-ARCHIVES	102
5.5.1	<i>Présentation</i>	102
5.5.2	<i>Fonctionnalités</i>	102
5.5.3	<i>Evaluation</i>	103
5.5.4	<i>Extension</i>	103
	CONCLUSION.....	105
	ANNEXES	
	LETTRE DE MISSION	108
	Liste des personnes rencontrées	111

*Et j'ai cru voir la fée au chapeau de clarté
Qui jadis sur mes beaux sommeils d'enfant gâté
Passait, laissant toujours de ses mains mal fermées
Neiger de blancs bouquets d'étoiles parfumées.*

Stéphane MALLARME

Chaque invention majeure –de l'avion au réfrigérateur-, se double d'une création lexicale. Si l'apparition de l'*ordinateur*, de la *télématique* et de la *bureautique*, a engendré trois néologismes, la formidable expansion des nouvelles technologies de l'information et de la communication –les fameuses NTIC-, s'est traduite par l'éclosion, en apparence modeste, du préfixe "e". Mais cette lettre discrète témoigne cependant, par sa capacité à s'accoler à n'importe quelle expression, de l'inépuisable foi en l'électronique comme vecteur de la transformation en profondeur de toutes les activités humaines qui s'accompagnent d'échanges de données. Suivie ou pas d'un tiret, le e minuscule, que l'on prononce généralement "i", magnifie, ennoblit et enchante la fonction à laquelle renvoie le mot qu'il escorte, et dans une mesure plus grande encore si le substantif reste en version originale : *e-Health*, *e-Government*, *e-Learning*, *e-Procurement*, ...

Faire le départ, dans cet engouement universel pour la "dématérialisation" des flux, entre ce qui est justifié par un potentiel réel d'augmentation de la rentabilité des processus, et ce qui ressort d'un simple phénomène de mode ou de la crainte d'apparaître comme dépassé, n'est pas tâche aisée, même après l'éclatement de la bulle Internet.

La question fondamentale à laquelle sont, en l'espace de quelques années, confrontés tous les décideurs, publics ou privés, est celle de savoir si l'introduction des technologies de l'information dans leur métier est de nature à induire une amélioration à la fois du service offert aux usagers ou aux clients et du fonctionnement interne de l'entité dont ils ont la responsabilité, tout en respectant ses contraintes juridiques, financières ou organisationnelles. Les restrictions budgétaires sont, pour les services publics, une incitation supplémentaire à s'interroger.

De multiples administrations, en France, en Europe et dans le reste du monde, notamment dans les domaines fiscal, social ou judiciaire, ont décidé de proposer à leurs usagers, à côté ou à la place des circuits classiques fonctionnant avec du papier, des téléprocédures, qui correspondent, selon la définition donnée sur le site www.internet.gouv.fr, à un "échange dématérialisé de formalités entre les autorités publiques (ministères, services déconcentrés, organismes publics...) et leurs partenaires et usagers". Certains de ces "téléservices publics"¹ ont un caractère expérimental, tandis que d'autres sont rapidement devenus des applications d'envergure, gérant au quotidien des flux considérables.

Au milieu de cette effervescence, la juridiction administrative doit, à son tour, et avant de décider d'une éventuelle mise en œuvre des téléprocédures, se poser quelques questions fondamentales : pourquoi ? Comment ? Quoi ? Pour qui ? Combien ? Avec qui ? Quand ? ...

Ces interrogations sont d'autant plus pertinentes, qu'une analyse du fonctionnement actuel de la juridiction administrative confirme l'intuition : le papier –en termes de flux comme en termes de stocks-, y joue un rôle tout à fait essentiel, qui dépasse de loin ce que l'on peut observer dans d'autres administrations ou même dans d'autres juridictions. De multiples facteurs, comme l'importance traditionnelle de l'écrit à la fois dans la sphère administrative et dans le monde du droit, le caractère essentiellement écrit de la procédure, la fonction de plaque tournante pour les échanges de mémoires exercée par les juridictions en vertu de l'obligation qui pèse sur elles de faire respecter le principe du contradictoire, se combinent pour générer chaque année des millions de flux de documents et des centaines de mètres d'archives.

On se dit alors que le passage à l'électronique ne saurait être reporté indéfiniment ; qu'il est absurde que des requêtes préparées sur un ordinateur soient imprimées, photocopiées et envoyées par la poste pour être ensuite réexpédiées à une ou plusieurs autres parties qui, souvent, seront conduites à en retaper des extraits et parfois, à les numériser ; que la conservation du papier est encombrante, coûteuse et peu pratique, alors qu'un simple CD-ROM peut contenir 180.000 pages...

Mais, même en étant persuadé que la mise en œuvre des téléprocédures dans la juridiction administrative est inéluctable à plus ou moins brève échéance, la proposition d'un plan d'action (5) ne peut se faire sans qu'ait été préalablement dessinée une stratégie (4). Un panorama de l'offre de téléprocédures, tant en France qu'à l'étranger (1), permet à la fois d'en déduire les applications envisageables au niveau de la juridiction administrative (2) et d'exposer les principaux problèmes auxquels chacun est confronté (3).

¹ Ce concept, voisin de celui de téléprocédures, a été présenté par Philippe SCHNÄBELE et François BEAUVAIS. Un téléservice public est "un service à valeur ajoutée proposé par une administration à ses partenaires et usagers, utilisant les outils de télécommunications." (Réforme de l'Etat et téléprocédures, in L'actualité juridique – Droit administratif, 20 juillet-20 août 2001).

Remarques méthodologiques et remerciements

Pour conduire une réflexion sur les téléprocédures, le recours à Internet paraît aller de soi. De fait, le premier contact avec les différentes facettes de la question a pu se faire par l'exploration intensive du World Wide Web, mine inépuisable d'informations : de nombreuses analyses ayant un lien avec le sujet étudié, prenant la forme de rapports ou d'articles, émanant d'institutions, d'universitaires ou de journalistes, français ou étrangers, ont été consultées ; la visite de multiples sites gouvernementaux ou européens a permis de découvrir la diversité des stratégies et des moyens de la mise en œuvre de téléservices publics.

Lorsque les contours des interrogations sont apparus avec une netteté suffisante, les entretiens ont pu commencer. Environ soixante personnes ont été rencontrées, dont le nom figure en annexe. Elles ont fourni l'éclairage irremplaçable tiré de l'expérience quotidienne, soit du fonctionnement des juridictions, soit du domaine des téléprocédures ou de celui du droit. Que chacun de mes interlocuteurs trouve ici l'expression de ma gratitude pour le temps qu'il m'a consacré et l'aide qu'il m'a apportée.

Mes remerciements vont aussi au personnel du greffe du tribunal administratif de Versailles, qui a bien voulu, durant toute une semaine, noter scrupuleusement les caractéristiques des documents arrivés dans la juridiction.

Une mention particulière doit être faite du service informatique du Conseil d'Etat, dont le concours m'a été précieux tout au long de mes recherches, notamment grâce aux fructueux entretiens que j'ai eus régulièrement avec M. Joseph OHAYON et Mme Claudine BRIANÇON. L'équipe informatique a par ailleurs procédé, à partir de l'exploitation exhaustive des bases de données des juridictions, à des traitements d'une grande complexité, aboutissant à des regroupements statistiques permettant d'avoir une vision très circonstanciée des multiples flux entrant et sortant de courriers ou de documents.

La phase de synthèse et de rédaction a été une nouvelle occasion d'explorer, et de manière encore plus profonde, les arcanes de la toile, à la recherche des pratiques de justice électronique susceptibles d'être une source d'inspiration.

Nota : Par souci de commodité, malgré leur approximation, le terme "magistrats" est utilisé pour désigner l'ensemble des membres des juridictions et celui de "greffe" inclut le secrétariat de la Section du contentieux du Conseil d'Etat.

1 LE DEVELOPPEMENT GENERAL DES TELEPROCEDURES

Il n'y a rien dans le monde qui n'ait son moment décisif, et le chef d'œuvre de la bonne conduite est de connaître et de prendre ce moment.

Cardinal de RETZ

L'e-gouvernement est défini au niveau européen comme *"l'utilisation des technologies de l'information et de la communication combinées avec des changements organisationnels et de nouvelles pratiques pour améliorer les services publics et les processus démocratiques et renforcer l'appui aux politiques publiques."*

On peut distinguer quatre niveaux de prestations électroniques susceptibles d'être offertes aux usagers des services publics :

- **l'information**, qui constitue la première étape de la présence en ligne ; le site Internet du Conseil d'Etat entre dans cette catégorie de services ;
- **la communication**, qui correspond à des possibilités d'échanges d'information entre les usagers et l'administration ; c'est l'objet des boîtes aux lettres fonctionnelles dans les juridictions ;
- **la transaction**, qui permet l'échange de données entre l'administration et les usagers. Il existe quatre méthodes de transaction : les formulaires que l'on ne peut télécharger qu'à titre indicatif ; les formulaires qu'on imprime, qu'on remplit manuellement et qu'on envoie par la poste ; les formulaires qu'on télécharge, qu'on remplit électroniquement, qu'on imprime, puis qu'on envoie par la poste ; enfin, les *téléprocédures* proprement dites, qui correspondent aux démarches que l'on peut intégralement accomplir en ligne ;
- **la réorganisation**, qui est souvent le corollaire de la mise en œuvre des téléprocédures ;

La présente étude porte donc essentiellement sur le troisième niveau, celui de la transaction, et plus précisément sur les téléprocédures, qui en sont la forme la plus aboutie. Elle aborde également, mais de manière incidente, le quatrième niveau, celui de la réorganisation.

Elle s'intéresse en outre à certaines formes de dématérialisation. Si les téléprocédures sont synonymes de dématérialisation des flux, il peut exister des situations de simple dématérialisation des stocks, indépendamment de téléservices. C'est le cas, par exemple, des traitements consistant à numériser des documents à l'aide d'un scanner de manière à les gérer sur des supports électroniques.

Depuis une dizaine d'années, de nombreuses institutions françaises ou étrangères ont proposé à leurs usagers d'effectuer des démarches sous la forme de téléprocédures. Certaines de ces expériences sont évoquées ci-dessous, après une présentation du contexte qui a permis leur éclosion.

1.1 La convergence des évolutions politiques, juridiques et techniques

1.1.1 Une volonté politique forte

Des initiatives politiques au plus haut niveau

Les dernières années ont vu apparaître de nombreuses incitations au développement des technologies de l'information au sein de l'administration.

En France, cette démarche s'inscrit à la fois dans le cadre de la réforme de l'Etat et dans celui de la construction d'une société de l'information.

Une impulsion forte a été donnée, début 1998, par l'élaboration d'un Plan d'Action Gouvernementale pour l'entrée de la France dans la Société de l'Information (PAGSI). Ce plan comporte six chantiers nationaux prioritaires dont l'un contenu dans le volet n° 3 est relatif à la modernisation des services publics. Les mesures de mise en œuvre ont été prises lors de comités interministériels périodiques : le CIRE (Comité Interministériel pour la Réforme de l'Etat) et le CISI (Comité Interministériel pour la Société de l'Information).

Le plan RE/SO 2007 (Pour une République numérique dans la Société de l'information), adopté le 12 novembre 2002, vise à "*donner un nouvel élan à la société de l'information*" en favorisant le développement de ses infrastructures (équipement, modalités d'accès à Internet, cadre législatif...) et de ses usages.

Pour la première fois, un CIRE, qui doit se tenir dans les prochaines semaines, sera entièrement consacré à l'administration électronique. Il aura pour objet de définir un plan d'action à cinq ans.

Les grandes orientations nationales suivent celles du plan d'action européen eEurope à la rédaction duquel la France a largement contribué.

Le plan eEurope 2005, qui a succédé au plan eEurope 2002, lequel s'était principalement focalisé sur les infrastructures, vise notamment à proposer des services publics en ligne modernes, à développer le gouvernement électronique (e-gouvernement) et à mettre en place une infrastructure d'information sécurisée.

La Commission européenne a publié, en septembre 2003, une communication très attendue sur le thème du rôle du e-gouvernement pour l'avenir de l'Europe², dans laquelle elle passe en revue les freins au développement de l'administration électronique et propose des solutions pour les lever.

De très nombreux pays, sur tous les continents, ont adopté des stratégies volontaristes visant à donner un élan fort à l'utilisation des nouvelles technologies dans les sphères privée et publique.

Un sujet d'étude récurrent

De nombreux rapports sur des sujets touchant directement ou indirectement les téléprocédures ont été commandés au cours des dernières années par le gouvernement. On peut citer pêle-mêle :

- *Administration électronique et protection des données personnelles* – Pierre TRUCHE, Jean-Paul FAUGÈRE et Patrice FLICHY.
- *Pour une administration électronique citoyenne* – Thierry CARCENAC.
- *Internet et les réseaux numériques* – Conseil d'Etat.
- *L'hyper-République, bâtir l'administration en réseau autour du citoyen* – Pierre de La Coste.
- *L'Etat et les technologies de l'information et de la communication – Vers une administration à accès pluriel* – Bruno LASSERRE.

Par ailleurs, certaines pratiques ont fait l'objet d'une évaluation :

- *Les échanges de données informatisées dans le domaine de la justice* – Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics – Rapport d'enquête – décembre 1999.
- *Vers la télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité* – Inspection générale de l'administration – juillet 2001.

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – *The Role of eGovernment for Europe's future*.

De nombreux acteurs concernés par les téléprocédures

La Commission nationale de l'informatique et des libertés, créée par la loi sur la protection des données individuelles du 6 janvier 1978, veille aux conditions de mise en place de traitements automatisés de données à caractère nominatif. Elle joue un rôle fondamental à la fois par les avis qu'elle donne sur les conditions de mise en œuvre des téléprocédures et par les recommandations générales qu'elle rend publiques.

La création de la Commission de Simplification Administrative (COSA) en décembre 1998³, qui succède à la Commission de Simplification des Formalités administratives (COSIFORM), traduit le souci de simplifier les relations avec les usagers à travers l'utilisation des téléprocédures.

Plusieurs fonds d'amorçage destinés au financement d'initiatives visant à développer les nouvelles technologies dans le secteur public ont vu le jour, comme le Fonds à la Réforme de l'Etat (FRE) et le Fonds Interministériel de Modernisation (FIM).

L'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a été créée par un décret du 21 février 2003, par fusion de l'agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration (ATICA) et d'une partie de la délégation interministérielle pour la réforme de l'Etat (DIRE). Elle s'est vue confier deux objectifs principaux : simplifier et rapprocher les systèmes d'information administratifs et conduire des projets interministériels concrets, comme, par exemple, l'ouverture d'un service commun de changement d'adresse ou l'expérimentation de "*cartes de vie quotidienne*" destinées à permettre à des usagers d'accéder, sur un territoire donné (ville ou département), à un bouquet de services publics locaux. L'ADAE élabore actuellement un plan stratégique pour l'administration électronique (PSAE) qui couvre les années 2003-2007 et dont le contenu sera très prochainement entériné par un Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE). Ce plan comporte une liste de procédures devant faire l'objet d'une dématérialisation et des indicateurs pour mesurer leur nombre et leur taux d'utilisation. L'agence dispose d'un budget d'intervention de 8,6 millions d'euros et gère par ailleurs les 2,6 millions d'euros dont est doté le fonds interministériel de modernisation (FIM).

La direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI), placée sous l'autorité du secrétariat général de la défense nationale, a notamment pour mission d'assister les services publics en matière de sécurité des systèmes d'information.

Créée pour cinq ans par le décret n° 2001-1060 du 14 novembre 2001, la mission pour l'économie numérique (MEN) est rattachée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI). Chargée de favoriser le développement de l'économie numérique, elle assure un rôle de concertation entre les acteurs du secteur privé et du secteur public, contribue aux travaux interministériels sur l'adaptation du cadre juridique et participe à la préparation de la position française pour les négociations multilatérales.

³ Décret du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives.

Né en 2001 avec l'appui des pouvoirs publics, le Forum des droits sur l'internet (FDI) est une association qui travaille sur divers enjeux de droit et de société liés à Internet. Présidé par Isabelle FALQUE-PIERROTIN, il comporte une cinquantaine de membres (organismes publics, associations et entreprises privées). En mars 2003, le FDI a lancé DroitDuNet.fr, un service en ligne destiné à apporter des réponses concrètes à des questions juridiques que se posent les internautes dans l'utilisation quotidienne du réseau.

1.1.2 Un cadre juridique en cours d'adaptation

Les textes normatifs concernant les téléprocédures

Les déclarations faites aux administrations peuvent être dématérialisées depuis la loi n° 94-126 du 11 février 1994, dite "loi Madelin", dont l'article 4-I prévoit que toute déclaration d'une entreprise destinée à l'administration peut être faite par voie électronique, dans des conditions déterminées contractuellement. La dématérialisation est ainsi possible en matière fiscale, douanière, sociale ou statistique.

La loi Madelin a été codifiée à l'article 1649 quater B bis⁴ du code général des impôts pour TéléTVA . Un dispositif analogue a été prévu par l'article 23 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 pour TéléIR et codifié à l'article 1649 quater B ter⁵ .

D'autre part, l'article L. 133-5 du code de la sécurité sociale prévoit que les déclarations sociales peuvent être faites par voie électronique.

Plusieurs textes fournissent un cadre à l'utilisation d'Internet par les services publics :

- Le décret n° 99-68 du 2 février 1999 relatif à la mise en ligne des formulaires administratifs.
- La circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites Internet des services et établissements publics de l'Etat.
- La circulaire du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'Internet.
- La circulaire du 6 mars 2000, relative à la simplification des formalités et procédures administratives, complétée par la circulaire du 25 mai 2001 relative aux simplifications administratives et à la mise en œuvre des formulaires administratifs.

⁴ Article 1649 quater B bis : "*Toute déclaration d'une entreprise destinée à l'administration peut être faite par voie électronique, dans les conditions fixées par voie contractuelle. Ce contrat précise notamment, pour chaque formalité, les règles relatives à l'identification de l'auteur de l'acte, à l'intégrité, à la lisibilité et à la fiabilité de la transmission, à sa date et à son heure, à l'assurance de sa réception ainsi qu'à sa conservation. La réception d'un message transmis conformément aux dispositions du présent article tient lieu de la production d'une déclaration écrite ayant le même objet.*"

⁵ Article 1649 B quater ter : "*Les dispositions de l'article 1649 quater B bis s'appliquent aux déclarations souscrites par les particuliers auprès de l'administration fiscale.*"

- La circulaire du 12 septembre 2003 relative au développement de l'administration électronique.

Les textes relatifs à la signature électronique

Le développement du commerce électronique a fait apparaître la nécessité de reconnaître aux documents électroniques (télécopie et courriers électroniques) une valeur juridique équivalente à celle des documents papier.

Dès le 8 novembre 1989, la Cour de Cassation, dans un arrêt CREDICAS, a admis la possibilité de passer des conventions sur la preuve et la valeur d'une signature donnée par un code à quatre chiffres associé à une carte bancaire.

En 1996, la CNUDCI⁶ a élaboré une loi-type sur le commerce électronique, définissant trois principes : la non-discrimination juridique à l'égard des messages électroniques, la neutralité technique et médiatique et l'approche dite de l'équivalent fonctionnel. S'inspirant de ces principes, la directive européenne du 13 décembre 1999⁷ s'est fixé comme objectif de "*faciliter l'utilisation des signatures électroniques et de contribuer à leur reconnaissance juridique.*" Pour cela, "*elle institue un cadre juridique pour les signatures électroniques et certains services de certification afin de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.*"

L'article 5 de la directive indique les effets juridiques que les Etats membres doivent reconnaître à la signature électronique, en distinguant la signature électronique, qui ne doit pas se voir refuser d'efficacité au seul motif qu'elle se présente sous une forme électronique, et la "signature électronique avancée" qui, respectant certaines conditions techniques, a la même valeur qu'une signature manuscrite.

La loi du 13 mars 2000⁸ transpose partiellement la directive, en modifiant ou complétant les dispositions du code civil relatives au droit de la preuve.

La loi redéfinit la preuve littérale, ou preuve par écrit (nouvel article 1316 du code civil), comme résultant "*d'une suite de lettres, de caractères, de chiffres ou de tous autres signes ou symboles dotés d'une signification intelligible, quels que soient leur support et leurs modalités de transmission.*" L'article 1316-1 prévoit, de son côté, que "*L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.*"

En cas de litige, il appartient au juge de régler, par tous moyens, les conflits de preuve littérale (article 1316-2).

⁶ Commission des Nations Unies pour le droit commercial international.

⁷ Directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.

⁸ Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000, LOI portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique

Le nouvel article 1316-4, qui vise à transposer l'article 5 de la directive, introduit deux innovations importantes : il donne, pour la première fois, une définition générale de la signature, manuscrite ou électronique, qui sert, d'une part, à identifier son auteur et, d'autre part, à manifester son consentement :

"La signature nécessaire à la perfection d'un acte juridique identifie celui qui l'appose. Elle manifeste le consentement des parties aux obligations qui découlent de cet acte...."

Le second alinéa, s'inspirant des propositions faites par le Conseil d'Etat dans son rapport sur *"Internet et les réseaux numériques"*, donne une présomption de fiabilité à la signature numérique avancée :

"... Lorsqu'elle est électronique, elle consiste en un procédé fiable d'identification garantissant un lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garantie, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat."

La présomption de fiabilité attribuée à la signature électronique avancée (ou sécurisée) renverse la charge de la preuve dans l'hypothèse d'un litige : alors que dans le cas d'une signature électronique simple, il revient à son utilisateur de démontrer la fiabilité du procédé technique mis en œuvre, c'est à la partie qui conteste la qualité du procédé de signature avancée de démontrer ses lacunes.

Si la transposition de la directive est directement assurée par la loi du 13 mars 2000, pour ce qui est de la signature électronique "simple", deux décrets ont été nécessaires pour compléter la transposition des dispositions relatives à la signature électronique "avancée".

Le décret du 30 mars 2001⁹ définit les conditions devant être remplies pour qu'une signature électronique *sécurisée* (ce qui correspond à la signature électronique *avancée* au sens de la directive) puisse être présumée fiable.

La signature électronique sécurisée doit respecter les contraintes suivantes :

- être liée uniquement au signataire ;
- permettre d'identifier le signataire ;
- être créée par des moyens que le signataire peut garder sous son contrôle ;
- être liée aux données auxquelles elle se rapporte, de sorte que toute modification ultérieure des données soit immédiatement décelable ;

Le dispositif est complété par le décret du 18 avril 2002¹⁰ qui met en place une procédure d'agrément-évaluation-certification, pour reconnaître la conformité des dispositifs de signature électroniques avec les exigences du décret du 30 mars 2000, ainsi que par l'arrêté du 31 mai 2002 relatif à la reconnaissance de la qualification des prestataires de certification électronique et à l'accréditation des organismes chargés de l'évaluation.

⁹ Décret n° 2001-272 du 30 mars 2001, pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et relatif à la signature électronique.

¹⁰ Décret n° 2002-535 du 18 avril 2002, relatif à l'évaluation et à la certification de la sécurité offerte par les produits et les systèmes des technologies de l'information.

Le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, qui vise notamment à transposer la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative au commerce électronique, prévoit, que, hormis quelques exceptions, tous les contrats pour lesquels un écrit est exigé pour la validité de l'acte pourront être conclus en ligne.

Les textes libéralisant la cryptologie

La cryptologie, pratique ancienne définie comme l'ensemble des moyens employés pour coder et décoder un message, s'est adaptée à l'informatique au cours des années 1960. Longtemps réservée à des usages militaires, elle a connu une très forte expansion avec le développement d'Internet.

Autrefois soumise en France à un régime strict d'autorisation, la cryptologie a été progressivement libéralisée.

L'article 28 de la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications imposait des procédures de déclarations et d'autorisations de moyens et prestations de cryptologie. Ce régime a été modifié par la loi du 26 juillet 1996, qui a prévu de larges exceptions au principe général de contrôle, définies par décret.

Les décrets n° 98-101 du 24 février 1998 et n° 99-1999 et 99-200 du 17 mars 1999 ont libéralisé l'utilisation des moyens de cryptologie et institué un régime de déclaration préalable pour la fourniture des moyens de chiffrement utilisant des clés de taille inférieure à 128 bits.

Une étape supplémentaire est franchie dans le projet de loi sur l'économie numérique, qui prévoit une totale libéralisation de l'utilisation des moyens de cryptologie, accompagnée d'une politique de sécurité visant à renforcer les moyens des pouvoirs publics pour lutter contre la cybercriminalité.

1.1.3 La définition de normes et de recommandations

Des orientations techniques, destinées à maintenir une certaine cohérence dans les orientations des différents ministères, ont été élaborées.

La mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC), créée en août 1998 pour une période de trois ans, a rédigé de telles recommandations.

A sa suite, l'ATICA a publié plusieurs guides méthodologiques pour les maîtres d'ouvrages de services en lignes, abordant des thèmes variés : analyse de la valeur, qualité de service, sécurité...

Le Commissariat général du plan a réalisé une étude intitulée : "*Vers la définition de recommandations techniques : quels outils pour quels usages ? Quelles normes pour les nouvelles applications ?*"

La mission pour l'économie numérique (MEN), déjà évoquée, contribue également à la rédaction de recommandations, notamment en matière de sécurité.

1.1.4 De nouveaux outils normalisés

Le développement rapide des téléservices publics auquel on assiste depuis quelques années s'explique largement par la disponibilité de solutions techniques standardisées et importées du secteur privé où elles ont été largement utilisées.

Internet et les protocoles TCP/IP

Les protocoles fonctionnant sous Internet permettent de développer de manière relativement simple, à l'aide d'outils standard, les fonctionnalités nécessaires à la mise en œuvre des téléprocédures.

Internet, acronyme de l'expression INTERnational NETwork, est un réseau international constitué d'une fédération de réseaux d'ordinateurs qui communiquent entre eux avec les mêmes protocoles, TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*).

C'est cette standardisation qui permet la communication de réseaux hétérogènes à la base de la constitution d'une gigantesque toile d'araignée (Web) qui constitue le "réseau des réseaux."

Un protocole est un langage de communication qui permet d'échanger des données entre des ordinateurs distants. TCP/IP est une suite de protocoles basés sur le repérage de chaque ordinateur à partir d'une adresse, dénommée adresse IP. Pour une plus grande simplicité, on a associé à ces adresses des noms de domaine.

TCP/IP comprend une dizaine de protocoles qui correspondent à des usages différents. Ainsi :

- le protocole HTTP (*Hypertext Transfer Protocol*) est utilisé pour envoyer des documents au format HTML (*HyperText Markup Language*).
- le protocole FTP (*File Transfer Protocol*) sert à transférer des fichiers.
- le protocole SMTP (*Simple Mail Transfer Protocol*) permet de transférer le courrier d'un serveur à un autre.
- ...

Le protocole HTTP peut être utilisé dans le cadre de téléprocédures : l'internaute accède à des pages créées en langage HTML, qui lui fournissent des informations et lui permettent de renseigner les champs d'un formulaire.

La navigation sur le *World Wide Web* s'effectue à l'aide du protocole HTTP. Un site Web (aussi appelé site Internet) est un ensemble de fichiers HTML stockés sur un ordinateur connecté en permanence à Internet, dénommé serveur. HTML est un langage qui permet de définir un document avec des balises de formatage décrivant sa présentation et les liens qu'il établit avec d'autres documents. Un document dans ce format est en réalité un fichier texte dans lequel sont insérées des balises contenant des commandes de mise en forme de textes ou d'images.

Le langage HTML comporte des balises permettant de créer des formulaires interactifs destinés à être renseignés par les utilisateurs, qui remplit des champs (nom, prénom, adresse...) ou clique sur des boutons, puis envoie le formulaire rempli.

Le langage XML (Extensible Markup Language), mis au point à partir de 1996, est une sorte de langage HTML amélioré permettant de définir de nouvelles balises. Il connaît un succès croissant. Alors que HTML comporte un nombre fini de balises, XML est un méta-langage qui autorise la définition de nouvelles balises servant à décrire la présentation d'un texte. Langage extensible, XML peut décrire n'importe quel domaine de données.

Le protocole FTP (*File Transfer Protocol*) peut être utilisé pour envoyer des fichiers, ce qui constitue une des modalités des téléprocédures.

Ce protocole définit la façon dont un fichier doit être transmis sur un réseau TCP/IP. Il fonctionne dans un mode client/serveur : cela signifie qu'une machine envoie des ordres (le client) et que l'autre attend des requêtes pour effectuer des actions (le serveur).

Contrairement au protocole TFTP (*Trivial File Transfer Protocol*), FTP peut éventuellement fonctionner avec un identifiant et un mot de passe.

Le courrier électronique (ou *courriel*¹¹) est la troisième modalité possible pour offrir un téléservice aux usagers.

Le courrier électronique est le service le plus utilisé sur Internet. Plusieurs des protocoles de la suite TCP/IP sont destinés à gérer le routage du courrier sur le réseau.

Le protocole SMTP (*Simple Mail Transfer Protocol*), est le protocole standard permettant de transférer le courrier d'un serveur à un autre en connexion point à point. Le courrier est remis directement au serveur de courrier du destinataire.

Les spécifications de base du protocole SMTP ne permettent pas d'envoyer des caractères accentués. Pour cela, il faut avoir recours à des algorithmes intégrant les spécifications MIME.

¹¹ Le terme *courriel*, équivalent de l'anglais *e-mail* ou *electronic mail*, a été adopté et publié par la commission générale de terminologie et de néologie au Journal officiel du 20 juin 2003. Un *courriel* est un "document informatisé qu'un utilisateur saisit, envoie, ou consulte en différé, par l'intermédiaire d'un réseau. Un *courriel* contient le plus souvent un texte auquel peuvent être joints d'autres textes, des images ou des sons."

Le type MIME (*Multipurpose Internet Mail Extensions*) est un standard qui a été proposé par les laboratoires Bell Communications en 1991 afin d'étendre les possibilités du courrier électronique, en permettant d'insérer des documents multimédia (images, sons, texte,...) dans un courrier. Depuis, le type MIME est utilisé pour définir le type des documents attachés à un courrier mais aussi de ceux transférés par le protocole HTTP. Ainsi, lors d'une transaction entre un serveur Web et un navigateur Internet, le serveur Web envoie en premier lieu le type MIME du fichier expédié au navigateur, afin que ce dernier puisse savoir de quelle manière afficher le document.

S/MIME est un nouveau standard pour chiffrer et signer numériquement les messages électroniques. Développé par RSA, S/MIME autorise les utilisateurs de messageries Web clients comme Netscape Messenger à envoyer des messages chiffrés et à authentifier des messages reçus.

Le protocole POP (*Post Office Protocol*) permet aux personnes n'étant pas connectées en permanence à Internet, de récupérer sur un serveur distant (le serveur POP) ses courriers électroniques reçus hors connexion.

Le protocole POP3 gère l'authentification à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe, mais sans être sécurisé car les mots de passe, au même titre que les messages, circulent en clair sur le réseau.

Le protocole IMAP (*Internet Mail Access Protocol*) est un protocole alternatif au protocole POP3, offrant davantage de possibilités, comme la gestion de plusieurs accès simultanés, de plusieurs boîtes aux lettres ou le tri du courrier selon plus de critères.

La sécurisation des échanges

SSL (*Secure Sockets Layers*), est un procédé de sécurisation des transactions effectuées via Internet mis au point par Netscape, en collaboration avec Mastercard, Bank of America, MCI et Silicon Graphics. Il repose sur un procédé de cryptographie par clef publique¹² afin de garantir la sécurité de la transmission de données sur Internet. Le système SSL est indépendant du protocole utilisé, ce qui signifie qu'il peut aussi bien sécuriser des transactions faites sur le Web par le protocole HTTP que des connexions via les protocoles FTP, POP ou IMAP.

SSL est transparent pour l'utilisateur, qui peut ignorer qu'il l'utilise. Les navigateurs actuels supportent le protocole SSL. Netscape Navigator affiche par exemple un cadenas verrouillé pour indiquer la connexion à un site sécurisé par SSL et un cadenas ouvert dans le cas contraire, tandis que Microsoft Internet Explorer affiche un cadenas uniquement lors de la connexion à un site sécurisé par SSL.

Certains protocoles ont été spécialement modifiés pour supporter SSL :

HTTPS : correspond à HTTP+SSL. Ce protocole, inclus dans tous les navigateurs, permet, par exemple, de consulter ses comptes bancaires en toute sécurité.

¹² Voir infra.

FTPS : est une extension de FTP utilisant SSL.

SSH (Secure Shell) : est une sorte de telnet sécurisé. Cela permet de se connecter à un ordinateur distant de façon sûre. SSH possède des extensions pour sécuriser d'autres protocoles (TFP, POP3,...).

Les technologies intranet, extranet et les réseaux privés virtuels.

Un **intranet** est un réseau local au sein d'une entreprise ou d'une administration qui fonctionne à l'aide des mêmes protocoles qu'Internet. Il offre aux utilisateurs la possibilité d'accéder à tous les types de documents (textes, images, vidéos, sons,...). Un intranet permet en outre de proposer des fonctions de travail coopératif (*groupeware*), d'accéder à Internet et de disposer d'une messagerie électronique.

Un **extranet** est une extension du système d'information de l'entité à des partenaires extérieurs au réseau. L'accès à l'extranet doit être sécurisé dans la mesure où cela offre une connexion au système d'information à des personnes situées en dehors de l'entreprise.

Le concept de **réseau privé virtuel** a aussi son utilité.

Pour éviter de relier les réseaux locaux de différents établissements d'une même entité par des liaisons spécialisées, ce qui est parfaitement fiable mais très coûteux, les administrations, comme les entreprises, ont de plus en plus souvent recours à des VPN (Virtual Private Network), qui leur offrent, à moindre coût, les avantages des réseaux privés.

Un même réseau physique est mutualisé entre plusieurs clients, chacun d'eux ayant l'illusion de disposer de son propre réseau.

Le réseau privé virtuel justice (RPVJ), de la Chancellerie, et J@Net, de la juridiction administrative, sont des réseaux de ce type.

Dans certains cas, les VPN utilisent Internet comme support de transmission mais en cryptant toutes les données transmises, au moyen d'un protocole d'"encapsulation" (*tunneling* en anglais). Ce réseau est dit virtuel car il relie deux réseaux "physiques" (réseaux locaux) par une liaison non fiable (Internet), et privé, car seuls les ordinateurs des réseaux locaux de part et d'autre du VPN peuvent "voir" les données.

Les certificats et les infrastructures à clés publiques

La cryptographie symétrique utilise une même clé pour chiffrer et déchiffrer l'information. L'inconvénient de cette technique est qu'il faut passer la clé secrète au destinataire.

Avec la cryptographie asymétrique, ce ne sont pas les mêmes clés qui servent à chiffrer et à déchiffrer. Chacun possède deux clés (un bi-clé), l'une publique et l'autre secrète. Si Alice souhaite envoyer un message confidentiel à Bob, elle se procure la clé publique de ce dernier, qu'elle utilise pour crypter le message à lui envoyer. Bob –et lui seul-, pourra déchiffrer le message à l'aide de sa clé privée. Si Alice veut envoyer un message signé à Bob, elle active la fonction de signature, qui calcule une valeur (appelée empreinte ou condensat) correspondant au message à signer. L'empreinte du message, signée avec la clé privée d'Alice, peut être déchiffrée par Bob à l'aide de la clé publique d'Alice.

Pour que Bob puisse être certain que le message émane d'Alice, et non de quelqu'un se faisant passer pour elle, qui lui aurait adressé une clé publique, il est nécessaire qu'une autorité puisse certifier le lien entre Alice et la clé publique. Ce tiers est appelé Autorité de Certification (AC).

Un certificat numérique a pour objet de garantir le lien entre une clé publique et une identité. Le contenu d'un certificat électronique d'identification est précisé dans la norme X.509 (version 3) de l'Union internationale des télécommunications (UIT). Il s'agit des éléments suivants : numéro de série unique, algorithme de signature utilisé, nom de l'émetteur du certificat, période de validité, nom du titulaire, identifiant d'algorithme de clé publique utilisé par le titulaire, clé publique du titulaire ; de plus, un certificat de niveau 3 renfermera les détails de la politique de sécurité selon laquelle les clés sont émises.

Il existe trois classes de certificats :

- **Classe 1** : ces certificats peuvent être obtenus directement en ligne, sans aucune vérification d'identité. Dénués de valeur juridique, ils servent essentiellement à établir un lien entre le détenteur et une adresse électronique, ainsi qu'à crypter les échanges.
- **Classe 2** : les informations fournies par le demandeur d'un certificat de ce type, ainsi que son adresse électronique, font l'objet d'une vérification.
- **Classe 3** : ces certificats sont délivrés avec une vérification de l'identité du demandeur, dont la présence physique est requise. Ils garantissent le lien entre le détenteur du certificat et son identité. Certinomis (autorité de certification) assure la délivrance de certificats de classe 3 dans les bureaux de poste (autorité d'enregistrement).

Le processus de délivrance de certificats électroniques est le suivant : l'individu effectue une demande auprès d'une autorité d'enregistrement (AE), qui vérifie les informations communiquées, puis les transmet à l'autorité de certification (AC). Celle-ci émet un certificat respectant la norme X.509v3 et l'adresse à l'autorité d'enregistrement qui le remet au demandeur. Les clés peuvent être soit distribuées par l'intermédiaire d'un annuaire LDAP¹³ soit être enregistrées dans des cartes à puces ou sur une clé qui se branche sur le port USB de l'ordinateur.

¹³ LDAP (*Lightweight Directory Access Protocol*, en français, *Protocole d'accès aux annuaires léger*). Il s'agit d'un protocole standard permettant de gérer des annuaires, c'est-à-dire d'accéder à des bases d'informations sur les utilisateurs d'un réseau par l'intermédiaire de protocoles TCP/IP.

Une infrastructure à clé publique¹⁴ (ICP) se définit comme l'ensemble des moyens mis en œuvre par une entreprise ou un organisme pour enregistrer les utilisateurs et gérer les certificats (délivrance, révocation...).

L'engouement pour les ICP tient au fait c'est l'une des seules technologies qui réponde à l'ensemble des besoins de sécurité des réseaux : identification, authentification, confidentialité, intégrité et non-répudiation des données¹⁵.

1.1.5 Un nombre d'utilisateurs potentiels en forte croissance

Le nombre de Français disposant d'une connexion à Internet ne cesse de croître à un rythme soutenu.

Selon le baromètre multimédia de Médiamétrie, le seuil des 10 millions de foyers français équipés d'un micro-ordinateur a été franchi au cours du premier trimestre 2003. A la même période, 6,6 millions de foyers, soit plus du quart, bénéficiaient d'un accès à Internet. La même étude montre que la population des internautes¹⁶ a dépassé les 20 millions d'individus en février 2003.

Par ailleurs, 82% des PME françaises de 6 à 2000 salariés disposaient d'une connexion à Internet au cours du premier semestre 2002.

D'après un sondage réalisé en septembre 2002 par la Sofres pour le Forum des droits sur l'internet, 36% des Français ont déjà effectué des démarches administratives par Internet et 12% seraient prêts à le faire. Près de neuf personnes sur dix souhaitent des services interactifs, et non la simple possibilité d'imprimer un formulaire qu'il faudra envoyer par la poste.

Une étude réalisée en juillet 2003 par Cap Gemini Ernst & Young/TNS Sofres montre que 65% des internautes français se sont connectés au moins une fois sur un site Internet de service public au cours de l'année écoulée, contre respectivement 54% et 49% pour les internautes allemands et britanniques. La recherche d'information constitue la première motivation (41% des internautes). 11% des internautes sondés ont utilisé Internet pour obtenir un formulaire d'état civil et 10% (soit le double de l'année précédente), pour déclarer leurs revenus.

Lors d'un sondage en ligne, effectué en février 2001, le Journal du Net a posé la question suivante à 1.400 internautes : "*Quelle activité seriez-vous prêt à gérer à 100% en ligne ?*" Les "*démarches administratives*" sont arrivées largement en tête, citées par 43% des répondants, contre seulement 11% pour les "*courses*" et le "*suivi de l'actualité*".

¹⁴ En anglais, Public Key Infrastructure (PKI).

¹⁵ Voir 3^e partie.

¹⁶ Les internautes sont définis comme les individus de plus de 11 ans s'étant connectés à internet au cours des 30 derniers jours quel que soit leur lieu de connexion : domicile, travail, autres lieux (lieux d'éducation, lieux publics ou privés tels que les cybercafés, les bibliothèques, chez des amis...)

On peut aussi voir dans le développement du commerce électronique une évolution positive des mentalités : si la diffusion de l'achat sur Internet a longtemps été freinée en France, par la large implantation du minitel, on constate que le montant des ventes par Internet a rattrapé, en 2001, celui des ventes par minitel et qu'il lui a été, en 2002, cinq fois supérieur... On estime que 4 à 6 millions de Français ont effectué des achats en ligne en 2002.

1.2 Une offre française de téléprocédures en pleine expansion

1.2.1 Des téléservices publics de très grande ampleur

Au 1^{er} mars 2003, l'administration électronique comportait 5.399 sites et proposait 1.328 formulaires en ligne, soit 84% des formulaires administratifs existants. Elle comptait également 194 télé-services (source : www.fonction-publique.gouv.fr).

Quelques-uns parmi ces derniers correspondent à des expériences majeures, tant sur le plan quantitatif –volume des transactions-, que sur le plan qualitatif –richesse des fonctionnalités offertes.

Le programme Copernic

Lancé au début de l'année 2001, sous la forme d'un service à compétence nationale commun à la direction générale des impôts et à la direction générale de la comptabilité publique, le programme Copernic recouvre l'ensemble des actions visant d'une part, la mise en place, coté usager, de toute une palette de services rendus par de nouvelles téléprocédures et outils de relation client (centre de contact,...), et, d'autre part, coté interne, la refonte du système d'information de l'administration fiscale (DGI et DGCP), avec une nouvelle génération d'outils pour les agents. Il a été doté de moyens considérables : un milliard d'euros sur la période 2001-2008. Le portail fiscal, qui vise à faciliter l'accès à l'information et à offrir aux usagers un bouquet de services en ligne, a enregistré plus de 23 millions de connexions au 30 septembre 2003.

L'application TéléTVA, mise en service en avril 2001, permet la déclaration et le paiement de la TVA selon deux modes : en échange de données informatisées (EDI) par Internet ou en échange de formulaires informatisés (EFI).

La téléprocédure EFI est proposée depuis mai 2001 aux déclarants (trois millions émettant seize millions de déclarations). Elle est obligatoire pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes réalisées au cours de l'exercice précédent est supérieur à 15 millions d'euros et pour ceux qui dépendent de la direction des grandes entreprises (DGE).

Depuis avril 2001, la téléprocédure Satelit permet aux particuliers et aux entreprises de payer en ligne les impôts sur rôle (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxes foncières, contribution sociale, taxe professionnelle). Depuis janvier 2002, les entreprises relevant de la direction des grandes entreprises peuvent également payer l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les salaires.

TéLÉIR, la procédure de déclaration en ligne de l'impôt sur le revenu a connu un succès croissant : 120.000 télédéclarants l'ont utilisé en 2002 et plus de 600.000 en 2003. On en prévoit un million l'année prochaine. L'utilisateur bénéficie d'un certificat valable trois ans, destiné à l'authentifier et à crypter les données envoyées, qui est délivré gratuitement en ligne.

Le formulaire de demande d'un certificat pour TéLÉIR

Obtention d'un certificat électronique

Liberté - Égalité - Fraternité
REPUBLIQUE FRANÇAISE

étape 1 étape 2 étape 3

Formulaire d'identification

ASSISTANCE

Toutes les zones de saisie de ce formulaire sont obligatoires. Si vous avez des difficultés pour remplir ce formulaire, contactez le service d'assistance

Nom:
ex: Dupont
Saisissez votre nom à l'identique de celui affiché sur votre déclaration (pour les femmes mariées votre nom de jeune fille), sans saisir M., MME ou MLE.

Numéro de télédéclarant:
ex: 123456
Saisissez votre numéro de télédéclarant à 6 chiffres figurant en bas de la première page de votre déclaration de revenus 2002. Aide

Numéro fiscal:
ex: 1234567890123
Saisissez votre numéro fiscal à 13 chiffres figurant en bas de la première page de votre déclaration de revenus 2002. Aide

Revenu fiscal de référence:
ex: 10000
Saisissez le montant en euros figurant sur votre dernier avis d'impôt sur le revenu 2001. Aide

Adresse électronique:
ex: jean.dupont@fournisseur.fr Aide

Mot de passe:
ex: p1Aiss!
Saisissez un mot de passe de votre choix (minimum 6 caractères). Aide

Terminé

SESAM Vitale

Préparé à partir de 1991, avec la création du Schéma Directeur Carte, le programme SESAM-Vitale, de transmission des feuilles de soins électroniques (FSE), a démarré en avril 1998. Il est considéré comme la plus grande téléprocédure du monde. La FSE est créée par le professionnel de santé à l'aide de son équipement SESAM-Vitale, composé d'un ordinateur, d'un logiciel agréé d'élaboration de FSE, d'un lecteur de cartes bifente et d'une connexion à un réseau (Réseau Santé Social, autres opérateurs dédiés au système de santé ou bien un fournisseur d'accès à Internet). La FSE est certifiée à l'aide de deux cartes insérées simultanément dans le lecteur, la carte de professionnel de santé (CPS) et la carte SESAM-Vitale du patient, qui comporte différentes données administratives. La FSE est télétransmise par Internet et l'assuré est remboursé en cinq jours. Tous les assurés sociaux et leurs bénéficiaires âgés de plus de seize ans possèdent aujourd'hui une carte vitale et 157.000 professionnels de santé télétransmettent avec une solution agréée. Entre 38 et 56 millions de FSE sont transmises chaque mois.

Net-entreprises

Net-entreprises est un service proposé à toutes les entreprises et à tous les entrepreneurs individuels disposant d'un N° SIRET, qui leur permet d'effectuer par Internet, de manière gratuite et facultative, leurs déclarations sociales aux organismes de protection sociale. Une dizaine de déclarations peuvent être adressées à travers ce service comme, par exemple, la déclaration unique d'embauche (DUE), la déclaration annuelle de données sociales (DADS-TDS) ou la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS). Certaines déclarations peuvent s'accompagner d'un téléversement comme mode de paiement sécurisé.

1.2.2 La multiplication d'expériences locales

De très nombreuses organisations ont lancé des expérimentations dans le domaine des téléprocédures ou dans celui de la dématérialisation de documents papier.

Par exemple, des collectivités locales ont mis en place des téléservices tels que l'inscription scolaire, la délivrance de fiches d'état civil, la prise de rendez-vous avec les services municipaux... ; la transmission des actes soumis au contrôle de légalité fait l'objet d'une seconde expérience pilote ; plusieurs préfetures ont décidé de dématérialiser les dossiers des étrangers ; les entreprises gérant des flux importants de courriers, comme les compagnies d'assurance, travaillent sur des dossiers électroniques, combinant des techniques de numérisation avec des logiciels de gestion de processus (*workflow...*).

Quelques-unes de ces applications sont présentées ci-dessous.

La dématérialisation des actes soumis au contrôle de légalité

Une expérimentation de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité a été lancée, au premier semestre 2001, pour les actes les plus simples, sur quatre sites : les préfetures du Rhône et des Yvelines et les sous-préfetures de Chalon-sur-Saône et Parthenay. Elle a fait l'objet d'une évaluation par une mission de l'inspection générale de l'administration qui a remis son rapport en juillet 2001. Le ministère de l'intérieur a assuré la maîtrise d'œuvre de l'ensemble de la chaîne. Des lecteurs de cartes ainsi que trois cent cartes, utilisées comme dispositif d'authentification –mais pas de signature-, ont été fournies. L'association des maires de France (AMF) a souhaité qu'un tiers s'intercale entre les collectivités et les préfetures.

Un nouveau projet a donc été défini, qui devrait être prochainement opérationnel, organisé en deux sphères distinctes, l'une relevant de la responsabilité des collectivités locales et l'autre de celle de l'Etat. A la demande de l'AMF, toutes les fonctionnalités qui se rattachent au métier de la confiance (certification, horodatage, authentification des auteurs, intégrité des documents transmis et archivage) sont prises en charge par un tiers de confiance, intermédiaire entre le ministère de l'intérieur et les collectivités locales. Une norme d'échange définie par le ministère (schéma XML) garantit l'interopérabilité entre les deux sphères. Concrètement, les flux transitent, via des

canaux de communication sécurisés (SSL), par un serveur de preuve, dénommé FAST, administré par CDC-MERCURE¹⁷, qui assure la validation, l'horodatage et l'archivage des données transmises. Les agents en charge de la télétransmission sont équipés de certificats logiciels et les élus signataires de l'acte utilisent des certificats matériels (carte à puce associée à un lecteur connecté au PC). Ces certificats sont délivrés par le Crédit Agricole, qui participe à l'expérimentation, aux côtés de la Caisse des dépôts et consignations et de La Poste.

La dématérialisation des dossiers des étrangers à la préfecture de l'Essonne

Une vingtaine de préfectures ont procédé à la dématérialisation des dossiers des étrangers qu'elles gèrent, en faisant parfois, comme la préfecture du Val d'Oise, procéder par un sous-traitant à la numérisation intégrale du stock.

La préfecture de l'Essonne se contente de scanner les dossiers "vivants". Depuis novembre 2001, les 140.000 dossiers des étrangers gérés par la préfecture sont progressivement numérisés (au moyen d'un scanner rapide travaillant en recto-verso automatique), archivés sur un DVD-Rom présent dans un juke-box d'une capacité de 250 DVD et suivis par GARGANTUA, un logiciel de gestion électronique de documents (GED) conçu par la société SIATEL et utilisé par une quinzaine d'autres préfectures. Cette infrastructure a permis d'arrêter l'archivage des dossiers papier, qui sont détruits après numérisation. Cela se traduit non seulement par la disparition des difficultés liées au volume occupé par les dossiers papier et de celles tenant à la lourdeur des recherches, mais également par la possibilité offerte aux utilisateurs de consulter les documents sur le réseau, ainsi que d'échanger rapidement, et sans coût, les dossiers avec les autres préfectures, équipées ou non du même logiciel de GED.

La délivrance de cartes de transport par le Conseil général des Yvelines

Le projet de dématérialisation de la délivrance de 12.000 cartes de transport par an par le Conseil général des Yvelines, à des usagers vérifiant certains critères (âge, ressources, situation personnelle) mérite d'être présenté, car pour un coût modeste (75.000 euros de mise en place et 20.000 euros par an pour le fonctionnement), il constitue, par sa méthodologie et ses résultats, un exemple emblématique d'une démarche réussie. Le processus initial, particulièrement lourd et coûteux, a fait l'objet d'une remise à plat complète avant d'être dématérialisé au moyen d'un module de saisie d'un formulaire en ligne. La procédure a été notablement simplifiée : suppression de la participation des usagers, allègement des pièces justificatives demandées, suppression des listes papier envoyées vers les sociétés de transport et les centres communaux d'action sociale. Désormais, le demandeur peut non seulement obtenir sa carte en trois jours, au lieu d'un mois auparavant, mais également anticiper les renouvellements, changer de commune sans avoir à remonter un dossier complet... Les communes réalisent de substantielles économies sur le papier et les courriers, simples ou recommandés, obtiennent des statistiques et traitent les demandes en quelques minutes. Le Conseil général bénéficie d'une réduction du nombre de photocopies (30.000 par an), d'appels téléphoniques (2.000 par an), de chèques (7.500 par an), d'envois en recommandés (8.000 par an, remplacés par un système permettant

¹⁷ CDC-MERCURE regroupe la Caisse des dépôts et consignations, Thalès, La Poste et le Crédit agricole.

d'économiser 2.500 euros/an), ainsi que du nombre d'agents affectés à cette tâche, qui est passé de trois à un demi.

La dématérialisation des courriers aux Assurances Générales de France (AGF)

Dès 1995, les AGF ont développé l'application Agenda afin de permettre le routage automatique de tous les flux entrants (courrier, téléphone...) vers l'équipe ou l'individu en charge du traitement du dossier concerné.

Agenda est un outil de gestion de processus (*Workflow*) couplé à une application de gestion électronique de documents (GED) : les courriers qui arrivent sont scannés, puis archivés sur une base chronologique. Les documents numérisés circulent ensuite automatiquement via des corbeilles individuelles et des corbeilles d'équipe, alimentés en fonction de critères paramétrables. Il est possible d'associer aux documents des commentaires ou d'effectuer du surlignage. Les dossiers sont donc entièrement traités de façon dématérialisée : tous les courriers entrant et sortant sont suivis par l'application de GED, qui garde aussi la trace des conversations téléphoniques.

1.2.3 Les expérimentations dans le domaine judiciaire

Les premières expériences d'échanges de données informatisées dans le domaine judiciaire remontent au milieu des années 80. Elles se sont heurtées à de nombreuses difficultés et n'ont pas, en général, rencontré le succès escompté.

Le rapport, publié en décembre 1999, par le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics en dresse un bilan plutôt mitigé.

De nouvelles applications pilotes ont vu le jour très récemment, dans un cadre totalement renouvelé. Elles ont en commun de reposer sur une approche conventionnelle.

Communications entre la Cour de cassation et les avocats aux Conseils

La Cour de cassation a mis en place une expérimentation au moyen d'une convention de communication tripartite, signée par le premier président de la Cour de cassation, le président de l'ordre des avocats aux Conseils et la direction des services judiciaires. Cette convention, qui définit les droits et obligations de la Cour de cassation et des cabinets d'avocats, pose le principe d'une communication dans les deux sens : les avocats ont accès à diverses informations relatives aux pourvois et sont informés des événements concernant les affaires dans lesquelles ils sont constitués ; dans l'autre sens, ils peuvent transmettre les déclarations de pourvoi, saisies au travers d'un module réalisé par la Cour de cassation, ainsi que les mémoires en défense ou en demande, au format PDF¹⁸. La phase pilote, qui a concerné trois cabinets d'avocats, puis six, s'est achevée au cours de l'été 2003 et l'expérimentation va être étendue. Dans l'attente d'une modification des textes, les envois électroniques sont confirmés par des envois

¹⁸ Les caractéristiques du format PDF sont explicitées plus bas.

papier : pour éviter tout décalage, c'est le fichier PDF qui est imprimé, signé à la main, puis adressé par courrier.

Echanges entre la Cour d'Appel de Versailles et les avoués

La téléprocédure mise en place, par une convention en date du 6 décembre 2000, entre la Cour d'Appel de Versailles et les études d'avoués du ressort permet à ceux-ci de transmettre au greffe des messages structurés (déclaration d'appel ou constitution) ou non structurés, sous la forme d'un fichier au format RTF¹⁹, comportant les écritures. Les documents envoyés par cette voie faisant toujours l'objet d'un dépôt papier classique, aucune économie n'est réalisée. Cela explique en grande partie l'absence d'enthousiasme soulevé chez les avoués par ce téléservice.

La chaîne civile au tribunal de grande instance de Paris

Après plusieurs reports, a enfin été lancée, en septembre 2003, au Tribunal de grande instance de Paris, une expérience pilote destinée à permettre aux avocats d'obtenir par voie électronique une date d'audience, de consulter l'état des affaires en cours les concernant et de connaître le dispositif des décisions rendues. D'abord limitée aux seuls référés, cette expérimentation sera progressivement étendue aux chambres civiles, à la procédure de mise en état, puis aux requêtes. Concrètement, les avocats inscrivent leur affaire par courrier électronique à une audience de référé. Sur l'envoi d'un projet d'assignation, le greffe des référés leur propose une date d'audience par la même voie. Les modalités de cette expérimentation ont été définies dans une convention tripartite, signée le 3 juillet 2003 entre le directeur des services judiciaires, représentant le garde des Sceaux, le président du Tribunal de grande instance de Paris et le Bâtonnier de l'Ordre.

Les téléprocédures au Greffe du Tribunal de Commerce de Paris

Une grande partie des 191 greffes des Tribunaux de commerce utilisent déjà les signatures électroniques. Cependant, deux voies différentes ont été suivies : certains greffes, regroupés sous l'égide de Certigrefe, ne souhaitant pas assurer faire fonction d'autorité de certification, ont confié ce rôle à Certeurop ; d'un autre côté, une quinzaine de greffes, guidés par le greffe du Tribunal de commerce de Paris, ont choisi d'être, dans le cadre de l'association Digigrefe, autorité de certification. Un rapprochement est en cours entre Certigrefe et Digigrefe.

Le greffe du Tribunal de commerce de Paris a distribué gratuitement 2.000 certificats, à différentes catégories d'usagers ou de partenaires.

- des certificats de type 1 sont délivrés en ligne à tout internaute qui souhaite s'initier au maniement de la signature électronique. Ce certificat n'a pas de valeur juridique.

¹⁹ Rich Text Format. Les principaux logiciels de traitement de texte (Word, Wordperfect, Claris,...) acceptent ce format standard, en lecture comme en enregistrement.

- Des certificats "OR-S" sont fournis aux représentants légaux des entreprises immatriculées à Paris ; ces certificats de type 3 (remise en face à face) donnent accès aux formulaires extra-judiciaires interactifs en ligne et permettent une identification lors de l'envoi de courriers électroniques. En outre un certificat "OR-C" permet le chiffrement des données. Les représentants légaux des entreprises peuvent, à l'aide du certificat, préparer en ligne un dossier de modification du Registre du commerce et des sociétés : changement de gérant ou d'administrateur, augmentation de capital, dissolution, mise sans activité, changement de dénomination, modification d'activité, transfert de siège, continuation malgré les pertes...
- Des certificats électroniques de type 2 de signature et de cryptage sont proposés aux professionnels du droit et du chiffre. Ces derniers peuvent ainsi visualiser les listes d'affaires par audience, consulter une affaire placée devant le tribunal, consulter leur agenda hebdomadaire ou encore placer une affaire en référé.
- Des certificats de type 2 sont également fournis aux juges du Tribunal de commerce de Paris, ce qui leur donne accès au site judiciaire, sur lequel ils peuvent consulter leur agenda, la liste de leurs affaires, de leur stock d'affaires en cours, accéder aux fiches de suivi de leurs affaires de procédures collectives, utiliser une bibliothèque de trames de jugements en ligne et rechercher de la jurisprudence.

La mise en place de l'infrastructure à clés publiques a coûté entre 400.000 et 500.000 euros.

1.3 De nombreuses expériences étrangères innovantes en matière d'e-justice

Une recherche effectuée en octobre 2003 avec le moteur de recherche *Google*, aboutit à pas moins de 6.270 occurrences pour l'expression *e-justice* ! Ce nombre significatif atteste de la multiplication des expériences dans le domaine de la justice électronique au cours des dernières années. Il ne saurait être question, dans le cadre de cette étude, d'en faire un recensement, ni même d'en dresser une typologie. Les développements qui suivent se bornent à présenter, à partir des seules recherches effectuées sur le Web, une sélection de quelques réalisations étrangères dont les enseignements apparaissent pertinents.

1.3.1 En Autriche

Dès 1990, l'Autriche a mis en oeuvre un projet très ambitieux d'échanges électroniques, présenté dans les instances internationales sous le nom de *Electronic Legal Communication* (ELC), traduction de l'allemand *Elektronischer Rechtsverkehr*.

La justice autrichienne étant organisée sous une forme centralisée, l'automatisation des flux a été réalisée en une seule application. Un système unique sert donc pour une quarantaine de procédures différentes (criminel, civil, famille,...) et pour toutes les catégories de juridictions.

L'application ELC, qui est par définition un système sans papier, fonctionne dans les deux sens –des avocats vers les tribunaux et vice-versa-, et remplace la communication papier avec une valeur juridique équivalente.

En 2001, 1,7 million de documents étaient adressés au cours à travers ELC (80% des actions civiles) et 2,7 millions étaient émis par les cours. Les économies de frais postaux étaient estimées à 1 million d'euros.

ELC, qui est présentée comme une grande réussite, offre, selon le ministère de la justice autrichien, de nombreux avantages : une accélération de la procédure, une amélioration de la disponibilité du service, maintenant accessible 24 heures sur 24, une meilleure qualité des informations saisies. Les coûts de personnel ont été réduits, non seulement parce que de nombreuses données ne sont plus introduites qu'une seule fois, mais aussi parce que ces données peuvent être réutilisées. Les documents sont transmis de manière sûre et rapide et chaque document peut être suivi à la trace.

Les avocats utilisant le service payent des droits de 3,20 euros par document envoyé, ce qui revient moins cher qu'un envoi papier.

Il est envisagé d'ouvrir prochainement le système aux citoyens et d'introduire la signature électronique.

Le système autrichien repose sur le principe de la standardisation et sur celui de la simplicité.

1.3.2 Au Royaume-Uni

Money Claim Online (MCOL) est un service offert aux demandeurs et aux défendeurs dans les litiges mettant en jeu des demandes financières limitées à 100.000 livres. Le demandeur remplit un formulaire dans lequel il choisit un identifiant et un mot de passe ; le défendeur reçoit directement le numéro des éléments d'identification lui permettant de répondre en ligne.

Depuis le 6 octobre 2003, les parties peuvent adresser par courrier électronique certains documents à quelques *County Courts* et à la *Commercial Court*. Chaque tribunal définit les formats de fichiers qu'il accepte de recevoir ainsi que leur taille maximale²⁰. Un accusé de réception est renvoyé automatiquement à l'expéditeur. Les parties sont invitées à ne pas adresser par courriel de document de nature confidentielle car "*la sécurité ne peut pas être garantie*." Pour les documents dont l'original doit être signé (*statement of truth*), plusieurs solutions sont proposées : soit le nom du signataire

²⁰ A titre d'illustration, voici les types de documents admis par "The Commercial and Admiralty Court" : Microsoft Word 1997 ou postérieur (.doc) ; Rich Text Format (.rtf) ; texte simple ou formaté (.txt) ; Adobe Acrobat (pdf). L'email et les fichiers joints ne peuvent avoir une taille supérieure à 2 Mégaoctets.

est simplement tapé à la fin du texte, soit une copie numérisée de la signature est intégrée au document, soit enfin, le document envoyé correspond à l'original scanné.

Il n'est pas possible d'adresser par courriel un document dont l'enregistrement suppose la perception de droits.

1.3.3 Aux Etats-Unis

Les projets "*Case Management/Electronic Case File*" (CM/ECF) et "*Public Access to Court Electronic Records*" (PACER) sont regardés comme de grand succès.

Conçue dès 1996 par l'*Administrative Office of the US Courts* (AO), sous la forme d'un prototype, afin de répondre au volume exceptionnel des actes de poursuite lié à un litige en matière d'amiante, l'application de gestion de dossiers et de dépôt électronique CM/ECF a connu un développement remarquable. Elle est actuellement utilisée dans 61 *Bankruptcy Courts*, 26 *District Courts* ainsi que dans les *Court of International Trade* et *Court of Federal Claims*. Elle sera mise en place dans les Cours d'appel en 2004. En octobre 2003, on estime qu'environ 50.000 avocats et usagers ont utilisé le système pour déposer des documents en ligne et que plus de 10 millions de dossiers électroniques ont été constitués... Le processus d'implémentation de l'application au sein d'un tribunal prend environ dix mois.

Le système CM/ECF se compose de deux modules, assurant, d'une part, la gestion de dossiers (*Case Management*) et, d'autre part, des fonctions de dépôt électronique (*Electronic Case File*), que les tribunaux peuvent ne proposer que dans un second temps. Ces deux éléments sont complétés par PACER, un système qui permet aux parties d'accéder aux dossiers par Internet.

La liste des fonctions disponibles peut se résumer ainsi :

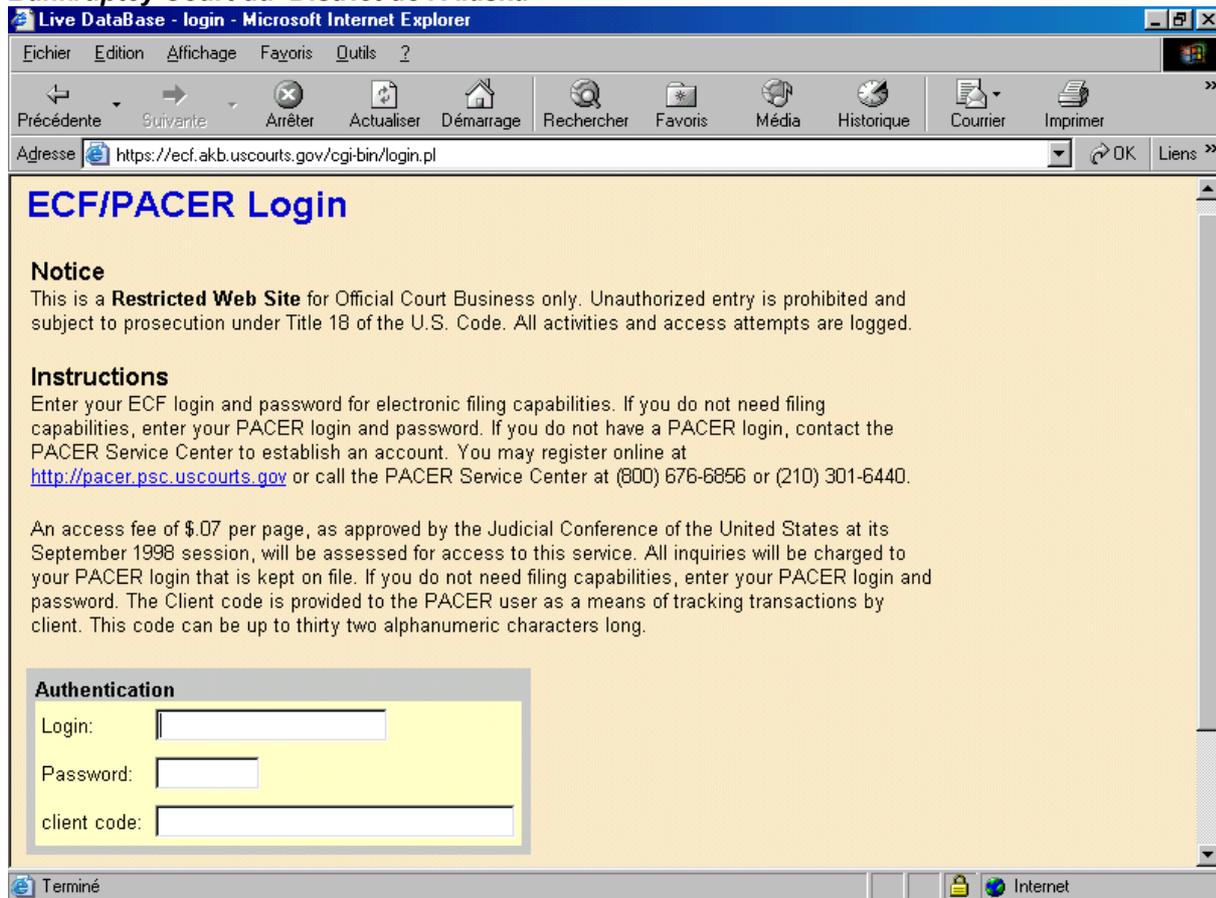
- gestion des dossiers (suivi des requêtes, réponses, échéances, audiences)
- repérage des documents
- gestion des documents électroniques, de leur entreposage, de la sécurité et de l'archivage
- acheminement des documents vers, depuis et à l'intérieur des tribunaux
- information des parties lors d'un dépôt

L'utilisateur n'a besoin que d'un logiciel de traitement de texte, d'un navigateur *Web* et du programme *Acrobat*. Le tribunal dispose d'un serveur extérieur, accessible aux utilisateurs, et d'un serveur interne protégé par un logiciel coupe-feu (*firewall*). Ce serveur gère les dossiers à l'aide du logiciel de gestion de bases de données *Informix*.

Pour pouvoir adresser des documents par Internet, il est nécessaire de disposer d'un couple identifiant/mot de passe (*login/password*), que les tribunaux fournissent aux avocats ou, parfois, aux plaignants eux-mêmes. IL devient alors possible aux personnes disposant de ces clés, d'envoyer des fichiers par Internet 24 heures sur 24, sans coût supplémentaire. Concrètement, l'avocat rédige le document à envoyer sous son logiciel

de traitement de texte, puis le convertit au format PDF²¹. Il accède ensuite au site du tribunal, à travers une liaison sécurisée (SSL). Après avoir introduit son nom et son mot de passe, il indique le numéro de dossier puis envoie le document. Un accusé de réception (*Notice of electronic filing*) est immédiatement retourné par courriel. Les autres parties seront averties du dépôt par un courriel comportant un lien hypertexte vers le nouveau document. Celui-ci, comme tous ceux composant le dossier, peut être consulté et téléchargé à travers Internet par les avocats et le public concerné. L'accès s'effectue grâce au système PACER, moyennant une contribution de 7 cents la page (avec un maximum de 2,10 \$ par document). Ces redevances ont été calculées de manière à couvrir les coûts des programmes. Les parties, les magistrats et le personnel du tribunal peuvent accéder simultanément aux dossiers.

Bankruptcy Court du District de l'Alaska



Le système de dépôt électronique le plus utilisé au monde repose sur des choix techniques standard, simples et peu coûteux : pas d'enveloppe XML ni d'infrastructure à clés publiques. Le mode de déploiement est doublement progressif : les tribunaux sont équipés les uns après les autres et les fonctionnalités sont offertes par étapes.

²¹ Voir ci-dessous(3.3.1) pour une description de ce format.

1.3.4 En Australie

La Cour fédérale d'Australie s'est dotée d'une stratégie ambitieuse, baptisée *eCourt*, qui vise à faire un usage intensif des nouvelles technologies, à travers la mise en place du dépôt électronique, d'un forum "on-line", d'un système de gestion des instances (*Case Management System*, CMS), d'un système de gestion des documents...

Le dépôt électronique est implémenté en quatre phases : la première, démarrée en octobre 2000, permet d'envoyer des documents et de payer les droits par Internet. A ce stade, les documents sont imprimés par la Cour et sont classés comme des documents papier traditionnels ; la deuxième étape, engagée en mai 2001, améliore le système en permettant, par exemple, aux usagers fréquents de ne pas s'identifier à chaque connexion ; en outre les documents électroniques reçus sont transformés par le personnel de la Cour en fichiers au format PDF. Toutefois, le fonctionnement interne continue à s'appuyer sur des dossiers papier.

Les deux étapes suivantes ont pour objet de gérer les documents sous une forme entièrement électronique, avec un logiciel adapté. Les usagers externes pourront alors consulter par Internet les informations relatives aux dossiers les concernant et avoir accès aux documents. Par ailleurs, les décisions seront signifiées par voie électronique.

Les choix techniques effectués dans le cadre du projet *eCourt* sont très simples : un serveur Web en mode SSL. L'utilisateur, après s'être enregistré, dispose d'un identifiant et d'un mot de passe. Les fichiers envoyés, qui ne doivent pas dépasser 50 pages, peuvent être dans différents formats : Word, RTF, PDF, TIF, GIF, JPG... Lorsqu'un document doit être signé, il suffit d'ajouter au document une image scannée de la signature ou alors de scanner intégralement un document signé. Un document n'est considéré comme enregistré que lorsqu'il a été vérifié et tamponné par la Cour. De ce fait, un document reçu après 16h30 ne peut être enregistré le jour même. Une copie du document tamponnée est adressée à l'expéditeur par courriel (après conversion au format PDF), par télécopie ou par courrier, selon le choix indiqué par l'utilisateur sur la page de garde de son envoi.

Il est également possible d'effectuer un envoi par télécopie, à un numéro spécifique, sous réserve de respecter quelques règles : le document ne doit pas excéder vingt pages et doit être accompagné d'une feuille de garde comportant des informations fondamentales (coordonnées complètes de l'expéditeur, nombre de pages transmises,...). L'original transmis doit être conservé par l'expéditeur pour être communiqué à la Cour si celle-ci le demande. Comme pour les envois par Internet, une télécopie arrivée après 16h30 ne peut être enregistrée le jour même.

Le système proposé par la Cour fédérale d'Australie se caractérise par une grande ouverture, tant par la variété des formats de fichiers acceptés que par la simplicité des procédures. Il est également mis en œuvre de manière progressive.

1.3.5 A Singapour

Les *Subordinate Courts* de Singapour ont mis en œuvre différents projets liés aux technologies de l'information, allant jusqu'à proposer un système de vidéo-conférence basé sur le Web, *JusticeOnLine*, qui permet aux avocats de participer aux audiences depuis leur bureau. Leur application de dépôt électronique utilisable dans le cadre des affaires civiles, *Electronic Filing System* (EFS), est également très innovante en raison à la fois des modalités de sa mise en œuvre et de son contenu.

La réalisation et le fonctionnement du système ont été entièrement confiés à un partenaire privé, la société CrimsonLogic. Celle-ci prend en charge la fourniture d'un bouquet de services, comportant : la réception du document électronique de l'avocat et sa retransmission vers le tribunal, la signification, le cas échéant, du document déposé aux autres parties, le service de consultation du dossier judiciaire ainsi que la commercialisation des informations juridiques stockées.

Une des autres particularités de l'EFS est son caractère obligatoire²². Si les avocats ne disposent pas de l'équipement nécessaire pour effectuer une transmission électronique de leurs documents, ils peuvent faire appel, moyennant une contribution, à des bureaux de services.

Le financement du système est assuré par des frais d'inscription (850 dollars singapouriens²³), un abonnement mensuel au service (30 SGD) et un autre au courrier électronique (40 SGD), ainsi que par divers frais variables. Selon le rapport annuel de la Cour suprême de Singapour, la mise en place d'EFS a exigé des investissements de 29 M de SGD des milieux judiciaires singapouriens et de 45 M du partenaire privé.

Même si le caractère obligatoire du système de dépôt mis en place à Singapour paraît difficilement transposable en France, cette expérience est intéressante en ce qu'elle permet d'observer le système le plus abouti techniquement : il est totalement dématérialisé de bout en bout et utilise des certificats électroniques.

*

* *

Ce survol rapide de quelques téléprocédures déjà opérationnelles en France et à l'étranger met en lumière à la fois l'existence d'une volonté politique commune à de nombreux Etats et la grande diversité des solutions retenues. Pour envisager la transposition de certaines de ces expériences au sein de la justice administrative, il est nécessaire d'examiner son fonctionnement actuel, en analysant séparément les différentes modalités de circulation et de stockage de l'information.

²² En vertu de la Practice Direction N° 3 of 2001 : "*In pursuance to Order 63A, Rules 1 and 8, the Registrar hereby specifies that all documents to be filed with, served on, delivered or otherwise conveyed to the Registrar in the following proceedings, subject to the exception which appear later in this paragraph, must be so filed, served, delivered or otherwise conveyed using the electronic service.*"

²³ Un dollar singapourien (SGD), vaut environ 0,55 euro.

2 LES VOIES DE LA DEMATERIALISATION DANS LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

...diviser chacune des difficultés que j'examinerais, en autant de parcelles qu'il se pourrait, et qui serait requis pour les mieux résoudre.

DESCARTES

Jadis, on écrivait une note dont la diffusion était limitée car cela prenait du temps de faire des copies. Puis les photocopieurs sont arrivés et cela devint plus facile. Maintenant, nous avons les réseaux d'ordinateurs et l'auteur de la note n'a plus à l'imprimer pour la diffuser. Mais que se passe-t-il finalement ? Tous les destinataires finissent par l'imprimer eux-mêmes pour leur dossier. Nous avons créé une société de fichiers décentralisés, remplissant des classeurs avec des documents créés par les gens sur leurs propres ordinateurs et imprimantes.

Tom FREEMAN, vice-président
d'une société de fabrication
de meubles de classement

Les greffes des tribunaux administratifs comprennent un bureau unique établi au chef-lieu du département du siège du tribunal. Les bureaux-annexes, créés par le décret-loi du 6 septembre 1926 dans chacune des autres préfectures du ressort du tribunal sont progressivement tombés en désuétude, avant d'être supprimés le 1^{er} janvier 1990. Tous les actes de procédure interruptifs de délais doivent être déposés au greffe, sauf si une loi spéciale autorise un dépôt à la préfecture, comme c'est le cas pour le contentieux des élections municipales.

Le greffier en chef, et les greffiers en cas d'empêchement, disposent du pouvoir de signer les expéditions des jugements du tribunal. Leur signature authentifie la formule exécutoire.

Les greffes des juridictions fonctionnent comme une gare de triage, par laquelle transitent chaque année des millions de courriers, de mémoires et de dossiers, qu'ils doivent expédier, réexpédier ou classer. L'informatisation des greffes permet aujourd'hui d'assurer la gestion des multiples événements affectant la vie d'un dossier, mais le contenu de celui-ci reste en totalité, pour le moment, sous sa forme papier traditionnelle.

2.1 Une évolution logique vers les téléprocédures

2.1.1 Les limites de l'informatique de production

Si l'on s'interrogeait sur l'évolution des méthodes de travail de l'ensemble des intervenants –parties, greffe, membres de la juridiction-, du procès administratif, depuis l'époque à laquelle Léon BLUM rédigeait ses conclusions sur l'affaire Epoux LEMONNIER (CE 26 juillet 1918), on ne pourrait que dresser un bilan mitigé.

D'un côté, l'informatique de gestion a modifié, à partir du début des années 80, les processus de gestion des dossiers. Désormais, les événements affectant les dossiers ne sont plus saisis manuellement sur des registres, mais au moyen de logiciels –Gustave, Sherpa, puis Skipper-, qui ont permis d'automatiser de nombreuses tâches liées à l'expédition des mémoires et des courriers. Ces applications offrent en outre la possibilité d'éditer de multiples états de synthèse.

Parallèlement, les magistrats ont bénéficié d'une manière croissante de l'apport de l'informatique dans deux domaines complémentaires : celui de la recherche de jurisprudence et celui de l'aide à la rédaction des décisions. Des outils internes, comme Ariane ou les "fonds locaux", permettent de retrouver des précédents à l'aide d'une combinaison de mots clés ; des produits commerciaux, comme ceux des éditions Lamy et des éditions Francis Lefebvre, offrent des fonctionnalités analogues dans le champ du contentieux général ou du contentieux fiscal. Le "poste rapporteur" ajoute au traitement de texte (Wordperfect, récemment remplacé par Word), des fonctionnalités permettant d'insérer rapidement dans la décision en cours de rédaction des données provenant de diverses sources, grâce, notamment, à la magie des fonctions de *copier-coller* : coordonnées des parties, récupérées dans Skipper au moyen de la simple saisie du numéro de l'affaire ; paragraphes issus d'une bibliothèque spécifique ; extrait d'une décision enregistrée dans Ariane ; articles d'un des codes accessibles depuis le site de Légifrance...

D'un autre côté, si l'apport de l'informatique a permis une amélioration notable de la productivité des agents du greffe et des membres de la juridiction, force est de reconnaître qu'au moins deux aspects du processus de production des décisions n'ont guère évolué depuis 1918 : d'une part, le travail intellectuel reste fondamentalement le même et aucun outil d'aide à la décision (comme un système expert), y compris dans un contentieux de masse comme celui des recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière, n'a encore vu le jour et, d'autre part, la constitution matérielle des dossiers et leur gestion physique n'ont guère changé.

Aujourd'hui comme hier, en effet, les parties adressent par la poste –ou parfois déposent au greffe–, les requêtes, mémoires et pièces ; pour chaque nouvelle requête, le greffe ouvre un dossier, sous la forme d'une chemise cartonnée sur laquelle le numéro d'affaire est inscrit et dans laquelle seront versés, au fur et à mesure de leur réception, un ou plusieurs exemplaires des documents adressés par les parties ; celles-ci recevront, envoyée par le greffe, sous la forme d'un courrier simple ou recommandé, une copie des documents expédiés par l'autre partie. Des milliers de documents arrivent ainsi dans les juridictions, pour être classés dans les dossiers ou réexpédiés. C'est aussi par milliers que les dossiers circulent à l'intérieur des juridictions, passant des "hamacs" aux bureaux des rapporteurs, commissaires ou présidents, étant conduits en salle d'audience sur des chariots, pour finalement retourner dormir dans les hamacs, en attendant leur éventuel transfert à une juridiction supérieure, leur destruction ou leur versement aux archives départementales...

Tous ces traitements imposent aux parties et aux juridictions de multiples manipulations -classements, mises sous pli, archivage,...-, occupant un personnel nombreux et générant des dépenses considérables de fournitures (chemises, papier, enveloppes...) et d'expédition (affranchissement et recommandé).

Après l'informatisation de la gestion des dossiers, de la recherche documentaire et de l'aide à la rédaction des décisions, la dématérialisation de l'échange et de l'archivage des documents eux-mêmes constitue une nouvelle étape, logique et essentielle, de la modernisation de la juridiction administrative.

2.1.2 Les promesses de l'informatique de communication

L'informatique de communication, qui connaît un formidable développement dans le monde, est en mesure de transformer profondément le fonctionnement des juridictions administratives. Les exemples de réalisations précédemment évoqués illustrent la variété des méthodes disponibles.

On peut aisément imaginer que, d'ici dix ou vingt ans, toutes les étapes de la gestion d'une affaire seront dématérialisées.

Voici comment, dans un futur plus ou moins proche, pourrait se dérouler le processus de traitement d'une requête, depuis son dépôt jusqu'à l'archivage du dossier terminé, en passant par la notification de la décision :

L'avocat se connecte sur le portail e-Jur@dm et clique sur le lien "déposer une requête" ; après s'être authentifié au moyen d'un certificat électronique, il remplit un formulaire dans lequel il indique les coordonnées du requérant, choisit la juridiction qu'il souhaite saisir et sélectionne l'administration en défense ; puis il envoie un fichier signé numériquement comportant la requête et les pièces jointes ; ces éléments parviennent instantanément à la juridiction saisie où une personne habilitée en assure le traitement à l'aide de quelques clics de souris : un numéro de requête est attribué, auquel est associé un nouveau dossier électronique ; un courriel est adressé à l'administration concernée, l'informant de l'arrivée de la requête et l'invitant à se connecter sur un site sécurisé pour télécharger, après s'être authentifié, le fichier contenant la requête et les pièces jointes ; le mémoire en défense et les éventuels mémoires ultérieurs sont adressés au tribunal et de là, à l'autre partie, dans les mêmes conditions ; le dossier électronique est alimenté au fur et à mesure, de manière quasi-automatique ; les éventuels courriers échangés entre les parties et le tribunal suivent également un canal électronique ; lorsque le dossier est en état, un assistant de justice en fait une première analyse et ajoute une note accompagnée de liens vers la jurisprudence utile ; puis le rapporteur, soit au tribunal, soit en n'importe quel lieu, après s'être lui aussi authentifié, télécharge les différents éléments du dossier, qu'il peut éventuellement décider d'imprimer ; l'exploitation, sur écran ou sur papier, s'achève par la rédaction de la note et du jugement, qui sont ajoutés au dossier ; le commissaire et le président peuvent instantanément accéder au dossier complet, tel qu'enrichi par le rapporteur ; après le délibéré, la décision est finalisée par le rapporteur ; à distance, le président en valide la rédaction ; la décision est signée numériquement par le président, le rapporteur et le greffier ; elle est notifiée aux parties par voie électronique ; le dossier complet, contenant la note du rapporteur, celle du président et les conclusions du commissaire, est archivé numériquement ; en cas d'appel, il est transmis à la Cour, sur demande électronique de celle-ci, au moyen d'un simple clic ; au bout de six années, le dossier peut être versé aux archives départementales sous sa forme numérique...

Pratiquement rien dans cette (pré)vision ne ressort de la science-fiction. Non seulement les technologies matérielles et logicielles du schéma décrit existent, mais en outre elle sont déjà appliquées, ensemble ou séparément, dans des juridictions françaises ou étrangères.

2.2 Les différents processus de dématérialisation envisageables

Le scénario précédent montre qu'il est possible d'envisager une procédure numérique de bout en bout. Il s'agit, en réalité, de la dématérialisation de différentes étapes. Les modalités, les avantages et les inconvénients spécifiques à chacune d'elles sont examinées dans les paragraphes suivants. Les questions récurrentes, en matière de sécurité, d'administration de la preuve, de valeur juridique, de format de fichiers et de solutions techniques des échanges seront abordées en troisième partie.

2.2.1 Les flux de documents des usagers vers la juridiction

L'envoi électronique de mémoires peut se substituer à une procédure lourde

Lorsqu'on évoque la notion de téléprocédures au sein de la juridiction administrative, la première modalité qui vient à l'esprit est celle qui permettrait aux parties d'adresser leur courrier non plus par la poste, mais par courriel. Il est d'ailleurs significatif que la lettre de mission ne cite explicitement que cette option.

Les documents concernés peuvent être soit des courriers (demande d'information sur l'état de la procédure, ...), soit des mémoires. Dans les développements qui suivent, le terme mémoire est entendu dans un sens très large, qui englobe les requêtes (ou recours), les mémoires proprement dits (en défense, en réplique,...), les pièces adressées séparément et même les notes en délibéré.

Dans le fonctionnement actuel, *"La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe"* (R. 611-1²⁴) ou à la Section du contentieux. Les requêtes doivent être *"accompagnées de copies, en nombre égal à celui des autres parties en cause, augmenté de deux"* (article R. 411-3). La même exigence pèse sur les pièces.

D'un point de vue global, ce circuit des documents entraîne une forte dépense d'énergie, dans la mesure où, contrairement au procès civil, par exemple, dans lequel les avocats envoient directement leurs conclusions à leur contradicteur, une part importante des documents adressés au greffe est immédiatement réexpédiée, les manipulations et les frais d'envoi étant ainsi doublés.

Il faut toutefois noter que la pratique s'éloigne de trois manières de ce schéma théorique : d'une part, le code prévoit une dispense de la fourniture des copies des pièces *"lorsque leur nombre, leur volume ou leurs caractéristiques y font obstacle"* (article R. 412-2 et, pour le Conseil d'Etat, R. 412-3) ; d'autre part, de nombreux avocats, habitués à la procédure civile, notifient directement à leur adversaire ; enfin et surtout, il est extrêmement fréquent que la requête ou le mémoire ne soit adressé qu'en un exemplaire unique à la juridiction. Lors du pointage de l'ensemble du courrier reçu par le greffe du tribunal administratif de Versailles au cours de la semaine du 2 au 6 juin 2003, il est apparu que 25% des requêtes et des mémoires n'étaient pas accompagnés du nombre de copies exigé par le code. Cette situation, que l'on rencontre de manière analogue dans l'ensemble des juridictions, fait l'objet d'un traitement pragmatique : lorsque le nombre de pages est réduit (environ une dizaine) et/ou lorsque le requérant est une personne physique, le greffe se charge silencieusement d'effectuer les copies nécessaires. Dans les autres cas, la partie peut être invitée, par téléphone ou par courrier –qui peut éventuellement prendre la forme d'une mise en demeure-, à envoyer les copies nécessaires.

²⁴ A défaut de précision, les articles cités sont ceux du code de justice administrative.

Le juge administratif a progressivement admis que des moyens de communication autres que le courrier pouvaient interrompre les délais de recours, à condition qu'une requête confirmative soit adressée, même après l'expiration du délai. Cette jurisprudence a trouvé à s'appliquer successivement au télégramme (CE 26 mars 1926 El. De Saint-Martin, Rec. p. 340), au radiogramme, à la télécopie (CE 29 juillet 1994, préfet du Val de Marne) et, plus récemment, à un courrier électronique (CE 28 décembre 2001, Elections municipales d'Entre-Deux Monts). La signature est exigée sur la requête confirmative (CE 13 mars 1996, Diraison).

Il ne semble pas, en revanche, qu'un envoi par télex doive faire l'objet d'une confirmation de la signature (CE 24 octobre 1984 M. Charbit et société Cicomap et 8 juillet 1988, Dietschi).

Un pas important serait franchi si la télétransmission d'un document n'avait pas non plus à être suivie d'une confirmation sur un support papier, comme c'est d'ailleurs déjà le cas avec les télécopies dans le cadre du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et de l'urgence.

Concrètement, le requérant, l'avocat ou l'administration, se contenterait d'envoyer le mémoire sous la forme d'une "pièce jointe" à un courrier électronique ou à un formulaire, la juridiction s'estimant alors valablement et suffisamment saisie par cet envoi.

Les flux potentiellement concernés par ce type de téléprocédure sont considérables, puisqu'ils correspondent à la somme des courriers et des mémoires reçus par les juridictions.

Plus de 140.000 requêtes ont été adressées à la juridiction administrative au cours de l'année 2002. Si l'on ajoute autant de mémoires en défense ainsi que les autres échanges de mémoires, les pièces adressées séparément et les courriers divers, on peut évaluer à environ un demi-million le total des mémoires –au sens large-, adressés aux juridictions.

La juridiction administrative ne peut trouver un intérêt immédiat si la chaîne numérique est interrompue

Si, en proposant une telle procédure, la juridiction administrative présente l'image d'une institution moderne et à l'écoute des usagers, il n'est pas certain qu'elle puisse en retirer d'autres bénéfices directs et immédiats.

La mise en œuvre de ce service nécessite tout d'abord que la juridiction dispose d'un ensemble d'outils informatiques, matériels et logiciels, offrant aux usagers une disponibilité permanente et un niveau de sécurité élevé. Ces contraintes, dont les diverses implications seront examinées plus bas, se traduisent, en tout état de cause, par des investissements non négligeables.

Indépendamment des coûts d'implémentation de cette téléprocédure, la juridiction risque de devoir supporter des coûts de fonctionnement plus élevés.

En effet, la réception électronique ne permet pas, en elle-même, de réaliser la moindre économie par rapport à la réception de courrier classique, hormis, peut-être, le temps gagné sur l'ouverture des enveloppes ! Qui plus est, la nécessité d'imprimer les exemplaires requis engendre un coût supplémentaire par rapport à la situation actuelle.

En réalité, cette téléprocédure n'est immédiatement rentable pour la juridiction administrative que si une forte proportion des documents reçus sous forme numérique subit un traitement ultérieur (archivage ou émission) sous cette même forme, c'est-à-dire sans faire l'objet d'une impression. On retrouve ici la problématique récurrente de la rupture de la chaîne numérique.

Les contraintes liées à la "rematérialisation" peuvent cependant être atténuées

La nécessité de devoir imprimer les mémoires reçus de manière électronique, pour alimenter le dossier papier ou les communiquer aux parties qui ne sont pas en mesure de les recevoir par Internet, constitue une objection spontanément soulevée par les présidents de juridiction lorsqu'on évoque la perspective de la mise en œuvre des téléprocédures. L'inquiétude à l'égard d'un accroissement du temps de traitement des mémoires (impression, photocopies) et des dépenses de consommables (papier, toner...) est légitime.

Seule l'impression proprement dite constitue un travail supplémentaire par rapport à la situation actuelle, dans la mesure où le greffe réalise déjà l'expédition à l'autre partie d'une copie des documents et le classement des exemplaires restant dans le dossier. En l'absence de statistiques sur la taille moyenne des documents reçus, il est assez difficile de faire des hypothèses sur le nombre de pages dont l'impression serait rendue nécessaire par la nécessité de rematérialiser des mémoires reçus sous forme électronique. Dans la situation extrême, c'est à dire celle dans laquelle, pour chaque affaire, l'une des parties seulement fonctionnerait par voie électronique, la juridiction aurait à imprimer un minimum de deux exemplaires de chaque mémoire reçu.

Cependant, les conséquences de cette contrainte ne doivent pas être surestimées.

Tout d'abord, comme cela a déjà été indiqué, ce travail est déjà partiellement effectué par le greffe en raison de la méconnaissance, par les parties, des dispositions du code relatives au nombre de copies.

En deuxième lieu, on constate que le coût moyen d'impression d'une page (papier, toner, entretien et amortissement de l'imprimante) ne cesse de baisser et, avec du matériel prévu pour des volumes importants, il peut descendre à environ un centime d'euro la page. Pour le moment, la consommation annuelle totale du papier utilisé dans les photocopieurs et les imprimantes de l'ensemble des juridictions revient à environ 800.000 euros, soit à peine 5 pour 1.000 du budget de la juridiction administrative.

Enfin, dans l'hypothèse où la surcharge de travail, telle qu'elle résulterait d'une évaluation plus fine, serait jugée incompatible avec le fonctionnement des greffes, il serait assez facile de créer une plate-forme d'édition pour l'ensemble de la juridiction. En pratique, les greffes des différentes juridictions pourraient envoyer les documents à imprimer à un serveur commun, qui commanderait une ligne éditique complète.

Un système de ce type fonctionne avec efficacité au greffe du Tribunal de commerce de Paris. Il se compose de quatre imprimantes Laser très rapides (Kyocera 9100 DN), d'une machine de mise sous pli Néopost SI-90 et de deux machines à affranchir (une Néopost HG 8562 et une Néopost SM 5649).

Plate-forme Editique au greffe du Tribunal de commerce de Paris



La Plate-forme EDITIQUE

-  4 imprimantes
KYOCERA 9100 DN
-  1 Machine de mise sous plis
NEOPOST SI-90
-  2 Machines à affranchir
NEOPOST HG 8562
NEOPOST SM 5649
-  1 PC de suivi des impressions

Concrètement, les ordres d'impression lancés depuis les différents ordinateurs du greffe sont exécutés sur les quatre imprimantes de la ligne *éditique*. Un signe particulier est imprimé en bas de chaque page et un signe différent figure sur la dernière page d'un document. Les piles de feuilles imprimées sont ensuite placées dans la machine Néoposte SI-90, qui effectue automatiquement la mise sous pli des documents en repérant la marque figurant sur la dernière page. L'affranchissement est lui aussi réalisé sans autre intervention manuelle que de choisir si les envois s'effectuent en recommandé ou pas.

Chaque semaine, 30.000 documents différents sont imprimés et traités par cette chaîne, qui mobilise un personnel très réduit.

La création d'une chaîne d'*éditique* propre à la juridiction administrative présenterait plusieurs avantages :

- elle permettrait de ne pas faire supporter aux greffes des différentes juridictions la totalité de la surcharge de travail due à la nécessité d'imprimer les documents électroniques reçus ;
- l'automatisation des tâches de mise sous pli et d'affranchissement, réalisées manuellement à l'heure actuelle, se traduirait globalement par des gains de productivité substantiels ;
- la remise à la poste en un point unique de grandes quantités de courrier permettrait de négocier des remises quantitatives sur les tarifs d'affranchissement ;

Cette solution présente cependant des inconvénients : d'une part, l'activité d'une telle plate-forme a vocation à diminuer, au fur et à mesure que les parties seront en mesure de recevoir des documents électroniques ; d'autre part, elle dépossède chaque greffe d'une partie des tâches constituant le cœur de son activité et rend virtuel le lien avec les parties.

Les usagers peuvent réaliser de substantielles économies de frais de duplication et d'expédition

Par rapport au circuit actuel qui oblige les parties à produire les documents en plusieurs exemplaires et à les déposer au greffe ou bien à les adresser par courrier recommandé, la télétransmission des mémoires présente de nombreux avantages pour les intervenants.

L'expéditeur réalise des économies sur les frais d'impression, puisque les documents en cause, qui sont presque toujours –à l'exception des pièces-, créés par un logiciel de traitement de texte, peuvent être envoyés directement à partir de l'ordinateur, sans qu'il soit nécessaire d'en réaliser une sortie sur une imprimante.

Les charges liées à la photocopie (consommables et main d'œuvre) des documents en un nombre d'exemplaires conforme aux prescriptions du code de justice administrative sont également supprimées.

Disparaissent de la même manière tous les frais engendrés par l'expédition proprement dite (enveloppe, timbres, manipulation...). Le coût d'envoi d'un document électronique est nettement inférieur à celui d'un envoi postal. Sont sans influence, la taille du document (même s'il fait plusieurs dizaines de pages) et la distance qui sépare l'expéditeur (même s'il est à l'étranger) du destinataire.

Même si les économies potentielles directes –de l'ordre de 5 à 10 euros par expédition-, sont relativement modestes par rapport aux enjeux des requêtes, tous nos interlocuteurs sont sensibles au confort accru d'une expédition obtenue par un simple clic de souris par rapport au circuit postal actuel. Le caractère instantané de l'émission, de nature à prolonger légèrement les délais constitue aussi, notamment pour les avocats, un point positif.

Le niveau de préparation des acteurs est inégal

Si les courriers et les mémoires, créés directement sur un ordinateur, sont aisés à transmettre par voie électronique, il en va rarement de même des pièces, qui ne sont détenues par les acteurs que sous une forme papier.

Sauf à admettre, ce qui est source de complication à la fois pour l'émetteur et pour la juridiction, que les pièces continuent d'être acheminées par courrier, leur transmission électronique, en même temps qu'un mémoire ou séparément, suppose leur numérisation. Cela oblige les parties à s'équiper d'un scanner et à redéfinir le processus de traitement de leurs dossiers.

A l'heure actuelle, le nombre d'avocats ou d'administrations en mesure d'effectuer une numérisation systématique de certains dossiers est extrêmement faible.

La situation au sein du cabinet Alain BENSOUSSAN, spécialisé dans les nouvelles technologies, semble être très exceptionnelle. Les avocats peuvent, s'ils le souhaitent, procéder à la dématérialisation totale des "petits" dossiers : après numérisation, les documents papiers sont détruits, à l'exception des originaux, qui sont retournés au client. Le dossier de référence devient le dossier électronique.

De manière plus systématique, une vingtaine de préfectures effectuent d'ores et déjà une scannérisation de tous les dossiers des étrangers, suivie d'un archivage sur CD-ROM ou DVD-ROM.

Si ces expériences sont encore limitées, on peut toutefois supposer que, dans l'hypothèse où les parties pourraient adresser leurs mémoires via Internet, elles seraient incitées à s'équiper d'un scanner, dont le coût d'achat peut être assez vite amorti par la diminution des frais d'expédition. Une solution alternative consistant à utiliser un photocopieur disposant d'un mode "scanner". D'une manière générale, la mise en place des téléprocédures est de nature à jouer chez les usagers un rôle d'incitation à redéfinir plus largement leurs processus, en dématérialisant les autres maillons, en amont ou en aval, de la chaîne de traitement des dossiers.

La faible diffusion des scanners ne constitue pas le seul obstacle au développement rapide de la dématérialisation des flux en direction des juridictions. Les contraintes techniques inévitables, imposées par le besoin de sécurité et la nécessaire standardisation des formats de fichiers, sont de nature à rebuter un grand nombre d'utilisateurs, qui estimeront longtemps que la simplicité de la mise sous enveloppe d'un document est inégalée...

Une enquête réalisée fin 2000 par l'observatoire de l'environnement Internet des professions libérales auprès de 743 avocats, auxquels des courriels ont été adressés, pouvait faire douter de la perméabilité de la profession à Internet : 106 mails ne sont jamais parvenus à leurs destinataires et seuls 89 avocats (14%) ont répondu au courrier électronique, les 86% restant n'ayant donc qu'une adresse purement décorative. On peut toutefois espérer qu'en trois ans la situation s'est améliorée.

Du reste, selon l'*American Bar Association*, le nombre d'avocats ayant utilisé des procédures électroniques a doublé au cours de l'année 2002. Cela montre donc que lorsque les téléprocédures leur sont proposées, les avocats s'adaptent rapidement.

Il peut être intéressant d'essayer d'évaluer les avantages que quelques administrations souvent amenées à intervenir devant le juge administratif, pourraient retirer d'une éventuelle dématérialisation de leurs envois.

Le **bureau T3 de la direction générale des impôts**, qui a en charge le contentieux fiscal devant les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, rédige environ 2.000 mémoires nouveaux par an, de six pages en moyenne. Compte tenu de la nécessité de les adresser en quatre exemplaires, le nombre total de pages imprimées ou photocopiées pour être envoyées aux juridictions s'élève à environ 50.000. Bien entendu, tous les mémoires sont rédigés à l'aide d'un logiciel de traitement de texte.

Si une dématérialisation des flux était envisagée, elle nécessiterait une scannérisation des pièces. Cette numérisation pourrait s'effectuer en amont. En effet, les dossiers sur lesquels travaille le bureau T3 lui sont adressés par les services déconcentrés, à qui ils sont retournés une fois le mémoire rédigé, avant d'être envoyés de nouveau dans le cas où un mémoire supplémentaire est nécessaire. La rentabilité de la dématérialisation des flux vers les juridictions serait accrue si elle s'insérait dans une chaîne de flux électroniques.

Au **ministère de l'intérieur, la sous-direction du conseil juridique et du contentieux** comprend au total 60 agents, dont 35 à 40 rédacteurs juridiques. Elle assure notamment le suivi, au travers de ses quatre bureaux, du contentieux de l'asile territorial, du permis de conduire, de la fonction publique et des marchés publics. Le nombre de dossiers traités a connu une forte augmentation, notamment en raison de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2001, de la loi du 30 juin 2000 relative aux procédures d'urgence. Plus de 4.000 affaires étaient en instance au 31 décembre 2002, contre 3.000 seulement deux ans plus tôt. La gestion d'un contentieux de masse, liée à l'obligation, découlant de l'application des articles R. 411-3 et R. 412-2 du code de justice administrative, d'envoyer les mémoires aux juridictions en quatre exemplaires, entraîne des frais considérables : près de 500.000 photocopies ont été réalisées au cours de l'année 2002 et les dépenses de papier et de toner consomment une très forte part des crédits de fonctionnement alloués à la sous-direction. Nul doute que la possibilité de télétransmettre les mémoires, si elle lui était offerte, serait particulièrement bénéfique pour la sous-direction, sur laquelle les prescriptions actuelles du code de justice administrative font peser une charge très lourde.

Le **service des affaires juridiques et du contentieux de la préfecture de police** traite chaque année environ 2.000 dossiers de contentieux des étrangers, dont 300 pourvois devant le Conseil d'Etat, ainsi que 600 dossiers dans d'autres matières (personnel, police administrative, marchés publics). Elle serait également favorable à une dématérialisation des flux, ainsi que des stocks de dossiers.

La cellule "étrangers" de la **préfecture de l'Essonne** rédige 350 mémoires contentieux par an. Chacun d'eux représente, avec les pièces jointes, une dizaine de pages. Compte tenu des quatre exemplaires adressés au tribunal administratif, 14.000 photocopies sont effectuées pour ce seul contentieux. S'y ajoutent environ 80 mémoires en défense, adressés par télécopie, relatifs à des requêtes dirigées contre des arrêtés de reconduite à la frontière. La préfecture de l'Essonne s'est spontanément interrogée, dans le cadre de la modernisation des préfectures, sur la possibilité de communiquer avec le tribunal administratif de Versailles par l'intermédiaire du courrier électronique. La préfecture trouve également un intérêt à la réception électronique des jugements. En effet, ceux relatifs au contentieux des étrangers sont d'ores et déjà numérisés, puisque les dossiers des étrangers sont totalement dématérialisés. S'agissant d'autres contentieux, le jugement reçu pourrait plus facilement être adressé –également par la voie électronique-, aux autres acteurs concernés. Par exemple, dans le cas d'un contentieux relatif à l'expulsion de nomades une copie du jugement est envoyée à la direction départementale de l'équipement et une autre au sous-préfet d'arrondissement.

2.2.2 Les dossiers vivants et les flux intra-juridictionnels

La dématérialisation des dossiers vivants s'opère par la combinaison de la réception électronique et de la numérisation des documents

Chaque juridiction est le cadre de flux internes, particulièrement nombreux, qui concernent soit des dossiers, soit des documents.

Les dossiers, qui sont théoriquement attribués à un rapporteur dès leur création, leur sont physiquement confiés ; après rédaction d'un projet et d'une note, ils passent successivement entre les mains du commissaire, du réviseur éventuel et du président, dans un ordre variable selon les juridictions. Lorsque la décision est rédigée, le dossier suit un circuit particulier, qui le conduit finalement sur le bureau du greffier qui se charge de sa notification et l'archive.

La dématérialisation de ces flux suppose une dématérialisation des dossiers eux-mêmes. Cela implique donc que tous les documents le composant soient stockés sous forme numérique.

Le schéma est le suivant : les documents reçus sous forme électronique sont immédiatement intégrés dans le dossier numérique ; ceux reçus sous forme papier sont scannés dès leur réception ; ils sont ensuite soit détruits, soit retournés à l'expéditeur (notamment dans le cas des originaux), soit encore archivés de manière chronologique. Les fichiers électroniques sont enregistrés sur un serveur et éventuellement gravés sur un DVD-ROM. Ils peuvent venir alimenter une base de données d'un système de gestion électronique de documents (GED) et même être transférés automatiquement à l'agent devant en assurer le traitement, en vertu d'un système de règles définies par un logiciel de gestion de processus (*Workflow*).

Pour tous les intervenants, le dossier numérique devient alors la référence unique. Les impressions partielles ou totales, éventuellement effectuées par les personnes travaillant sur les dossiers, ne le sont que dans un souci de commodité et non pour créer un dossier matériel de référence.

Différentes expériences de dématérialisation totale ou partielle de dossiers ont pu être observées : dans les préfectures (dossiers des étrangers); aux AGF (courriers), au cabinet Alain BENSOUSSAN (certains dossiers), au greffe du Tribunal de commerce de Paris...

Par ailleurs la Cour de Cassation projette de numériser l'intégralité de ses dossiers dans les prochaines années.

La dématérialisation des dossiers permet de numériser les flux internes à une juridiction

La dématérialisation des dossiers vivants, c'est à dire des affaires non jugées, présente le grand intérêt de fluidifier la circulation des dossiers à l'intérieur de la juridiction en supprimant les contraintes matérielles liées au volume et au poids des dossiers, qui se traduisent bien souvent par un encombrement des bureaux, des armoires, des couloirs, ainsi que par de multiples manipulations fastidieuses.

Chaque dossier est instantanément complété, lors de la réception d'un nouveau mémoire ou de pièces, ainsi que lors de l'ajout du projet, de la note du rapporteur ou de la note de révision. Il n'est plus nécessaire de sortir les dossiers pour insérer les nouveaux mémoires et mettre à jour la fiche requête.

Un dossier numérisé présente aussi l'avantage essentiel d'être disponible partout et de manière simultanée : les différents intervenants –greffier, rapporteur, commissaire, réviseur et président-, peuvent le consulter en même temps, aussi bien depuis la juridiction que depuis chez eux, soit au travers d'un accès Internet, soit sur une copie effectuée sur un CD-Rom ou sur une clé-mémoire. Cela ouvre la voie à une forme de télétravail plus approfondie que celle, embryonnaire, qui existe déjà, dans les faits, pour les "turbo-conseillers", qui subissent souvent la contrainte de faire des allers-retours entre leur domicile et leur juridiction pour prendre ou déposer des dossiers. Le télétravail semble aujourd'hui d'autant plus possible qu'un simple accès Internet permet d'utiliser la version Web d'Ariane.

La scannérisation systématique est difficile à mettre en œuvre

Le rapport performances/prix des scanners, comme de tous les autres périphériques informatiques, s'améliore constamment. On trouve aujourd'hui sur le marché des modèles, coûtant environ 10.000 euros, capables de numériser très rapidement des paquets de feuilles, en faisant du recto-verso automatique. A ce prix, il convient d'ajouter celui d'un *juke-box* de DVD-ROM, d'un serveur et d'un logiciel de gestion électronique de documents (GED).

Certains photocopieurs peuvent également être utilisés comme scanners.

Le cas des documents non scannables (plans, contrats, notes blanches) peut être contourné par un *fantôme*, c'est-à-dire une page, dans le dossier électronique, qui renvoie à un document dans un dossier papier résiduel.

Cependant, il paraît difficile d'envisager a priori de mettre des scanners dans toutes les juridictions. Outre le problème du prix, il est nécessaire de pouvoir disposer en permanence d'un personnel formé à son utilisation et à celle des logiciels qui en sont le prolongement (GED...).

Pour contourner ces difficultés, on pourrait imaginer une solution centralisée, à l'instar de celle qui a été évoquée pour la plate-forme éditique. Par exemple, tous les nouveaux mémoires seraient adressés, soit directement par les parties, soit en transitant par les juridictions, en un lieu unique où serait installée une sorte de chaîne de scannérisation. Seuls les documents électroniques seraient ensuite envoyés aux juridictions compétentes.

En tout état de cause, la numérisation du stock actuel de dossiers paraît devoir être exclue. Son coût élevé –de l'ordre de 0,10 à 0,15 euros la page dans le cas de la sous-traitance-, est en effet prohibitif car il ne génère pas d'économies sur les frais d'expédition des mémoires, ceux-ci ayant déjà été adressés aux parties. Ne seraient donc concernés par une éventuelle scannérisation que les nouveaux mémoires.

Le travail des magistrats ne peut pas s'effectuer directement sur un écran

Un deuxième handicap de taille résulte de l'impossibilité, pour le magistrat, de travailler sur un dossier numérique dès que celui-ci comporte plus d'une dizaine de pages. On peut craindre soit une explosion des coûts d'impression, chaque utilisateur d'un dossier effectuant, pour son compte, une impression totale ou partielle du dossier, soit la reconstitution parallèle d'un dossier papier, qui deviendrait, de facto, le dossier de référence.

Dans un ouvrage remarqué, "*The myth of the paperless office*", deux universitaires britanniques, Abigail J. Sellen et Richard H.R. Harper, ont cherché à comprendre les raisons pour lesquelles nous continuions à utiliser autant de papier tout en étant de plus en plus adeptes de la gestion électronique de l'information. Leur conclusion est que le papier fonctionne mieux : on peut l'annoter avec de l'encre de couleur, gribouiller des réponses dans la marge, indiquer de nouvelles idées au-dessus des anciennes, comparer deux ou trois documents en même temps sur un bureau. Et, bien entendu, en l'état actuel des technologies, on lit bien mieux sur un papier que sur écran.

Aux AGF, les personnes travaillant sur des dossiers électroniques ont été dotées d'écran de 19 pouces, ce qui donne un certain confort de lecture. Si cela convient pour consulter de simples courriers et y répondre, un écran vertical, quelle que soit sa taille, ne permet pas d'effectuer confortablement une lecture approfondie d'un dossier important.

Il n'est pas impossible que certaines innovations offrent, dans les prochaines années, une solution à cette difficulté. Les récents ordinateurs de type *Tablet PC*, pourraient, à terme, constituer un compromis intéressant. En effet, leur écran, qui assure simultanément la fonction de périphérique de saisie, laquelle s'effectue à l'aide d'un stylet couplé à un logiciel de reconnaissance de l'écriture, présente une ergonomie très proche de celle du papier et du stylo.

Tablet PC



Livre à papier électronique



Une autre voie prometteuse est celle du papier électronique (*e-paper*). En mai 2003, la société américaine *E Ink* a présenté, aux côtés de *Philips*, un prototype de livre utilisant de l'encre électronique, qui est six fois plus lumineux qu'un écran LCD et présente un bien meilleur contraste que celui obtenu sur un papier journal normal. Une version commercialisable devrait apparaître au cours de l'année 2004.

Les usagers pourraient bénéficier d'un accès numérique au dossier

Numériser systématiquement les documents arrivant dans les juridictions permet non seulement d'en adresser rapidement une copie aux parties concernées, mais également de tenir à leur disposition, pour consultation ou téléchargement, une version numérique constamment à jour du dossier complet, accessible depuis n'importe quel ordinateur connecté à Internet et à toute heure.

2.2.3 Les flux de documents des juridictions vers les usagers

Plusieurs millions d'envois effectués par la juridiction pourraient être dématérialisés

Dans cette forme de téléprocédure, la juridiction administrative adresse des documents électroniques aux parties. Ces documents sont de trois sortes : les mémoires, les courriers SKIPPER et les décisions.

Les dispositions de l'article R. 611-3 font une distinction entre les envois simples et les envois recommandés :

Article R. 611-3 : *"Les décisions prises pour l'instruction des affaires sont notifiées aux parties, en même temps que les copies, produites en exécution des articles R. 411-3 et suivants et de l'article R. 412-2, des requêtes, mémoires et pièces déposés au greffe. La notification peut être effectuée au moyen de lettres simples.*

Toutefois, les notifications de la requête, du mémoire en défense, des demandes de régularisation, des mises en demeure, des ordonnances de clôture, des avis d'audience, des mesures d'instruction prises en application des articles R. 621-1 à R. 626-3 ainsi que l'information prévue à l'article R. 611-7 sont obligatoirement effectuées au moyen de lettres recommandées avec demande d'avis de réception."

La juridiction administrative, qui a en charge le respect du principe du contradictoire, adresse à chaque partie une copie des mémoires produits par l'autre partie.

Cette obligation se traduit par des flux considérables : en 2002, les seuls tribunaux administratifs ont communiqué aux parties 220.000 copies de requêtes, 174.000 copies de mémoires en défense (dont 84.000 en recommandé), 883.000 copies d'autres mémoires (dont 120.000 en recommandé) et 114.000 copies de pièces. Au total, les tribunaux ont donc réexpédié 1,4 millions de copies de documents...

On dénombre par ailleurs plus d'une centaine de types de "courriers SKIPPER", générés par le logiciel de gestion des greffes, qui sont envoyés seuls ou en accompagnement d'un mémoire ou d'une décision. Les lettres les plus souvent expédiées (non compris celles jointes à des documents) par les greffes des tribunaux sont les suivantes :

Principaux courriers SKIPPER émis par les tribunaux administratifs

Document	Année 2002
Accusé de réception de la requête	200.000
Avis d'audience	336.000
Avis de renvoi d'audience	26.000
Demande de pièces pour compléter l'instruction	29.000
Demande de régularisation de la requête	135.000
Lettre du greffier	28.000
Mise en demeure défendeur	77.000
Mise en demeure requérant	75.000

(Source : SKIPPER)

Là encore, l'ensemble des courriers émis par le greffe des tribunaux représente un total supérieur au million, dont une proportion importante fait l'objet d'un envoi en recommandé.

Aux communications de mémoires et aux courriers autonomes viennent s'ajouter les notifications de décisions. Pour les seuls tribunaux, les données essentielles sont les suivantes :

Principales décisions notifiées en 2002 dans les tribunaux administratifs

Décision	Simple	LRAR
Notification de jugement	215.000	318.000
Notification de jugement (RAF)	6.600	5.000
Notification d'ordonnance	103.000	149.000
Notification d'ordonnance d'instruction	45.000	92.000
Notification d'ordonnance du juge des référés	16.000	29.000
Notification d'ordonnance – expertise	8.000	21.000
TOTAL	393.600	614.000

(Source : SKIPPER)

Au total, les tribunaux notifient donc plus d'un million de décisions, dont 60% en recommandé.

Les téléprocédures envisagées ici ont donc pour objet de permettre à la juridiction d'adresser de manière électronique les copies des mémoires, les courriers et les décisions.

L'émission des mémoires est relativement simple à effectuer lorsqu'ils ont eux-mêmes été reçus de façon dématérialisée. Si tel n'est pas le cas, il faudrait préalablement recourir à une numérisation.

Pour les courriers SKIPPER, il n'y a guère de difficulté technique : il suffirait de créer et de renseigner dans la base de données, pour chaque partie, un champ supplémentaire comportant son adresse électronique.

S'agissant des notifications de décisions, plusieurs solutions techniques simples sont envisageables, sous réserve de résoudre les difficultés juridiques (voir 3^e partie).

Les économies potentiellement réalisables par la juridiction administrative ont pour contrepartie l'exigence de scanner des documents lorsque la chaîne numérique est rompue

L'ensemble des courriers de toutes sortes expédiés par la juridiction administrative représente chaque année plusieurs millions d'envois, dont une forte proportion en recommandé.

Dans l'hypothèse où elle adresse des documents par la voie électronique, la juridiction est donc susceptible de réaliser les mêmes types d'économies que celles évoquées ci-dessus au bénéfice des usagers : frais d'impression, de photocopie, d'envoi et de manipulation.

Compte tenu des volumes évoqués plus haut, les enjeux sont considérables, en termes de manipulations et de frais d'expédition (timbres, enveloppes...).

En contrepartie, la juridiction se trouve confrontée aux mêmes difficultés que les usagers, et notamment la nécessité de recourir à la scannérisation pour les documents qui n'existent que sous une forme papier. Au cas d'espèce, les courriers SKIPPER et les décisions étant disponibles sous forme numérique, ce qui sera également le cas d'une partie des mémoires avec l'ouverture éventuelle aux téléprocédures entrantes, la numérisation ne sera nécessaire que pour la partie des mémoires qui continuera d'être transmise par la poste.

La réception électronique de mémoires, de courriers et de décisions par les usagers leur apporte un confort accru mais génère des frais d'impression

La réception d'un document électronique pouvant se faire quelques minutes seulement après son émission, ce mode de communication permet une accélération des échanges, particulièrement utile dans le cadre des procédures d'urgence ou du contentieux de la reconduite à la frontière.

En outre, si le document reçu s'intègre dans une chaîne de traitement numérique, ce qui est par exemple le cas, dans nombre de préfectures, des dossiers d'étrangers, c'est l'étape de la scannérisation qui est évitée.

Le plus souvent, cependant, la réception d'un document électronique obligera à l'imprimer. Il y a donc, là encore, transfert de la charge d'impression de l'émetteur au destinataire.

2.2.4 Les flux inter-juridictionnels

Les juridictions s'échangent de nombreux courriers et dossiers

Les flux inter-juridictionnels concernent deux catégories de dossiers : d'une part, ceux qui, initialement adressés à une juridiction incompétente, sont réexpédiés par elle à la juridiction qui aurait dû être saisie, sur le fondement des articles R. 351-1 et suivants ; d'autre part, le dossier déjà jugé, qui fait l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation, et qui doit être transféré à une juridiction supérieure.

Les principaux flux inter-juridictionnels sont les suivants :

Principaux flux inter-juridictionnels au cours de l'année 2002

		VERS TA	VERS CAA	VERS CE
Requête renvoyée par CE	DE CE	4.754	263	-
Requête renvoyée par TA/CAA	DE TA/CAA	198	22	1.105
Demande de dossier d'appel	DE CE		4.097	
Demande de dossier de 1ere instance	DE CAA	63.692		

(Source : SKIPPER)

Les juridictions peuvent s'envoyer des courriers Skipper de manière électronique

Il est possible depuis peu d'adresser par courriel les lettres SKIPPER destinées à une autre juridiction. Désormais, par exemple, la demande de dossier de première instance ne sera plus expédiée par la poste, ce qui est de nature à faire économiser du temps et des frais d'expédition.

La transmission électronique des dossiers suppose leur dématérialisation préalable

Pour que l'envoi numérique d'un dossier à une autre juridiction soit possible, il faut soit qu'il ait été antérieurement géré de manière électronique, soit qu'il fasse l'objet d'une numérisation juste avant d'être expédié.

Il n'est pas évident que les seules économies de temps et de frais d'expédition par rapport à un envoi postal d'un dossier papier sont de nature à justifier une numérisation.

La transmission d'un dossier de première instance, qui prend parfois jusqu'à plusieurs semaines, serait quasi-instantanée pour un dossier numérisé. En outre, une copie du dossier transmis sous sa forme électronique resterait dans la juridiction d'origine, ce qui est d'une grande utilité lorsque doit être jugée une affaire analogue à celle ayant fait l'objet d'un appel.

2.2.5 L'archivage numérique

Les dossiers terminés doivent être conservés pendant six ans dans les juridictions

Les dispositions de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives et celles du décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques s'appliquent aux archives de la juridiction administrative.

Les modalités pratiques de gestion des archives des tribunaux et des cours ont été précisées dans une circulaire conjointe du Vice-Président du Conseil d'Etat et du Directeur des archives de France en date du 3 juillet 1998, complétée par une circulaire du 23 juin 2000.

L'article 4 de la loi sur les archives prévoit qu'à l'issue de leur "*période d'utilisation courante... les documents... font l'objet d'un tri pour séparer les documents à conserver et les documents dépourvus d'intérêt administratif et historique, destinés à l'élimination.*" Le décret du 3 décembre 1979 distingue :

- les archives courantes, correspondant aux documents qui sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus ;
- les archives intermédiaires, correspondant aux documents ayant cessé d'être considérés comme des archives courantes et ne pouvant encore, en raison de leur intérêt administratif, faire l'objet de tri et d'élimination ;
- les archives définitives, correspondant aux documents qui ont fait l'objet d'un tri et doivent être conservés sans limitation de durée ;

La circulaire sus-évoquée fixe à 6 ans la durée d'utilisation pour l'administration productrice (DUA) du dossier de procédure. Au terme de cette période, les dossiers font l'objet d'un tri qui aboutit à la destruction des cinq sixièmes des dossiers, les autres, répondant à certains critères aléatoires (numéro de dossier se terminant par 0 par exemple) ou portant sur leur intérêt (dossiers dont les jugements sont classés en A ou en B, dossiers d'intérêt médiatique, sociologique ou historique), étant versés aux archives départementales.

La totalité du dossier de procédure est conservée, à l'exception des pièces justificatives, retournées aux parties, et de certains documents insignifiants, qui sont détruits.

Les documents des rapporteurs (projets et notes) ainsi que les notes des présidents, des assesseurs et des réviseurs, relatifs aux dossiers sélectionnés sont également conservés, mais dans une série distincte.

Par ailleurs, l'intégralité des conclusions des commissaires est conservée, de même que l'intégralité des minutes des arrêts et jugements.

Pour le Conseil d'Etat, les règles sont différentes : les dossiers contentieux sont conservés pendant dix ans, dont cinq sur place et cinq aux Archives nationales.

La dématérialisation des archives conservées dans les juridictions présente de nombreux avantages pour un coût abordable

L'archivage de six années de dossiers jugés occupe, au sein des juridictions, une place considérable : il faut une surface de 170 mètres carrés pour stocker 1.000 mètres linéaires d'archives. Le coût induit, que l'on peut évaluer à partir du prix des loyers pour les surfaces ainsi occupées, est sans doute significatif. Souvent, dans les juridictions qui sont à l'étroit, cela se traduit également par une dégradation des conditions de travail, voire par des problèmes de sécurité. Cette occupation d'espace est relativement stérile, les dossiers restant, dans la quasi-totalité des cas, sans aucune utilité durant toute cette période.

La dématérialisation de l'archivage consiste à numériser entièrement les dossiers des affaires jugées, une fois expiré le délai d'appel ou de pourvoi en cassation.

Scanner les dossiers des affaires jugées pose moins de difficultés que pour les affaires vivantes, dans la mesure où les dossiers ne sont pratiquement pas utilisés. Il n'y a pas la contrainte de la rematérialisation, ni la nécessité d'utiliser un logiciel de gestion électronique de documents, indispensable lorsque la numérisation s'effectue de manière discontinue. En outre, les opérations peuvent être réalisées ailleurs que dans la juridiction et sans aucune pression sur les délais, les dossiers étant ensuite réexpédiés au point de départ sous une forme numérique.

Le versement aux archives départementales ne peut pas encore se faire sous une forme numérique

A l'heure actuelle, aucune direction départementale des archives –à l'exception de celle de Paris-, n'est équipée pour recevoir des documents numériques.

Dans ces conditions, si la décision est prise de dématérialiser les archives intermédiaires, il sera sans doute nécessaire au terme des six ans, si la situation n'a pas évolué dans l'intervalle, d'imprimer intégralement les dossiers à conserver. Cela ne soulève d'ailleurs pas de difficulté majeure, dans la mesure où la pérennité des formats d'archivage est assurée sur une courte période.

*

* *

Les processus de dématérialisation des flux ou des stocks de documents susceptibles d'être mis en œuvre au sein de la juridiction administrative sont d'une grande diversité. Pris isolément, ils aboutissent souvent à un simple transfert de la charge d'impression des usagers vers la juridiction ou de celle-ci vers ceux-là.

Mais ils portent tous sur des volumes considérables, ce qui est à la fois une incitation à agir et une source de difficultés, car ils induisent nécessairement des adaptations importantes des méthodes de travail.

En outre, se lancer dans certaines procédures revient à parier sur le fait que les partenaires des juridictions joueront aussi le jeu de leur côté.

A ces obstacles s'ajoutent des questions importantes pour lesquelles les réponses apparaissent encore floues à toutes les institutions qui y sont confrontées.

3 LES QUESTIONS EN SUSPENS

Les ordinateurs, plus on s'en sert moins, moins ça a de chances de mal marcher.

Jacques ROUXEL, in *Les shadoks*

On ne doit pas s'attendre à mener des vies faciles.

Philippe DJIAN, in *Frictions*

Une des grandes surprises ressenties au cours des entretiens menés dans le cadre de la présente étude a été de constater l'état de perplexité partagée par de nombreux interlocuteurs sur différentes questions fondamentales. Même les acteurs proposant déjà des services en ligne éprouvés continuent de s'interroger sur la pertinence de certaines options retenues et envisagent parfois de les remettre en cause.

Ces doutes persistants tiennent vraisemblablement à la fois au caractère complexe des différentes problématiques, à la forte intrication des aspects techniques et juridiques et au manque de visibilité sur l'évolution du contexte général des téléprocédures, encore en phase de maturation.

La juridiction administrative, au moment de procéder à la dématérialisation de certains processus, est inévitablement confrontée à des questions dont la résolution est encore incertaine.

3.1 La sécurité et la confiance

Le thème de la sécurité des systèmes d'information fait l'objet d'une préoccupation croissante au niveau mondial.

Dans sa communication relative aux perspectives en matière d'e-gouvernement, la Commission européenne a mis l'accent sur la nécessité de créer un environnement de confiance. Selon elle, l'administration ne dispose pas de droit à l'erreur en matière de protection des données personnelles, de gestion de l'identification et de l'authentification. D'où le plaidoyer en faveur d'une utilisation des technologies appropriées et la proposition de créer une *Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information*, destinée à être opérationnelle entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008.

De manière plus solennelle, le plan eEurope 2005 appelle de ses vœux le développement d'une "*culture de la sécurité*."

En France, la directive 4201 du 13 avril 1995 du Premier ministre relative à la sécurité des systèmes d'information affirme que "*sécuriser les systèmes d'information est une obligation nationale majeure*" et que la sécurité "*doit faire partie des facteurs déterminants pris en compte par tout maître d'œuvre d'un système d'information lors de sa conception, sa réalisation et sa mise en service*."

La recommandation n° 901 du 2 mars 1994, "*pour la protection des systèmes d'information traitant des informations sensibles non classifiées de défense*" définit les "*informations sensibles non classifiées de défense*" comme celles "*pour lesquelles le non-respect de la confidentialité, la disponibilité ou l'intégrité mettrait en cause la responsabilité du propriétaire ou du dépositaire, ou causerait un préjudice à eux-mêmes ou à des tiers*." Appartiennent notamment à cette catégorie "*les informations... dont la consultation ou la communication...porteraient atteinte ... au déroulement des procédures engagées devant les juridictions...*"

En pratique, les questions de sécurité sont de plus en plus prises en compte lors de la mise en place de téléprocédures. C'est le cas du programme Copernic.

Le but de l'implantation de dispositifs de sécurité n'est pas seulement d'offrir une protection objective contre les divers risques existants, mais aussi, de façon plus subjective, de créer de la confiance.

Le concept de sécurité se fonde sur plusieurs piliers : identification, authentification, signature, intégrité, non-répudiation, confidentialité et disponibilité du service. Si, dans le monde papier tel qu'il fonctionne aujourd'hui, les différents attributs de la sécurité sont généralement considérés comme étant suffisamment respectés par des règles consensuelles combinées avec des mécanismes d'autorégulation, Internet ne bénéficie pas du même degré de confiance.

3.1.1 Les attributs de la sécurité

Identification et authentification

L'identification ("Je m'appelle M. X.") et l'authentification ("Je prouve que je m'appelle M. X.") consistent à s'assurer de l'identité d'un correspondant.

Aujourd'hui, l'identification est assurée par les mentions figurant sur la requête. En pratique, le juge se contente d'une identité alléguée. Le risque qu'un individu usurpe celle d'un autre est limité à la fois par le fait que dans nombre de contentieux une copie de la décision attaquée, laquelle indique le nom du requérant, doit être jointe à la requête, et parce que les courriers émanant de la juridiction sont expédiés à l'adresse mentionnée par le requérant.

L'authentification des documents est considérée comme réalisée par la signature manuscrite, alors même que la juridiction ne dispose pas d'un original de la signature à comparer avec celle du document reçu.

Avec Internet, il est extrêmement facile d'usurper une identité (attaque dite de "mascarade"). C'est pourquoi, on a généralement recours, dans les applications sensibles, à des méthodes d'identification et d'authentification qui reposent sur l'utilisation séparée ou combinée, des éléments suivants :

- **Ce que vous savez** : la technique du mot de passe, historiquement la plus ancienne, est encore très répandue.
- **Ce que vous avez** : dans cette hypothèse, l'authentification s'effectue à l'aide d'un dispositif logiciel (programme enregistré sur le disque dur) ou matériel (carte à puce, clé USB,...).
- **Ce que vous êtes** : la biométrie est un mécanisme assez fort d'authentification, dont l'usage est appelé à se développer²⁵.

²⁵ Voir le récent rapport de M. Christian CABAL, député, pour l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : "Les méthodes scientifiques d'identification des personnes à partir de données biométriques et les techniques de mise en œuvre." (juin 2003).

Signature

Différents articles du code de justice administrative imposent la signature des requêtes et des mémoires par les parties. L'obligation de signature des requêtes ne s'applique toutefois pas au contentieux des reconduites d'étrangers à la frontière (CE 28 juillet 1999, El Aryani, requête n° 202246).

Transposer cette obligation de signature dans le monde électronique peut s'opérer de différentes façons.

La solution la plus radicale consiste à utiliser un dispositif de signature électronique.

Cependant, plusieurs expérimentations étrangères de dépôt électronique, (Cour fédérale d'Australie, Royaume-Uni...), ont recours à des modalités nettement moins contraignantes, consistant par exemple à admettre la valeur d'une numérisation complète d'un document scanné ou bien l'ajout à un document électronique, d'une image d'une signature manuscrite.

Une autre voie consiste à obtenir des parties une signature classique sur un document synthétique (première page d'un mémoire, liste des mémoires éditée par SKIPPER...) que l'on adresse par la poste ou que l'on vient signer au greffe.

Intégrité et non-répudiation

Vérifier l'intégrité des données consiste à déterminer si elles n'ont pas été altérées durant la communication.

La non-répudiation est la garantie qu'aucun des correspondants ne pourra nier la transaction.

Dans le circuit papier, les questions de l'intégrité et de la non-répudiation ne se posent guère, en raison de l'unicité entre le document envoyé et celui conservé par la juridiction.

Dans le cadre des échanges électroniques, l'intégrité et la non-répudiation peuvent être garanties par l'envoi d'une empreinte du document en même temps que celui-ci. Grâce à l'archivage horodaté de l'ensemble, on pourra, en cas de besoin, produire le document sous sa forme d'origine.

Confidentialité

La confidentialité résulte de la règle du secret des correspondances. On peut supposer qu'il est rarissime que les courriers échangés dans le cadre des procédures devant le juge administratif soient interceptés par des tiers.

Lors de la communication par Internet, la confidentialité est assurée grâce aux cryptage des échanges, par exemple avec SSL ou S/MIME.

Disponibilité du service

La disponibilité d'un système est son aptitude à remplir la fonction prévue dans les conditions définies de plages horaires, de délais et de performances.

A l'heure actuelle, par exemple, la disponibilité du service de dépôt des requêtes, découle, d'une part, des horaires d'ouverture des greffes, et, d'autre part, du fonctionnement normal du service postal. Les retards imputables aux grèves ne portent pas préjudice aux parties.

La possibilité de déposer un mémoire en dehors au greffe, grâce à l'horodateur présent sur place, et celle d'utiliser la télécopie pour interrompre les délais de recours, augmentent la disponibilité du service.

Dans le cadre des téléprocédures, il est indispensable de prévoir une architecture (serveur miroir...) permettant d'assurer la continuité du service.

3.1.2 Les modalités pratiques d'implémentation de la sécurité

La définition du niveau de sécurité adéquat

Avant de mettre en place un service en ligne, il est nécessaire de définir une politique de sécurité pertinente à partir de l'identification des risques potentiels et de l'analyse de leurs conséquences.

Plusieurs méthodes ont été imaginées afin de définir, de valider et de contrôler la sécurité d'un système d'information.

L'une d'elles, dénommée EBIOS (*Expression des Besoins et Identification des Objectifs de Sécurité*) et promue par la Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information (DCSSI) du secrétariat général de la défense nationale, est devenue une référence dans les secteurs public et privé, tant en France qu'à l'étranger. La démarche sécurité du programme Copernic s'est appuyée sur cette méthode.

La démarche consiste à, partir de l'étude du contexte, à exprimer les besoins de sécurité puis à identifier les menaces. A partir de là, il est possible de déterminer les risques et d'en déduire les objectifs de sécurité.

Un tel travail devra être accompli, avec le soutien de la DCSSI, parallèlement aux choix des téléprocédures à mettre en place.

Le débat sur le niveau de sécurité requis

Il est couramment posé comme principe qu'un téléservice ne doit pas avoir d'exigences en matière de sécurité supérieures à celles de la procédure papier. Dans cet esprit, la CNIL préconise de moduler ces exigences en fonction du type de démarche administrative. Ainsi, il doit être possible de demander des formulaires sans avoir à s'authentifier.

En vertu de cette philosophie, d'aucuns s'opposent par avance à une éventuelle obligation qui serait faite aux requérants d'utiliser des certificats numériques, jugés trop contraignants.

Cependant, même si le niveau de sécurité théorique de la procédure actuelle (envoi postal d'un document supposé être revêtu de la signature de l'auteur allégué), est relativement faible, il est en pratique nettement plus élevé que celui d'un courriel envoyé par un certain "M. X."

Le dilemme mot de passe / infrastructures à clés publiques

Dans son rapport 2001, la CNIL a, dans un développement consacré à la "e-administration", exprimé son point de vue sur les certificats électroniques. Par la formule "*à chaque sphère son identifiant*", elle écarte, tout d'abord, l'option de l'utilisation généralisée d'un identifiant unique : l'accès aux téléprocédures doit donc, selon elle, s'effectuer selon un dispositif spécifique au système d'information du service public concerné.

Elle estime par ailleurs que, si le recours à un procédé de signature électronique n'a pas à être imposé en toutes circonstances, il "*est indispensable là où un impératif d'authentification s'impose dans le souci de la confidentialité des données et pour éviter toute usurpation d'identité*".

Cependant, si elle a souhaité que des certificats électroniques soient utilisés dans les procédures TélÉIR et SESAM-Vitale, la commission semble prendre acte de la faible diffusion de ces dispositifs : "*Tant que le droit, la technique et l'économie des infrastructures à clé publique ne seront pas totalement stabilisées, il pourrait paraître prématuré d'imposer des solutions qui, en tout état de cause, méritent d'être évaluées en fonction de la finalité du téléservice public et du degré de sécurité que l'on attend.*"

Sally KAY, de la *Law Society of New South Wales*, après avoir passé en revue les différents modes d'authentification utilisés dans une grande variété de solutions de dépôt de documents électroniques, conclut ainsi :

"... la technologie des clés publiques n'est nécessaire dans la procédure judiciaire ni pour l'authentification ni pour le dépôt ou la réception de documents par l'utilisateur. Il est possible que dans le futur les ICP deviennent le standard de facto pour la sécurité et l'authentification dans le monde électronique. Mais ce n'est pas le cas actuellement et cela ne le sera pas, selon moi, à brève échéance [...]. Le standard actuel en matière d'authentification est le couple identifiant/mot de passe qui, bien qu'il ait des inconvénients, est simple à comprendre pour les utilisateurs et facile à gérer."

De fait, les exemples de dépôt électronique évoqués en première partie montrent qu'à l'exception notable de Singapour, les principales expériences se contentent de la technique de l'identifiant/mot de passe.

Les désaccords sur la nécessité de crypter les échanges

De nombreuses associations d'avocats considèrent qu'il n'est pas nécessaire de crypter les échanges électroniques.

Ainsi, le 10 mars 1999, l'*American Bar Association* a indiqué (*Formal Opinion 99-413*) qu'il était possible de recourir à un courriel non crypté pour communiquer des éléments confidentiels. L'association estime que ces échanges ne présentent pas plus de risques d'interception que les autres modes de communication et que la circonstance qu'il est techniquement possible d'intercepter un courrier électronique ne doit pas conduire à renoncer à ce mode de communication. D'ailleurs, selon l'enquête déjà évoquée de cette association, 97% des avocats américains utilisent le courriel à des fins professionnelles et 80% envoient par ce canal des documents confidentiels. 20% ne prennent dans ce cas aucune précaution, tandis que 15% demandent l'accord oral ou écrit du destinataire et 18% seulement utilisent le cryptage.

La *Law Society* britannique estime, elle aussi, que le courriel est aussi fiable que les autres moyens de communication utilisés par les avocats.

Au Canada, un rapport²⁶ publié en février 1998 sous l'égide de la *Law Society of Alberta* conclut que les avocats qui envoient des courriels non cryptés ne violent pas le principe de confidentialité. Cette analyse a été ultérieurement reprise par la *Federation of Law Societies of Canada*.

A l'inverse, Me Isabelle RENARD, présidente de la commission sécurité de l'Observatoire API-PL²⁷ considère que *"s'agissant de la transmission des données par le réseau Internet, il est imprudent pour un professionnel libéral de se contenter d'un système de messagerie standard, sans aucune fonctionnalité de cryptage ou de signature électronique."* Elle ajoute que, faute d'avoir pris des précautions suffisantes, le professionnel libéral est susceptible de voir engager sa responsabilité civile, professionnelle et pénale.

²⁶ *Guidelines on ethics and the new technology.*

²⁷ Association pour la promotion d'internet pour les professions libérales.

La CNIL estime de son côté que "*le recours à des procédés de chiffrement destinés à assurer la confidentialité des données transmises constitue... un impératif dès lors qu'il s'agit de transmettre par des réseaux ouverts de type Internet des informations sensibles telles que des données de santé ou des données financières*²⁸." Elle a ainsi demandé, dès le 4 février 1997, que les données de santé soient chiffrées et a indiqué, dans un avis en date du 12 juin 2001, qu'un dispositif de chiffrement fort devait être utilisé pour les télédéclarations de TVA.

Dans ce contexte, il est vraisemblable qu'elle impose également le cryptage des données échangées entre la juridiction administrative et ses usagers.

3.1.3 Les différentes options de mise en œuvre d'une infrastructure à clés publiques

Si l'on décide d'imposer aux usagers l'utilisation de certificats pour leurs échanges avec la juridiction administrative, il est nécessaire de déterminer l'origine de ces certificats. Trois solutions sont envisageables.

L'utilisation de certificats délivrés par le Conseil d'Etat

Une première solution consiste à acquérir des outils ICP et à délivrer des certificats spécifiques aux usagers de la juridiction administrative.

Dans ce schéma, le Conseil d'Etat jouerait le rôle d'autorité de certification (AC) et les greffes, qui délivreraient les certificats en face à face, celui d'autorité d'enregistrement (AE).

C'est sur ce modèle que fonctionne Digigreffe. C'est aussi l'approche retenue pour TélÉLR. L'authentification de l'utilisateur s'effectue lors de la première connexion sur le site, à partir des éléments suivants : d'une part, le numéro de télédéclarant et le numéro fiscal personnel figurant au bas de la déclaration des revenus de l'année, d'autre part le revenu fiscal de référence indiqué à la fin de l'avis d'impôt sur le revenu reçu en général l'année précédente. Après vérification, un certificat électronique, valable trois ans, est délivré gratuitement en ligne sous 10 à 20 secondes. La confidentialité des échanges est assurée par une procédure de cryptage.

Cependant, cette façon de procéder présenterait de nombreux inconvénients : la juridiction serait obligée d'acquérir des outils ICP et également de gérer la délivrance des certificats ainsi que leur révocation, ce qui constitue une tâche supplémentaire et assez délicate. Les utilisateurs auraient la contrainte de devoir se déplacer jusqu'à une juridiction pour obtenir un certificat, qui ne serait utilisable que dans leurs relations avec la justice administrative. Si cela peut être rentable pour les administrations et, éventuellement pour les avocats, ce n'est sans doute pas le cas pour un requérant occasionnel.

²⁸ Rapport 2001.

L'utilisation de certificats délivrés par des autorités agréées

Une autre voie est celle retenue pour TélÉTVA : l'administration propose aux usagers de cette téléprocédure d'acquiescer un certificat numérique référencé auprès de diverses autorités de certification présentes sur le marché. Ce certificat peut éventuellement être utilisé pour d'autres applications. L'agrément des certificats consiste à vérifier qu'ils répondent à un niveau d'exigence de qualité défini par une *politique de certification type*, rédigée par le MINEFI.

Pour éviter que chaque administration soit conduite à concevoir sa propre politique de certification, une "*Politique de référencement intersectorielle*" (PRI) vient d'être élaborée conjointement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le GIP-MDS, la DCSSI et l'ADAE. La première version de cette PRI a été rendue publique le 19 septembre 2003. L'objectif est de favoriser l'utilisation par les usagers, dans leurs relations avec les administrations, mais aussi avec le secteur privé, de certificats numériques acquis auprès d'autorités de certification (AC) privées. A cette fin, la PRI fournit un ensemble documentaire décrivant de façon très détaillée les engagements que les autorités de certification doivent respecter pour obtenir une qualification aux niveaux moyen, fort ou qualifié, tant pour les certificats "individus" que pour les certificats "entreprises".

L'intérêt de la PRI est qu'elle laisse aux usagers la possibilité de choisir librement un fournisseur de certificats, qui seront acceptés par toutes les administrations exigeant un niveau de sécurité équivalent ou inférieur.

Il reste que l'application qui gère la téléprocédure doit, lors d'une connexion, vérifier : si le certificat est référencé ; si l'on est dans la période de validité du certificat et l'usage prévu pour ce certificat ; si le certificat est révoqué en utilisant la liste de révocation de l'AC émettrice ; la signature du certificat (empreinte chiffrée). Ces traitements ne sont pas simples à réaliser dans la mesure où les navigateurs Internet gèrent les certificats de manière différente. Le plus efficace est d'utiliser une *applet Java* ce qui, cependant, oblige les utilisateurs de Windows XP, qui n'est plus diffusé avec l'environnement Java, à télécharger la machine virtuelle Java.

Il faut également prévoir de fournir des certificats numériques aux magistrats et aux greffiers. Un projet de l'ADAE vise à étudier avec les différents ministères la possibilité d'attribuer aux agents publics une carte leur permettant notamment de s'authentifier aux diverses applications de leur ministère puis, à terme, auprès d'applications d'autres administrations.

L'utilisation de certificats universels

Le niveau suivant est encore plus généraliste, puisqu'il consiste à doter les citoyens d'une carte d'identité électronique, utilisable pour s'authentifier dans leurs échanges électroniques avec le secteur public ou le secteur privé, ainsi que pour signer leurs envois.

La Chine et certains pays du Golfe ont déjà commencé à diffuser des cartes d'identité électronique. En Europe, c'est également le cas de la Finlande, de l'Estonie, de l'Italie, de la Belgique et de l'Autriche. La France et l'Espagne ont annoncé leur intention de suivre la même voie.

Depuis le 24 février 2003, l'Autriche délivre une "carte de citoyen électronique" sous la forme d'une carte à puce munie d'une signature électronique. Cette carte, qui constitue un élément clé de la stratégie d'e-gouvernement autrichienne, est fournie gratuitement à tous les citoyens âgés de plus de 18 ans qui en font la demande.

Le gouvernement belge a adopté, en juillet 2001, le principe de l'introduction d'une carte d'identité électronique pour tous les Belges, après évaluation de son utilisation par les habitants de onze communes pilotes. Sur cette carte sont apposés de manière visuelle et sous forme électronique une photo, le numéro de registre national ainsi que plusieurs données de base. Par ailleurs, la carte contient les clés électroniques permettant au citoyen de s'authentifier électroniquement à distance et de générer une signature électronique valide. Cette carte est destinée à être utilisée aussi bien dans le cadre d'échanges avec l'administration que pour l'accès à des services privés (banque, commerce,...). Un module d'authentification provisoire a été développé sur la base d'un couple identifiant/mot de passe.

La carte d'identité électronique sera introduite en Espagne à partir du milieu de l'année 2004. Après une période de test, il est prévu d'en distribuer 6,5 millions au cours du second semestre 2004. Cette carte à vocation universelle, dotée d'un dispositif de signature électronique, pourra être utilisée pour toutes sortes de transactions.

La France n'est pas particulièrement en avance. Le ministre de l'intérieur a annoncé, le 26 septembre 2003, qu'à partir de 2006, les citoyens pourront disposer d'une carte d'identité électronique. Selon le projet élaboré par la mission "*Titre fondateur*", il s'agit d'une carte à puce associant diverses informations relatives à l'identité du détenteur et un système de certification électronique. Grâce à la technologie d'authentification numérique à clé publique, chacun disposera d'un dispositif de signature électronique lui permettant d'authentifier ses échanges avec l'administration publique de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette carte sera, comme aujourd'hui, délivrée dans les mairies. En cas de perte ou de vol, elle pourra très facilement être rendue inutilisable.

Il convient également de mentionner ici l'existence du *groupe de Porvoo*, qui est un réseau international informel dont l'objectif est de promouvoir et de mettre en œuvre un système transnational d'identifiants publics électroniques s'appuyant sur une infrastructure à clés publiques et des cartes à puce.

3.2 Les aspects probatoires

3.2.1 Les discordances entre le papier et l'électronique

Les opérations de dématérialisation ou de rematérialisation portent en germe un contentieux relatif aux discordances alléguées entre le document papier et le document électronique.

La numérisation d'un document papier

Dans l'hypothèse, qui constitue sans doute un objectif souhaitable à plus ou moins brève échéance, où l'on décide que le dossier de base –ou de référence-, est le dossier électronique, le risque existe, dans le cas où l'un des documents du dossier proviendrait de la numérisation d'un document reçu sous forme papier, que son auteur soutienne que l'opération de scannérisation a amputé l'original, notamment en omettant un verso.

Pour répondre à ce genre de situation, il est possible d'archiver de manière chronologique tous les documents scannés, comme cela se fait aux AGF par exemple, afin de pouvoir les extraire en cas de besoin.

Une autre solution consiste à faire valider par les parties le dossier complet sous sa forme électronique, à la fin de la phase d'instruction.

L'impression d'un document électronique

Un litige symétrique peut survenir dans le cas où un document reçu sous une forme électronique serait imprimé pour être adressé à une partie –qui ne le reçoit que sous cette forme-, ou bien versé dans un dossier papier constituant le dossier de référence sur lequel travaille le juge.

L'éventuel argument tiré d'une différence entre le document papier et sa source électronique pourra être aisément analysé, dans la mesure où le dossier électronique restera accessible tout au long de la procédure.

En tout état de cause, les statuts respectifs du papier et du numérique doivent être clairement définis.

3.2.2 L'horodatage

La validité des actes juridiques est souvent liée à leur date. Le droit utilise les expressions de datation ou de date certaine. L'informatique utilise la notion d'horodatage, contraction de heure et de date.

Un besoin crucial, négligé par le nouveau droit de la preuve

Dès 1997, la Commission européenne a, dans une communication (document COM503) montré l'importance de l'horodatage : "*Dans un contexte de relations juridiques, il existe de nombreuses situations où la preuve de l'heure exacte d'une action déterminée (transmission, création ou réception d'un document, où l'heure à laquelle a été faite une déclaration d'intention) est cruciale.*"

Cependant, l'adaptation du droit de la preuve à l'écrit électronique n'a pas pris en compte la nécessité de l'horodatage. Elle se borne à considérer des documents statiques, sans s'intéresser ni à leur cycle de vie (*la version présentée d'un document est-elle la dernière ?*), ni à leur circulation (*quand ce document a-t-il été expédié, reçu ou lu ?*).

L'importance de l'horodatage dans la procédure administrative

Les règles de recevabilité imposent que l'on puisse horodater avec précision et au moyen d'un dispositif fiable et reconnu les mémoires qui parviennent au greffe. Il en va notamment ainsi dans le cas des recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière, qui sont enserrés dans des délais très brefs et pour lesquels l'heure d'arrivée peut avoir son importance. L'horodatage est également indispensable pour les documents envoyés aux parties par les juridictions, et en particulier pour les décisions, dont la date de réception fait courir le délai d'appel.

Des solutions pragmatiques sans valeur juridique

Différentes solutions techniques sont envisageables pour transposer le principe du "*cachet de la poste faisant foi*" à l'univers des téléprocédures.

L'horodatage avec une source de temps interne

La méthode la plus simple consiste à enregistrer l'heure machine, en même temps que les éléments transmis par la téléprocédure. Cette heure peut d'ailleurs faire l'objet d'une mise à jour régulière au travers de la connexion automatique sur un site Internet donnant une heure fiable.

Cette solution est celle qui a été retenue pour TélÉIR : la date et l'heure à laquelle l'utilisateur a souscrit sa déclaration en ligne sont enregistrées à partir d'une source de temps interne. En cas de litige, le service produira donc un document attestant du jour et de l'heure du dépôt de la déclaration. Si la valeur probatoire d'un tel document est sans doute très forte, une telle méthode peut cependant prêter à discussion. La Cour de cassation considère que nul ne peut se constituer une preuve à lui-même (Civ. 1^{ère}, 2 avril 1996 : Bull. Civ. I, n° 170), tandis que le juge administratif semble, de son côté, admettre que la preuve de l'envoi d'une lettre de rappel puisse être apportée par un document émanant de l'administration qui s'en prévaut, informatique ou non, mentionnant son existence (CE 27 novembre 2000, n° 197915 ministre c/ Sarl Ets Viz, RJF 2/01 n° 252).

L'horodatage avec une source de temps externe

Dans ce schéma, le serveur procède aux mêmes enregistrements, mais en prenant une source de temps externe.

Il s'agit en général soit d'un système GPS (*Global Positioning System*), soit d'une horloge atomique, en direct ou au travers d'une réception FM.

Ainsi, le greffe du Tribunal de commerce de Paris utilise un dispositif lui permettant de récupérer l'heure envoyée par différents satellites.

L'horodatage par jeton

Il n'existe, pour le moment, d'autorité d'horodatage ni au niveau mondial, ni au niveau européen, ni même au niveau national. Cependant, de nombreuses sociétés se sont positionnées sur ce créneau, en générant des "jetons".

L'horodatage certifié est spécifié dans le protocole RFC 3161²⁹ publié en août 2001 par l'IETF (*The Internet Engineering Task Force*), organisme normalisateur du monde Internet. La fonction d'horodatage (*Time Stamping*) est réalisée par un tiers horodateur (*Time Stamping Authority, TSA*).

Pour horodater un document, il convient donc d'adresser une requête, comportant une empreinte du document, au tiers horodateur. Ce dernier n'effectue aucun contrôle du contenu du message à horodater, ni de la qualité des personnes demandant l'horodatage. A réception de la requête, il construit une réponse contenant l'empreinte des données à laquelle il ajoute une marque de temps ainsi que des éléments l'identifiant.

L'horodatage par le serveur de preuve

Lorsqu'on a recours à un serveur de preuve, par lequel transitent tous les documents, le serveur assume également la fonction d'horodatage.

C'est le cas de la solution FAST, utilisée pour l'expérimentation de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité.

Ces différentes options ont une force probatoire variable, mais qui peut sans doute être estimée comme satisfaisante. Aucune cependant, n'a de véritable force juridique.

Pourtant, l'article 16 de la loi du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leur relation avec l'administration, modifié par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 dispose :

²⁹ Internet X509 Public Key Infrastructure Time Stamp Protocol (TSP).

"Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une autorité administrative peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi postal, le cachet de la poste faisant foi, ou d'un **procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi**. Ces dispositions ne sont applicables ni aux procédures régies par le code des marchés publics, ni à celles relevant des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ni à celles pour lesquelles la présence personnelle du demandeur est exigée en application d'une disposition particulière.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État."

Plus de trois ans et demi après, le décret en Conseil d'Etat n'a toujours pas été édicté et il ne semble même pas être à l'étude.

Il n'existe donc pour le moment, en France, aucun procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi.

3.2.3 Le recommandé électronique

La législation française impose l'envoi d'un courrier recommandé dans 2.400 situations.

Le courrier recommandé classique, monopole de La Poste

L'envoi recommandé est défini, à l'alinéa 9 de l'article 2 de la "directive postale" du 15 décembre 1997³⁰ comme "un service consistant à garantir forfaitairement contre les risques de perte, vol ou détérioration et fournissant à l'expéditeur, le cas échéant à sa demande, une preuve du dépôt de l'envoi postal et/ou sa remise au destinataire."

En France, la transposition de la directive a conféré à la poste un monopole sur les envois en recommandés prévus par la législation. L'article L. 2 du code des postes et télécommunications dispose en effet : "Le service des envois recommandés dont l'utilisation est prescrite par un texte légal ou réglementaire est réservé à La Poste qui est soumise à ce titre à des obligations." L'effectivité de ce monopole est garantie par l'article R.2 du même code : "Le fait de transporter des correspondances ou des envois recommandés dont le service est réservé au prestataire du service universel, en application de l'article L. 2, est puni des peines prévues pour les contraventions de la 5e classe."

³⁰ Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (Journal officiel n° L 015 du 21/01/1998 p. 0014 – 0025).

Cette spécificité du courrier recommandé postal a été consacrée par la chambre criminelle de la Cour de Cassation, dans un arrêt en date du 4 décembre 2001. La Cour a en effet estimé qu'était irrecevable un mémoire adressé au greffe par Chronopost, dans la mesure où un avocat qui n'exerce pas dans la ville où siège la chambre d'accusation, n'est autorisé, par les dispositions de l'article 198 alinéa 3 du code de procédure pénale, à envoyer son mémoire que "*par télécopie ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.*"

Les envois en recommandé prévus par le code de justice administrative

Le décret du 26 septembre 1926 avait imposé, à la place de la notification par voie administrative prévue par la loi du 22 juillet 1889, l'usage de la lettre recommandée avec avis de réception pour les notifications par voie postale. Depuis la réforme du 7 septembre 1989, la lettre recommandée n'est obligatoire que pour certaines notifications énumérées à l'article R. 611-3, l'usage de la lettre simple étant suffisant pour les autres envois.

La lettre recommandée constitue un compromis entre la lettre simple (utilisée cependant en Angleterre pour la notification des décisions de justice) et le recours à l'huissier, comme c'est le cas en France pour la signification des décisions judiciaires ainsi qu'en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

L'absence d'alternative satisfaisante au recommandé "papier"

La loi luxembourgeoise sur le commerce électronique a introduit le recommandé électronique en ces termes :

"Le message signé électroniquement sur la base d'un certificat agréé dont l'heure, la date, l'envoi et le cas échéant la réception, sont certifiés par le prestataire de service de certification accrédité conformément aux conditions fixées par règlement grand-ducal constitue un envoi recommandé."

Faute d'une disposition équivalente, le droit français ne permet pas, pour le moment, d'effectuer un envoi électronique ayant la même valeur juridique qu'un recommandé.

Le monopole de La Poste sur ce type d'envois, combiné avec l'absence de décret d'application de l'article 16 de la loi du 12 avril 2000, ne laisse pas de place pour une alternative, juridiquement valable, au courrier recommandé traditionnel.

Plusieurs fois annoncé et retardé, le service de La Poste dénommé la *Lettre Recommandée Electronique* (LRE) sera peut-être disponible en 2004.

Le recommandé hybride proposé par La Poste

En attendant le recommandé tout électronique, La Poste propose un service hybride (électronique/papier). Selon la présentation commerciale faite par le *Service de Cachet Electronique* de La Poste, "*La Lettre Recommandée à Envoi Electronique ou LREE est une lettre recommandée envoyée au service sécurisé et automatisé de La Poste sous forme de fichier(s) électronique(s) et remise à l'adresse physique du ou des destinataires sous forme de courrier recommandé "papier" classique.*"

Ce système hybride, dont le coût correspond à celui d'un recommandé classique majoré des frais d'impression des documents, peut sans doute présenter un attrait pour les personnes expédiant une faible quantité de plis recommandés, à qui il économise des déplacements au bureau de poste.

Mais, dans le cas de volumes importants, son prix est un obstacle majeur, ce qui est regrettable, car cette solution revêt un grand intérêt pratique. En effet, tout en offrant une valeur juridique identique à celle d'un recommandé "papier", elle permet d'envoyer un recommandé sous une forme électronique à un destinataire qui n'est pas en mesure de le recevoir sous cette forme. Elle peut donc s'intégrer dans une chaîne numérique, en reportant sur un tiers la charge de la rematérialisation.

Le courriel sécurisé

Plusieurs sociétés (voir par exemple le site www.lettrecommandee.com), proposent des services destinés à sécuriser et à horodater l'envoi de messages par Internet.

Fruit d'une collaboration entre Postes Canada, l'administration postale des Etats-Unis et La Poste française, le service PosteCS[®] (qui se prononce post-ex) permet d'envoyer un courrier électronique dont le caractère confidentiel est assuré par un dispositif de cryptage et dont la preuve de dépôt peut être apportée.

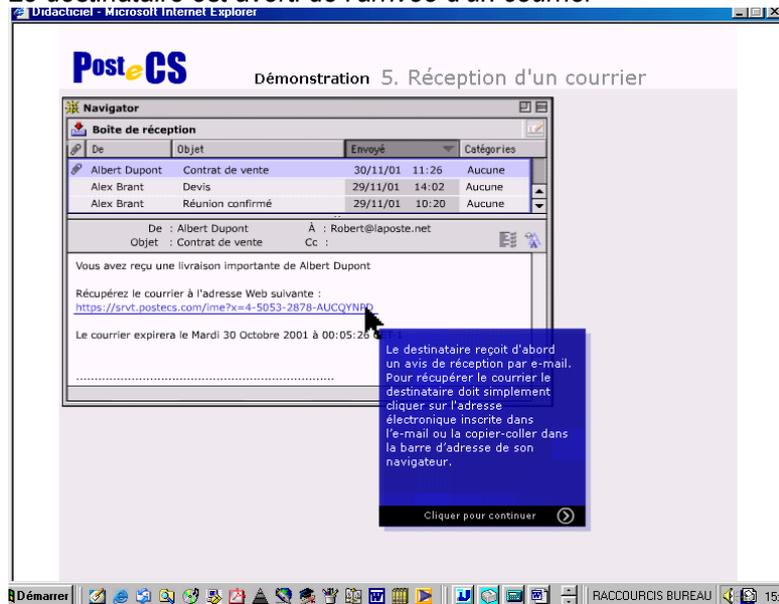
Moyennant un forfait annuel de 12.200 euros hors taxes, il est possible d'envoyer de manière sécurisée jusqu'à 20.000 messages –soit un coût unitaire de 0,61 euro-, à des destinataires disposant d'une adresse électronique.

PosteCS[®] permet d'expédier n'importe quel type de fichiers, sans limitation de taille, et intègre même une fonction de conversion au format PDF.

Ce service dispose en outre d'un *Cachet postal électronique*, c'est-à-dire d'un objet numérique horodaté et scellé par chiffrement qui accompagne un courrier. Ce cachet offre les mêmes fonctions probatoires, assurées par un tiers, qu'un tampon sur une lettre.

Le courrier électronique auquel un fichier est joint est adressé au serveur PosteCS[®], au travers d'une liaison sécurisée (protocole HTTPS). Lors de l'expédition, diverses options sont possibles, comme ajouter le cachet postal électronique, imposer au destinataire d'indiquer un mot de passe précis, ou détruire le fichier après un certain délai... Le destinataire est averti par un courriel de l'arrivée du courrier ; en cliquant sur le lien hypertexte contenu dans ce message d'alerte, il se connecte au site PosteCS[®], toujours de manière sécurisée, pour récupérer le fichier.

Le destinataire est averti de l'arrivée d'un courrier



Des fonctions de suivi des courriers envoyés sont proposées.

Le fonctionnement général de ce service offre des garanties très fortes en termes d'identification, de confidentialité, de non-répudiation et d'horodatage. Il n'a cependant pas la valeur juridique d'un recommandé.

La solution belge

La loi belge du 20 octobre 2000, surtout connue pour avoir introduit la signature électronique dans le droit de la Belgique, avait comme premier objectif de permettre "*l'utilisation de moyens de télécommunication dans la procédure judiciaire et extra-judiciaire.*" Désormais, partout où le terme notification apparaît dans le code judiciaire, il faut considérer que le courrier électronique ou la télécopie sont autorisés pour la réaliser. En outre, il est prévu que toutes les notifications susceptibles d'être effectuées par lettre simple peuvent valablement avoir lieu par télécopie ou par courrier électronique, à condition que le destinataire indique une adresse électronique ou un numéro de télécopie ou qu'il les utilise régulièrement.

S'agissant des communications, notifications ou dépôts qui doivent avoir lieu par lettre recommandée, une autre disposition nouvelle prévoit qu'elles peuvent s'effectuer valablement par télécopie ou par courrier électronique "*pour autant que le destinataire fournisse un accusé de réception.*"

La loi n'impose pas la signature électronique. Pour obtenir un niveau de sécurité supérieur, on peut recourir au tiers de confiance.

Par ailleurs, il est désormais possible d'accomplir un acte par télécopie ou par courrier électronique en dehors des heures d'ouverture du greffe. Ainsi, un acte adressé de l'une ou l'autre de ces manières à 23 heures 55 ne sera pas considéré comme ayant été déposé le lendemain.

La loi belge apporte une autre innovation intéressante sur le plan de la signature : *"Dans tous les cas où une signature est nécessaire pour qu'un acte de procédure soit valable, la nullité ne peut être prononcée que si la signature n'est pas régularisée à l'audience ou dans un délai fixé par le juge. L'exigence de la signature n'empêche pas que l'acte puisse également être accompli valablement par télécopie ou par courrier électronique. Si une partie qui y a intérêt le demande, le juge peut toutefois ordonner à l'auteur de confirmer la signature."*

3.2.4 Les limites de l'archivage électronique

Les problèmes soulevés par la gestion des archives électroniques suscitent de très nombreuses interrogations, comme en témoignent les groupes de réflexion³¹, les colloques³² et les études³³ sur ce thème.

L'archivage électronique a même fait l'objet d'une norme AFNOR³⁴ qui *"fournit un ensemble de spécifications sur concernant les mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre pour l'enregistrement, le stockage et la restitution de documents électroniques afin d'assurer la conservation et l'intégrité de ceux-ci."*

Les discussions portent sur les éléments suivants :

- le format des données
- les supports d'archivage
- la pérennité
- la responsabilité de l'archivage (interne ou tiers)

Force est de reconnaître que les archives papier ont une pérennité nettement supérieure à celle des archives électroniques : on peut lire sans difficulté un manuscrit vieux de plusieurs siècles, alors que les Américains ne sont plus en mesure de consulter leurs archives relatives à la guerre du Viet Nam...

³¹ Groupe de réflexion de la direction des Archives de France sur l'archivage des documents électroniques, sous la présidence de Martine de Boisdeffre.

³² Journées internationales sur la conservation à long terme des documents électroniques, organisées par la direction des Archives de France les 8 et 9 mars 2001.

³³ Les archives électroniques, manuel pratique, par Catherine Dhérent, Conservateur général à la direction des Archives de France, La Documentation Française, 2002

³⁴ NF Z42-013 de décembre 2001. Archivage électronique – Spécifications relatives à la conception, et à l'exploitation de systèmes informatiques en vue d'assurer la conservation et l'intégrité des documents stockés dans ces systèmes. Atica - Guide de conservation des informations et des documents numériques. Janvier 2002 – version 3.

Cela tient à l'évolution rapide des matériels et des logiciels. Par exemple, en quelques années, il est devenu pratiquement impossible de relire des disquettes au format 5"1/4 et le système d'exploitation CP/M, très répandu au début des années 1980, a été totalement supplanté par MS/DOS puis par WINDOWS.

En outre, les fichiers, notamment lorsqu'ils ont été créés avec un logiciel de traitement de textes, sont généralement enregistrés dans un format "propriétaire".

La conservation à long terme des archives électroniques suppose donc soit de conserver l'environnement matériel et logiciel (ordinateur, périphériques, système d'exploitation, progiciel...), soit de passer périodiquement les fichiers sur d'autres supports et/ou d'autres formats. C'est la technique de la "migration", préconisée aujourd'hui.

Au-delà de la conservation des documents, la question de l'archivage porte également sur la signature électronique. Si, dans le cadre d'une téléprocédure, la signature doit être vérifiée par le destinataire au moment où il reçoit le document signé, cela ne suffit pas. Il pourra en effet être nécessaire, en cas de litige, de demander, des années après, à un expert de procéder à une seconde vérification. Celle-ci s'opèrera sur un document signé. Mais la migration éventuelle du document, nécessaire à sa pérennité, n'est pas toujours compatible avec les contraintes visant à assurer la pérennité de la signature.

Le fait que les archives départementales ne soient pas encore en mesure de recevoir des archives électroniques ne doit pas conduire à évacuer ces problématiques. En effet, les archives intermédiaires d'aujourd'hui sont les archives historiques de demain et il est vraisemblable que la situation aura évolué dans quelques années.

Il convient donc de s'interroger très en amont sur les modalités du versement futur des dossiers aux archives départementales.

3.3 Les aspects pratiques des échanges

3.3.1 Les formats acceptés

Contrairement à de nombreuses téléprocédures –TéléIR, TéléTVA, SESAM-Vitale...-, celles dont la mise en œuvre est envisagée au sein de la juridiction administrative se traduisent partiellement par l'envoi de données, mais surtout par la transmission de fichiers, ce qui suppose de définir les formats acceptables.

Au départ, les fichiers des usagers proviennent essentiellement d'un logiciel de traitement de textes (Word, le plus souvent, mais aussi Wordperfect, Claris...) ; ils sont alors dans un format spécifique (doc, wpd...), mais néanmoins lisible par d'autres applications que celles qui les ont créés. Parallèlement, certains fichiers seront dans un format "image" (tiff, bmp, jpg...). Ce sera notamment le cas des pièces jointes scannées.

On peut aussi imaginer que dans l'avenir des enregistrements audio (.wav, mp3..) ou vidéo (jpeg, avi...) pourront constituer des pièces utiles. La question qui se pose est celle de savoir quels formats de fichiers peuvent être acceptés. Confrontées à ce choix, les expériences françaises ou étrangères dans le domaine de l'e-justice ont adopté des solutions diverses.

Des formats variés

Quelques applications étrangères acceptent de recevoir plusieurs formats. Ainsi, la Cour Fédérale d'Australie permet l'envoi de fichiers aux formats suivants : doc (Microsoft Word), rtf (Rich Text Format), pdf (Portable Document Format), et, pour les fichiers images, tiff (Tagged Image Format), gif (Graphical Information Format) ou jpg (Joint Electronic Experts Group).

Cette diversité est loin, cependant, de couvrir l'ensemble des formats disponibles, notamment en ce qui concerne les fichiers issus de logiciels de traitement de textes. En raison de la variété de ces derniers, et parfois de la nécessité de tenir compte des versions successives, il n'apparaît pas possible d'accepter sans réserve tous les types de fichiers. Même la réception d'un fichier issu du logiciel le plus répandu, Word, pose des difficultés, dans la mesure où la présentation du texte, qui est notamment fonction des marges par défaut et des caractéristiques propres à l'imprimante installée au moment de la création du document, ne sera pas nécessairement identique sur l'ordinateur de l'expéditeur et sur celui du destinataire. Si le texte a été créé sur un Mac ou si des polices "exotiques" ont été utilisées, les risques de décalage sont accrus.

Les formats de type "image" sont également d'une grande diversité mais posent moins de difficultés, si on se limite aux plus courants.

Un format pivot

Le plus souvent, un format unique est imposé. Dans ce cas, il s'agit presque toujours du format PDF ou, plus rarement, du format RTF.

Le format PDF

Ce format a été retenu pour les expérimentations des échanges entre les avocats aux Conseils et la Cour de Cassation, ainsi qu'entre le conseil général des Yvelines et la préfecture, dans le cadre du contrôle de légalité. Il est également le seul accepté par le système américain, CM/ECF. Le *Portable Document Format* a été créé par Adobe en 1993, dans le but de créer des documents électroniques respectant la richesse de la mise en page quels que soient le système d'exploitation et le logiciel de création d'origine. Il s'est très rapidement répandu dans les entreprises et sur le Web. On estime à 20 millions le nombre de fichiers au format PDF disponibles sur le Web et à 490 millions le nombre d'exemplaires d'Adobe Reader³⁵, le logiciel de lecture des documents PDF diffusé gratuitement par Adobe et ses partenaires.

³⁵ Depuis la version 6, l'application de lecture s'appelle Adobe Reader et plus Acrobat Reader, l'appellation Acrobat étant désormais réservée aux logiciels générant des fichiers PDF.

Le format PDF permet de disposer d'un document qui conserve une pagination, un formatage et des polices identiques, quels que soient l'ordinateur utilisé pour le visualiser et l'imprimante sur laquelle il est imprimé. C'est aussi un format standard et ouvert. Il présente en outre l'avantage –contrairement aux documents Word par exemple–, de pouvoir être signé. De plus, le format PDF/A, comportant certaines limitations par rapport à PDF, est en passe de devenir un standard en matière d'archivage électronique.

La création d'un fichier au format PDF s'effectue à l'aide d'un des produits de la gamme Acrobat (Elements, Standard ou Professional) ou d'un des produits équivalents proposés par de nombreux concurrents, à des prix très bas (à partir de 25 euros).³⁶ La société Adobe met toutefois en garde contre les risques de comptabilité avec les versions futures auxquels on s'expose en utilisant des logiciels concurrents, dont il n'est pas garanti qu'ils respectent l'intégralité des spécificités du format.

Plusieurs sites proposent également la conversion à distance de fichiers, avec toutefois certaines limites, notamment sur la taille.

Par ailleurs, quelques logiciels de traitement de textes intègrent directement une fonction permettant de générer un fichier au format PDF. C'est le cas, par exemple des versions 9 et ultérieures de Wordperfect, mais les fichiers PDF ainsi créés sont beaucoup plus gros que ceux produits par un logiciel Adobe.

Imposer le format PDF pour les documents électronique constitue la solution la plus simple pour la juridiction car elle évite de disposer de logiciels capables de lire une variété de formats et garantit une mise en page quasiment identique sur la machine de l'expéditeur et sur celle du destinataire.

L'inconvénient de cette solution est que l'utilisateur doit disposer d'un produit (Acrobat ou autre) capable de générer des fichiers PDF et effectuer quelques manipulations supplémentaires. Pour éviter cela, on pourrait envisager, comme le fait PosteCS[®] par exemple, d'effectuer sur le serveur la conversion en PDF d'un fichier (Word ou autre) transmis par l'utilisateur³⁷.

Le format RTF

RTF est le format retenu pour l'expérimentation des échanges entre la Cour d'Appel de Versailles et les avoués.

³⁶ Active Pdf Server (Active Pdf), BVRP Quick PDF (BVRP Software), 1-Step RoboPDF 2.0 (Ehelp Corporation), Service pdf (Esker), Jaws PDF Creator 3.0 (Global Graphics Software), office One PDF Manager 6 (Issendis), PDF Studio (Micro Application), PDF Mail (RTE Technologies), Easy Pdf Converter 4.01 (Sowedoo), PDF In-the-box (Synactis).

³⁷ Cela peut s'effectuer par exemple avec la solution de conversion centralisée Acrobat Distiller Server, qui transforme des flux postscript en PDF.

La plupart des logiciels de traitement de textes offrent la possibilité d'enregistrer des fichiers au format RTF, ce qui constitue un avantage par rapport à PDF qui, lui, nécessite l'acquisition d'un logiciel complémentaire. En contrepartie, ce format n'est pas totalement normalisé et l'on peut rencontrer des difficultés de lecture de certains fichiers. En outre, il n'est pas véritablement adapté aux images, ce qui oblige à recevoir les documents scannés dans au moins un autre format.

La télécopie

Définir les formats acceptables conduit à s'interroger sur la possibilité d'émettre ou de recevoir des documents par télécopie. Même si la définition des télécopieurs (200 points par pouce) est inférieure à celle des documents imprimés (au minimum 300 points par pouce), il s'agit d'un équipement extrêmement répandu et qui, fonctionnant sur le principe d'une liaison point à point, ne présente aucun risque d'interception.

La Cour fédérale d'Australie admet le dépôt de documents par télécopie, à un numéro particulier, en imposant quelques contraintes : une page de garde doit contenir les coordonnées complètes de l'expéditeur ainsi que diverses informations ; le nombre de pages est limité à vingt ; l'enregistrement n'a lieu que le lendemain si la télécopie est reçue après une certaine heure... En outre, l'original du document faxé et le justificatif de l'émission doivent être conservés par l'expéditeur pour pouvoir être communiqués à la Cour à sa demande. Certains documents (*affidavits*³⁸) doivent faire l'objet d'un envoi papier ultérieur.

Le nouveau code judiciaire belge donne à la télécopie la même valeur qu'à un courrier simple et à la télécopie suivie d'un accusé de réception, celle d'un envoi en recommandé.

A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat, s'il estime pouvoir "*être valablement saisi par une requête ou un recours présentés par télécopie*", exige que celle-ci soit authentifiée, "*soit par la production d'un exemplaire dûment signé du mémoire adressé par télécopie, soit par l'apposition de [la] signature [du requérant] au bas du document enregistré au Conseil d'Etat ;... la circonstance que le document enregistré au Conseil d'Etat comporterait une copie de la signature de son auteur ne saurait le faire regarder comme le mémoire signé qu'exigent les dispositions susmentionnées de l'ordonnance du 31 juillet 1945*" (CE 13 mars 1996, Diraison). Il a par ailleurs été jugé que la production d'un rapport d'émission de télécopie ne pouvait prévaloir sur les mentions figurant sur le registre du greffe (CE 27 avril 1999, Raynal).

Dans ses conclusions sur l'affaire Diraison, le commissaire du gouvernement, Rémy SCHWARTZ, justifie la nécessité de la production d'un exemplaire signé de la requête par télécopie à la fois par l'obligation de signature et par l'insuffisante qualité de la transmission par télécopie, qui fait courir le risque de statuer sur un document incomplet.

S'agissant des communications de la juridiction vers les parties, le juge administratif a été conduit à accorder un rôle beaucoup plus fort à la télécopie. Ainsi, dans un jugement du 3 décembre 1991, Commune de Vertaizon (Petites affiches, 23

³⁸ Déclarations faites par des témoins sous serment.

novembre 1992, p.13), le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a considéré que la notification par télécopie d'actes de procédures ne méconnaissait pas les dispositions du code imposant que ces notifications se fassent par lettre recommandée, "*dès lors que ce procédé de communication permet au juge, avant de statuer, de s'assurer avec la même certitude qu'en cas de communication par lettre recommandée avec demande d'avis de réception du respect du caractère contradictoire de la procédure.*"

Le Conseil d'Etat a, par ailleurs, dans une affaire Girault du 15 mai 1996, semblé admettre le recours à la télécopie pour une convocation à l'audience.

L'utilisation de la télécopie en lieu et place des lettres simples, voire des lettres recommandées, permettrait incontestablement, compte tenu de la très large diffusion de ce moyen de communication, d'atteindre rapidement un taux d'échanges électroniques très élevé. La possibilité d'émettre et de recevoir des télécopies à l'aide d'un ordinateur permet en outre de traiter directement les documents sous une forme numérique, sans avoir à les scanner en entrée, ni à les imprimer avant de les expédier.

3.3.2 Les modalités de la transmission des fichiers

Les mémoires peuvent être transmis, aux juridictions par les usagers ou dans l'autre sens, en pièce jointe soit à un courriel, soit à un formulaire.

Le courriel

Le courrier électronique est l'application la plus utilisée sur Internet. C'est une fonctionnalité standard, dont tout internaute dispose et qui peut servir à transmettre des fichiers (sous la forme de pièces jointes), sans qu'aucun développement ne soit nécessaire, ni pour l'émetteur, ni pour le destinataire, ce qui permet de mettre en place très rapidement certaines téléprocédures. Un courriel peut en outre être crypté et/ou signé électroniquement.

Cependant, même s'il est possible de faire remplir un formulaire à l'utilisateur lors de l'envoi d'un courriel, cette façon de procéder ne permet pas d'interactivité, ni de lien avec une base de données présente sur le serveur. Les questions de l'horodatage et de l'accusé de réception sont également plus difficiles à résoudre.

Le formulaire

L'utilisation d'un formulaire semble donc préférable.

Un formulaire offre en effet de nombreuses fonctionnalités supplémentaires : celle de guider l'utilisateur vers la juridiction compétente et vers le type de contentieux, de récupérer certaines données saisies (coordonnées...) ; le cas échéant, la conversion en temps réel d'un fichier Word en un fichier PDF, immédiatement retourné à l'émetteur pour validation ; un accusé de réception peut être adressé dès la soumission du formulaire ; de plus, il est possible de crypter tous les échanges, de manière transparente pour l'utilisateur, en utilisant un protocole HTTPS.

3.3.3 La place des tiers dans les échanges

Le recours à un tiers

L'architecture des téléprocédures revêt en général l'un des deux aspects suivants :

Parfois, les échanges se font directement entre l'utilisateur et l'administration concernée ; en cas de litige, ce sont donc les propres données de l'administration qui seront produites à titre de preuve. Entrent notamment dans cette catégorie les téléservices proposés par TéléIR et TéléTVA.

Mais de plus en plus souvent, un serveur de preuve s'intercale dans les procédures. Les flux passent, dans les deux sens, par l'intermédiaire de ce tiers, qui assure une fonction d'authentification lors de la connexion, crypte les échanges et archive les éléments susceptibles d'être utilisés en cas de litige (contenu du fichier, heure de son expédition et de sa réception par l'autre partie...). Tous les éléments de la sécurité sont pris en charge par ce tiers, dont la rémunération est assurée soit par un forfait, soit par un prix payé sur chaque transaction. Ce système crédibilise les aspects probatoires. De nombreuses téléprocédures fonctionnent selon ce principe, à l'instar de la transmission des actes soumis au contrôle de légalité.

Dans le cadre de l'expérimentation menée à la Cour de Cassation, les avocats se connectent, via leur fournisseur d'accès Internet, par une liaison sécurisée de type SSL au serveur de Certeurop, le tiers certificateur qu'ils ont choisi. La communication entre ce serveur et le réseau privé virtuel justice (RPVJ) s'effectue au moyen d'une liaison spécialisée. L'horodatage et l'archivage sont effectués au niveau de Certeurop.

Les échanges entre les avoués du ressort et la Cour d'Appel de Versailles suivent un schéma analogue, la société Adésium jouant le même rôle de tiers de confiance, effectuant l'horodatage et l'archivage, et disposant d'une liaison avec le RPVJ. Le dispositif d'authentification, actuellement purement logiciel, sera prochainement remplacé par une clé USB.

A l'étranger, le recours à un tiers est de plus en plus utilisé.

En Italie, le système de santé de la région de Lombardie est opéré via un tiers ; la *Banco Nazionale del Lavoro* (BNL) est le premier fournisseur d'infrastructure de confiance (validation, horodatage,...) référencé par l'AIPA, l'organisme gouvernemental en charge de ces problématiques pour les collectivités, universités, hôpitaux...

Au Royaume-Uni, l'ensemble du portail d'e-gouvernement en préparation fonctionnera sous l'égide de Microsoft, qui fera office de tiers.

En Espagne, le CERES (organisme dépendant du ministère des Finances) joue le rôle de tiers ; on trouve d'autres tiers, selon les régions : Eukastel, qui dépend d'un opérateur télécom, pour le pays basque, et E-firmaGV pour la région de Valence.

Le rôle du secteur privé

La place qui peut être faite au secteur privé, alors que des données confidentielles circulent et que des fonctions probatoires fortes doivent être remplies, suscite de nombreuses interrogations.

Dans son rapport déjà évoqué la CNIL se demande "*quel doit être le degré d'intervention du secteur privé dans le développement de l'administration électronique ?*"

A la suite de l'Union européenne, la CNIL s'interroge sur l'opportunité "*d'envisager un encadrement juridique (national, européen ?) de l'intervention des prestataires privés dans le domaine de l'administration électronique.*" Elle constate, "*sinon une certaine perplexité du moins une certaine prudence de la part de tous, gouvernants, administrations, citoyens...*"

La Région bruxelloise a eu recours à un partenariat avec le secteur privé pour la mise en place de son nouveau réseau de communication interne.

L'Australie constitue en la matière un exemple extrême : son portail a été entièrement financé par le privé, ce qui se traduit, en contrepartie, par le fait que les usagers doivent payer toutes les transactions.

*
* *

Si l'un des critères de la complexité d'une question est la variété des réponses qui lui sont apportées, on doit considérer que les problématiques de la sécurité des téléprocédures, des modalités d'administration de la preuve et des aspects pratiques des échanges ne sont pas faciles à résoudre.

Mais la diversité des solutions apportées montre aussi, et surtout, qu'il n'est pas nécessaire qu'une vérité unique, à supposer qu'elle existe, émerge, pour avancer.

Finalement, le discours implicite de chaque offreur de téléservice semble être le suivant : *"Nous ne sommes pas certains que notre solution est la meilleure dans l'absolu, mais nous avons estimé qu'elle était, tout bien pesé, et malgré les risques qu'elle recèle, le compromis le plus acceptable pour nous permettre de proposer une téléprocédure, et nous n'excluons pas d'adopter des solutions différentes si notre réflexion s'affine ou si des évolutions externes se produisent."* Cette attitude pragmatique et courageuse est sans doute la seule possible pour qui veut réellement avancer dans un univers encore flou.

4 LA STRATEGIE

En voulant on se trompe souvent, en ne voulant pas on se trompe toujours.

Romain ROLLAND

Prévoir ou subir.

Paul CAMOUS

Arrivé à ce stade de la réflexion, plusieurs questions viennent spontanément à l'esprit :

- *"Quels choix ferait la juridiction administrative si elle était gérée comme une entreprise ?"*
- *"Si elle devait être créée ex nihilo aujourd'hui, comment serait-elle organisée ?"*
- *"Devant l'ampleur des difficultés recensées, n'est-il pas urgent... d'attendre ?"*

Pour iconoclastes qu'elles puissent paraître, ces interrogations n'en sont pas moins fertiles, même sans aller jusqu'au bout de leur logique. Elles reposent sur le postulat selon lequel le développement d'une juridiction électronique ne doit pas être considéré comme un but, mais plutôt comme un moyen d'atteindre des objectifs clairement identifiés.

4.1 Agir sans tarder

Si les freins à la mise en œuvre des téléprocédures peuvent inciter au statu quo, il apparaît cependant indispensable d'avancer.

4.1.1 Les raisons d'attendre

La complexité

La mise en œuvre de téléprocédures est un chantier particulièrement ardu car il oblige à combiner des approches juridiques, techniques, organisationnelles et humaines, qui ont chacune leurs contraintes spécifiques, mais qui interagissent. La tentation est grande de privilégier le point de vue technique et d'en déduire les conséquences juridiques, alors que la démarche inverse est préférable. La technologie doit être au service d'une vision politique et non l'imposer.

Des évolutions inachevées

La troisième partie aura peut-être réussi à donner la mesure des lacunes persistantes dans un contexte technique et juridique pourtant largement transformé.

Il est étonnant que la juridiction administrative doive aujourd'hui s'efforcer de répondre à des questions qui ne sont absolument pas liées à son métier de base, mais qui se posent en des termes analogues à toute administration ou même à toute entreprise et qui devraient, de ce fait, être résolues au niveau national, voire européen.

La fracture numérique

Malgré les immenses progrès réalisés au cours des dernières années en matière d'accès à Internet, une forte proportion des usagers n'aura pas la possibilité, pour de multiples raisons, de recourir aux téléprocédures.

Posséder du matériel informatique est une condition préalable mais pas suffisante. Des compétences techniques sont requises pour pouvoir envoyer un courriel et a fortiori, pour adresser un fichier joint ou pour utiliser un certificat électronique. Plusieurs études démontrent que les internautes éprouvent de grandes difficultés à maîtriser les bases de la navigation sur Internet.

Ces handicaps ne concernent pas seulement les requérants, mais ils se retrouvent aussi parmi les avocats et les fonctionnaires ainsi qu'à l'intérieur même des juridictions.

S'ajoute à cela une absence de motivation pour une frange non négligeable de la population, ce qui conduit d'ailleurs certains Etats en pointe en matière d'e-gouvernement et d'équipement informatique, comme l'Australie, à organiser des campagnes de promotion de l'utilisation d'Internet.

Le coût

On constate, au plan mondial, une corrélation entre le développement des projets d'administration électronique et le niveau du produit intérieur brut par habitant. L'investissement dans les technologies de l'information nécessite de disposer de fonds conséquents dès le départ.

Le budget des projets SESAM-Vitale et Copernic est colossal, alors même que l'objet des applications, qui consiste simplement à transmettre quelques données d'un formulaire, apparaît, conceptuellement, comme nettement plus simple que de mettre en place des échanges répétés de documents importants, dans les deux sens, avec des usagers qui, pour une partie d'entre eux, sont totalement inconnus des juridictions.

Il n'est pas évident qu'un fonctionnement entièrement électronique de la juridiction administrative peut être réellement plus économique que la situation actuelle. En effet, les gains résultant de la disparition des flux de documents auront pour contrepartie le coût d'équipements informatiques (serveurs, logiciels, dispositifs d'archivage, scanners, imprimantes, certificats électroniques...), de la maintenance, de la formation et de la réorganisation.

Au surplus, la phase de transition, pendant laquelle un fonctionnement mixte (électronique/papier), doit être assuré, engendre nécessairement des coûts supplémentaires.

La difficulté à évaluer le retour sur investissement, qui semble être un problème récurrent de l'utilisation des nouvelles technologies dans le secteur public, ne peut qu'inciter à la prudence. Il est significatif d'ailleurs, que la présentation des projets en matière d'e-gouvernement ne s'accompagne pratiquement jamais d'une analyse coûts-bénéfices. Il est paradoxal que n'importe quelle *start-up* consacre le plus grand soin à la réalisation d'un *business plan* alors que les gouvernements investissent des sommes considérables sans évaluer les retombées potentielles des projets.

Un rapport du Commissariat général du plan a mis en évidence le fait que, même dans les communes qui font une utilisation intensive du Web, il n'existe aucune ébauche d'analyse financière, la comptabilité analytique est peu utilisée et le montant des investissements n'est même pas défini.

Des études américaines ont montré que 31% des projets dans le domaine des nouvelles technologies étaient abandonnés en cours de réalisation, que plus de la moitié d'entre eux avaient un coût final supérieur de 189% aux prévisions tout en n'offrant que 42% des fonctionnalités envisagées !

Les problèmes de sécurité

L'administration électronique est directement exposée à tout l'éventail de risques en matière de fiabilité et de sécurité des systèmes informatiques.

Les sites publics américains sont l'objet d'attaques permanentes, qui visent également des bastions comme le FBI ou l'armée. Une étude du Congrès a montré que près de 24 agences de l'administration américaine avaient un système informatique mal sécurisé. En mars 2001, l'AFP pouvait titrer : "*La Commission européenne a des allures de gruyère.*"

En France, les attaques de réseau sont passées de 40 en 1992 à 1.126 en 2002. Très récemment, 300 sites gouvernementaux en ont été victimes.

Si l'on fait le compte de toutes ces difficultés, il peut paraître raisonnable de différer de quelques années toute mise en œuvre des téléprocédures. Cela permettrait à la fois de laisser aux usagers le temps de se familiariser avec les technologies nécessaires (scanners, certificats électroniques, messageries...) et de tirer les enseignements d'expériences menées par d'autres. Mais cette attitude prudente, si elle évite les risques de l'action, se trouve confrontée à ceux, tout aussi importants, de l'inaction, alors même que de nombreuses raisons d'avancer existent par ailleurs.

4.1.2 La nécessité d'agir

On considère généralement que l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans une entreprise induit à la fois une transformation de la relation-client (*customer relationship management*) et de la production/logistique (*supply chain management*). Il en va de même, *mutatis mutandis*, au sein de la juridiction administrative : leur impact concerne simultanément les relations avec les usagers et les processus internes de production des décisions juridictionnelles.

L'analyse d'expériences de dématérialisation engagées par d'autres administrations démontre qu'une des clés du succès est le partage des bénéfices entre tous les acteurs : la logique gagnant-gagnant.

La démarche "*Minefi en ligne*", qui constitue un levier essentiel pour le plan "*Bercy en mouvement*", se donne les objectifs suivants : faciliter les relations entre les usagers et l'administration fiscale ; construire une administration de service multi-accès et contribuer à une gestion publique plus efficace.

La mise en œuvre des téléprocédures dans la juridiction administrative permettrait à la fois d'offrir un meilleur service aux usagers et d'améliorer son fonctionnement interne. Il serait regrettable de ne pas saisir ces opportunités. De plus, différer trop longtemps la décision fait courir le risque d'accumuler un retard durable par rapport à d'autres institutions comparables.

Le risque d'isolement

L'administration électronique est en marche. La volonté politique, relayée par des structures et des moyens, fait quotidiennement éclore de nouvelles réalisations. Les citoyens sont aussi des consommateurs, qui utilisent de manière croissante les possibilités offertes par le commerce électronique.

A mesure que le temps passe, il serait de plus en plus difficile de justifier l'absence, au sein de la juridiction administrative, de téléservices, alors que ceux-ci seront largement proposés par ailleurs.

Ce n'est pas seulement en terme d'image que l'écart risque de se creuser, mais c'est aussi en terme de compétence. L'apparition de difficultés insoupçonnées semble être une constante dans la réalisation des projets impliquant les nouvelles technologies. Seule l'expérience –et la sienne propre bien davantage encore que celle des autres-, permet de les éviter. C'est lentement, progressivement, que l'on se constitue un capital réellement utile d'enseignements. Il est préférable, au bout du compte, de commencer à avancer sereinement, à un moment où il est possible de le faire sans être soumis à une forte pression, ni de la part des "clients", ni de celle des "concurrents".

L'importance des gains potentiels, pour tous les intervenants, constitue une autre motivation forte.

Offrir un meilleur service aux usagers

Une disponibilité totale

Les usagers sont habitués à bénéficier de délais de réponse de plus en plus courts et d'une amélioration continue des produits et services proposés par le secteur privé ; ils s'attendent à profiter d'évolutions comparables dans la sphère publique.

Si un des critères de la satisfaction des usagers est constitué par la disponibilité d'un service, il est évident qu'Internet apporte une amélioration notable sur ce point. Il constitue en effet, fondamentalement, un média accessible de n'importe où, n'importe quand. L'accessibilité géographique se combine avec l'accessibilité horaire. Du reste, certaines études montrent que les téléservices sont surtout utilisés en dehors des heures ouvrables.

Bien entendu, les solutions techniques doivent être adaptées pour tenir compte de cette accessibilité.

Une simplicité accrue

Les téléprocédures offrent, par rapport à la procédure papier, une interactivité qui, bien organisée, permet de simplifier la démarche de l'utilisateur, en le guidant à travers un circuit de choix itératifs.

Loin de s'opposer à la tradition d'ouverture de la justice administrative, les téléprocédures s'inscrivent dans son prolongement.

Le risque théorique de l'émergence d'attaques de type « *requêtes bombing* », par analogie avec le « *mail bombing* », peut être combattu à l'aide des amendes pour recours abusif prévues par le code ou par des dispositions spécifiques si cela s'avère nécessaire.

Des fonctionnalités supplémentaires

La dématérialisation des échanges permet à la juridiction d'offrir à ses partenaires des services nouveaux, comme la mise à disposition d'un dossier électronique complet, qui peut par exemple être consulté ou téléchargé depuis n'importe quel poste de travail relié à Internet.

Plus généralement, la gestion électronique des échanges avec la juridiction est la condition préalable –et sans doute aussi le moteur–, de l'utilisation par les usagers de nouveaux outils : gestion électronique de documents, gestion de processus, travail coopératif...

Des économies

Comme cela a été montré en deuxième partie, les économies potentielles sur les frais de reproduction et d'expédition sont considérables pour l'ensemble des acteurs, et notamment pour les administrations les plus impliquées dans les litiges.

Rendre plus efficace le fonctionnement de la juridiction administrative

Faire des économies sur les frais d'expédition et d'archivage

Le coût important de l'implantation des nouvelles technologies n'exclut pas la rentabilité, sous certaines conditions.

"L'e-gouvernement peut être un gouffre ou un moteur de profits. Tout dépend de la stratégie et de l'état d'esprit." Cette réflexion d'un responsable européen est confirmée par l'analyse de nombreux téléservices.

Des expériences, même relativement modestes, mais précédées d'une réflexion rigoureuse, comme la dématérialisation de la délivrance de cartes de transport par le Conseil général des Yvelines, peuvent se révéler très rentables.

Le bilan des formules de dépôts électroniques proposées à l'étranger, apparaît à chaque fois très positif.

Compte tenu des volumes considérables de documents échangés et stockés, la dématérialisation des dossiers est susceptible de générer à terme, pour l'ensemble de la juridiction administrative, de très importantes économies sur les frais de duplication, d'expédition et de stockage.

Cependant, ces frais ne représentent qu'une part modeste des dépenses totales des juridictions. Ils ne s'élèvent sans doute qu'à quelques euros par dossier traité alors qu'en divisant le budget annuel total de la juridiction administrative (150 millions d'euros) par le nombre de décisions rendues, on peut estimer, malgré le caractère un peu frustré de la méthode, à environ 1.000 euros le coût unitaire moyen d'une décision. Pour que des économies significatives soient obtenues, il faudrait qu'une organisation refondue, reposant sur des flux entièrement électroniques, permette de réduire notablement, d'une part, le nombre d'agents affectés aux tâches de gestion des documents et des dossiers et, d'autre part, la surface des locaux nécessaires.

Réduire les délais de transmission des documents

De nombreux délais de transmission peuvent être raccourcis : ceux des échanges entre les parties et la juridiction et ceux qui concernent les transferts de dossiers inter-juridictions.

Dans certains contentieux, cette accélération des transferts est de nature à réduire les délais de jugement. Cependant, dans la très grande majorité des cas, cela n'aura pas d'incidence en ce sens.

Il convient, du reste, de ne pas se leurrer sur l'impact réel que les téléprocédures sont susceptibles d'avoir sur le fonctionnement général des juridictions. S'agissant de l'accélération de la circulation des documents, elle n'aura que peu d'effet sur les délais effectifs de jugement, le processus de production des décisions faisant largement intervenir des tâches purement intellectuelles, qui ne sont pas affectés par la dématérialisation.

Mettre en place de nouveaux modes d'organisation du travail

La très grande fluidité apportée par les technologies de l'information fait entrer la juridiction administrative dans un monde aux potentialités énormes. C'est à la fois une opportunité et un risque, qu'il convient de domestiquer.

Les nouveaux modes de traitement, de stockage et de circulation des documents peuvent avoir un impact très fort sur les modes d'organisation et de fonctionnement des juridictions. Partout où elles sont implantées, les nouvelles technologies sont des accélérateurs de changement.

Au niveau du greffe, la dématérialisation des dossiers ouvre la voie à une refonte des processus de traitement, qui peut éventuellement inclure une certaine forme de télétravail, ce qui correspond à une demande forte, notamment en région parisienne, où les temps de transport quotidiens des agents sont parfois de plusieurs heures.

L'omniprésence des dossiers permet également d'industrialiser le télétravail des magistrats, qui existe dans les faits, mais sous une forme artisanale.

L'abolition de l'espace et du temps que permettent les téléprocédures devrait conduire à une réflexion générale sur les méthodes de travail ainsi que sur l'organisation des juridictions.

Pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être évoquées, il paraît souhaitable d'engager au plus vite une expérimentation, même limitée. Mais, si l'on accepte le principe de la nécessité d'agir, reste la délicate question de la voie à suivre.

4.2 La méthode des petits pas

Les *Subordinate Courts* de Singapour ont imposé à leurs usagers le passage intégral au numérique. Cette méthode présente de nombreux avantages, mais paraît difficilement transposable au sein des juridictions. Une démarche progressive, qui peut s'appuyer sur une grande variété d'axes, correspond davantage aux spécificités de la justice administrative française.

4.2.1 L'impossible "grand saut"

Les avantages théoriques d'une révolution numérique

Selon Robert METCALFE, inventeur du protocole Ethernet et fondateur de 3Com Corporation, l'utilité d'un réseau varie comme le carré du nombre de ses utilisateurs. Cette loi décrit un phénomène qui se déclenche à partir du moment où le nombre d'utilisateurs atteint une masse critique.

Passer d'un seul coup d'un fonctionnement entièrement papier à un fonctionnement totalement numérique serait indubitablement la méthode la plus efficace et la moins coûteuse, car elle éviterait de maintenir en parallèle, pendant une longue période de transition, deux modes de fonctionnement différents, dont les coûts s'additionnent.

Il suffirait de décider qu'à compter d'une certaine date, tous les échanges devront être dématérialisés. Les parties, informées suffisamment à l'avance, auraient donc l'obligation, à partir du jour *J*, d'adresser les requêtes, les mémoires et les pièces par voie électronique et de recevoir par le même circuit les courriers, documents et décisions relatives aux dossiers les concernant. A la même date, les juridictions ne traiteraient plus que des dossiers dématérialisés.

Cependant, une telle méthode s'avère difficilement envisageable.

De très nombreux obstacles

Sur le plan des principes, on imagine mal imposer aux usagers de saisir la juridiction administrative exclusivement par le biais d'Internet. Du reste, une déclaration des ministres de la fonction publique de l'Union européenne, en date du 29 novembre 2001, prévoit que l'utilisation des téléservices doit rester facultative pour les personnes physiques.

Toutefois, le passage au tout électronique pour les communications avec les administrations les plus intéressées pourrait être recherché et fixé sur une base contractuelle, dès que les conditions techniques et juridiques seront remplies.

A l'heure actuelle, la généralisation des échanges électroniques entre la juridiction et ses partenaires se heurte à de nombreux obstacles, déjà évoqués précédemment, qui tiennent notamment à l'insuffisante maturité du contexte, au relativement faible degré de perméabilité des cabinets d'avocats et de certaines administrations à l'usage des nouvelles technologies, aux conditions de travail internes à la juridiction....

La seule façon d'avancer vers un futur tout numérique est donc d'effectuer de petits pas, sur différents chemins.

4.2.2 Les différentes routes possibles

Plus de quinze années se sont écoulées entre l'apparition sur le marché français des premiers télécopieurs et leur utilisation par une proportion significative d'entreprises et de professions libérales.

On peut estimer qu'il faudra une durée au moins équivalente avant que les téléprocédures occupent une place prépondérante dans les échanges de documents entre la juridiction administrative et ses usagers. Il s'agit, cependant, d'un objectif souhaitable. Pour l'atteindre, la démarche autoritaire étant exclue, il convient de progresser par étapes sur différents chemins, que l'on peut emprunter séparément ou simultanément. Ainsi, une approche incrémentale, qui s'oppose à une démarche brutale, peut être modulée de façon très souple, en gardant à l'esprit le fait qu'une téléprocédure limitée mais largement utilisée est infiniment plus rentable que de multiples téléprocédures peu usitées. Lorsque toutes les routes auront été empruntées jusqu'à leur terme, la juridiction administrative fonctionnera, comme ses partenaires, de manière presque totalement numérique.

Des étapes sont possibles, en les combinant éventuellement, sur différentes routes : celles des juridictions, des types de contentieux, des types de partenaires, de la profondeur du service, des niveaux de sécurité, de l'autonomie et du champ des dématérialisations.

Pour chaque étape, la méthodologie consiste à mettre en place une expérimentation, à l'évaluer, à en corriger les erreurs, puis à la généraliser.

Juridictions

Rien n'oblige à implanter les téléprocédures simultanément dans toutes les juridictions. En s'inspirant de la démarche retenue dans le cadre du système américain CM/ECF, on peut dématérialiser les juridictions l'une après l'autre.

Pour cela, plusieurs critères sont envisageables : la taille, le volontariat, le niveau (commencer par les tribunaux ou par les cours...), le degré de préparation des administrations du ressort...

Types de contentieux

Certains types de contentieux sont plus simples à dématérialiser que d'autres, soit parce que le nombre d'administrations concernées est réduit (étrangers, fiscal...), soit parce que les dossiers sont peu épais (certains dossiers du contentieux des étrangers, APL...). A l'inverse, d'autres types de contentieux s'avèrent plus difficiles à numériser : les marchés, en raison du volume des dossiers et du nombre d'intervenants, l'urbanisme, du fait des plans...

Types de partenaires

On peut envisager d'ouvrir par étapes les téléprocédures aux différentes catégories d'intervenants. Aux Etats-Unis, certaines Cours fédérales n'autorisent que les avocats à effectuer des dépôts électroniques, tandis que d'autres sont aussi ouvertes aux requérants. En Autriche, le système, jusqu'à présent réservé aux seuls avocats, va prochainement être accessible aux particuliers.

C'est avec les administrations qu'il sera le plus facile de définir les modalités d'échanges électroniques. Les préfectures et les services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui ne représentent un total que quelques centaines d'interlocuteurs sont concernés par environ 40% du contentieux total.

Viendront ensuite les avocats. Le sous-ensemble des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation présente l'avantage d'être déjà impliqué dans une expérimentation avec la Cour de cassation.

La part des requérants représentés par un avocat est, tous contentieux et toutes juridictions confondus, de près de 54%³⁹, mais cette valeur moyenne cache des écarts importants. Si, dans le contentieux de l'urbanisme, la représentation est la norme avec des taux respectifs de 65%, 81% et 67% devant les tribunaux, les cours et le Conseil d'Etat, ces mêmes taux ne s'élèvent plus qu'à 25%, 20% et 16% en matière de pensions. S'agissant du contentieux fiscal, la part respective des avocats est de 43%, 49% et 69%. Les deux tiers des étrangers sont représentés devant les tribunaux, mais ils ne sont plus que 56% et 27% à l'être devant les cours et le Conseil d'Etat.

Les requérants, personnes physiques ou personnes morales, posent des difficultés particulières, dans la mesure où ils ne sont généralement pas identifiés avant de saisir la juridiction. En outre, l'intérêt théoriquement est moindre pour eux. Néanmoins, pour des raisons d'égalité, il faudra aussi leur permettre d'utiliser les téléprocédures.

³⁹ Le recours obligatoire à l'avocat devant les cours administratives d'appel, institué par l'article 10 du décret n° 2003-534 du 24 juin 2003 devrait conduire à une augmentation de ce taux.

Profondeur du service

La multiplicité des téléprocédures envisageables permet aisément de procéder par étapes, en se fondant sur différents critères.

Par exemple, on peut décider de dématérialiser en priorité les procédures sortantes (envoi des courriers SKIPPER, puis des décisions) et n'accepter la réception de mémoires que dans un deuxième temps.

On peut également dématérialiser les envois s'effectuant par lettre simple et attendre une évolution juridique pour faire de même avec les envois en recommandé.

Il est également possible d'exiger un courrier confirmatif signé pour certains documents (requête ou recours) et de considérer que les étapes suivantes (mémoire en défense, en réplique...) n'ont pas à faire l'objet d'une confirmation.

Niveaux de sécurité

Les questions de l'authentification et de la signature peuvent être traitées de manière évolutive.

Par exemple, exiger une confirmation signée par courrier pour certains documents ; utiliser provisoirement un système d'identification par mot de passe ; accepter un document électronique comportant une signature scannée ; ne mettre en place des certificats numériques que dans un deuxième temps, après avoir fonctionné avec des mots de passe, à l'instar de ce qu'a fait la justice autrichienne.

Autonomie

L'architecture générale du service peut aussi faire l'objet d'évolutions : on peut commencer par gérer l'intégralité de la téléprocédure sur un serveur appartenant à la juridiction, en réalisant en interne l'archivage et l'horodatage, avant de passer par l'intermédiaire d'un tiers assurant toutes les fonctions probatoires.

Le chemin inverse est également possible : tester la téléprocédure avec un partenaire déjà opérationnel puis, une fois les retombées évaluées, la traiter en interne.

Champ des dématérialisations

La dématérialisation peut, dans un premier temps, ne concerner que les flux, les documents continuant à être gérés sous forme papier, pour être expédiés aux autres parties, insérés dans le dossier confié au magistrat et archivés. Dans les étapes suivantes, le numérique se substituerait progressivement au papier.

On peut également envisager de dématérialiser systématiquement les dossiers terminés.

*
* *

Paradoxalement, la prudence n'appelle pas toujours l'inaction. Dans un monde qui bouge, le vrai risque serait de rester immobile, de ne pas être en mesure de répondre aux attentes des usagers lorsqu'elles s'exprimeront et de ne pas avoir saisi les opportunités qu'offre la dématérialisation. Pour autant, il serait dangereux de fonder des espoirs démesurés dans les retombées possibles des téléprocédures et d'adopter une stratégie ruineuse.

Puisque l'entreprise tient du pari, il faut sans doute, comme tout joueur de poker avisé sait le faire, mettre une petite mise sur le tapis, "*pour voir*"...

5 UN PLAN D'ACTION PRATIQUE

Small is beautiful.
E. F. SCHUMACHER

C'est en avançant que l'on résout les problèmes.
Proverbe soviétique

Dans quelques années, tous les usagers de la justice administrative, quels que soient les juridictions et les contentieux concernés, devraient pouvoir se connecter sur un site portail, e-jur@dm, pour envoyer ou télécharger des mémoires relatifs aux affaires dans lesquels ils sont parties.

Le plan d'action qui suit a pour but de poser les toutes premières pierres d'un édifice qui ne se construira pas en un jour, mais qui, inéluctablement, est appelé à se substituer à l'architecture "papier" actuelle.

Afin de pouvoir mesurer les apports et les difficultés des différents dispositifs de dématérialisation envisageables, trois expérimentations simples sont proposées. Elles sont limitées de manière à ne pas imposer de modifier l'application SKIPPER en profondeur et peuvent également s'effectuer sans adaptation préalable du code de justice administrative.

5.1 Créer un comité d'utilisateurs des téléprocédures

L'importance du chantier qui se profile et la variété des problématiques imposent la constitution d'un groupe de travail ayant vocation à suivre de bout en bout les premières expérimentations.

5.1.1 Définir sa composition

Pour être efficace, le comité d'utilisateurs ne doit pas être composé de plus d'une quinzaine de participants.

Outre des membres des juridictions, du secrétariat de la Section du contentieux, des greffes et du service informatique du Conseil d'Etat, il devra notamment comporter des représentants des avocats et des administrations intéressées par les téléprocédures (intérieur, MINEFI, préfectures, directions des services fiscaux...). En tant que de besoin, il pourra être amené à faire appel à des institutions jouant un rôle direct ou indirect en matière de téléprocédures, comme les Archives nationales, la CNIL, la DCSSI, l'ADAE,...

5.1.2 Préciser ses missions

Le groupe de travail a pour mission de suivre l'évolution des projets pilotes, d'en assurer l'évaluation et d'en proposer les extensions.

Il doit rendre compte périodiquement au Comité directeur informatique et lui proposer des arbitrages stratégiques.

Il assure par ailleurs une fonction de veille technologique et juridique, sur les évolutions marquantes, tant en France qu'à l'étranger.

5.2 Prendre des décisions préalables au lancement des expérimentations

Les expérimentations envisagées ci-après peuvent être lancées selon deux voies différentes.

Dans une première hypothèse, on considère que l'un des buts de ces projets pilotes, qui se déroulent dans le cadre du code de justice administrative tel qu'il est aujourd'hui, est de déterminer avec précision la liste des modifications qu'il serait nécessaire d'y apporter. L'inconvénient de cette approche est qu'il faudra continuer, pour respecter le code, à envoyer les documents numériques également sous une forme papier, afin de respecter les dispositions relatives à la signature, aux envois en recommandé et aux délais... Cette façon de procéder, qui oblige à doubler la charge de travail, conduit souvent à limiter l'intérêt d'une expérimentation.

L'autre solution, qui est préconisée, est de procéder préalablement aux modifications juridiques nécessaires, de manière à permettre une utilisation réelle des téléprocédures.

Dans cette perspective, il est donc nécessaire, avant même d'engager les premières expériences, de prendre, au plus haut niveau, certaines décisions fondamentales :

- *Quelles formes la signature des mémoires peut-elle prendre ?*
- *Est-il envisageable de conférer à un envoi électronique une valeur équivalente à celle d'un courrier simple ?*
- *Quel dispositif d'horodatage doit-on utiliser ?*
- *Doit-on conserver l'usage de la lettre recommandée dans les cas où elle est imposée par le code ? Peut-on définir une procédure ayant la même force juridique ?*

Les réponses apportées à ces différentes questions se traduiront par une modification des dispositions du code de justice administrative touchant les points suivants :

- Les copies des mémoires et des pièces devant être adressés aux juridictions.
- La signature des mémoires.
- L'envoi par les juridictions, de lettres, mises en demeure ou avis d'audience, par courrier simple ou en recommandé.
- L'envoi par les juridictions, de mémoires, par courrier simple ou en recommandé.
- La notification des décisions, par courrier simple ou en recommandé.

La suppression prochaine du droit de timbre a fait disparaître un frein supplémentaire.

5.3 Le projet pilote e-Conseil

5.3.1 Présentation

Cette expérimentation a pour but de mesurer l'intérêt et les difficultés pratiques de l'échange de documents entre le Conseil d'Etat et les avocats aux Conseils. Elle vise également à juger de l'opportunité de confier à un tiers certaines fonctions probatoires.

5.3.2 Fonctionnalités

La saisie de données à intégrer dans Skipper

Les avocats saisissent dans un formulaire les données de base relatives à l'affaire courante.

La transmission des mémoires et des pièces

Les mémoires et les pièces sont transmises dans un fichier. Il est possible de demander aux avocats d'envoyer ces fichiers directement dans le format PDF car ils disposent déjà du logiciel Acrobat.

Le fichier PDF est imprimé par la section du Contentieux et le document est traité comme s'il avait été reçu par courrier. Il est néanmoins archivé sous sa forme électronique.

L'envoi de lettres et documents

Dans l'autre sens, le Conseil d'Etat adresse aux avocats de manière électronique tous les courriers qui leur sont habituellement expédiés par La Poste. S'il s'agit d'un envoi devant se faire en recommandé, il est également envoyé sous la forme classique si le code n'a pas été modifié.

Une des premières tâches du comité d'utilisateurs devrait être de définir le périmètre de cette expérimentation. Au niveau technique, cette application peut s'appuyer sur e-Sagace ou bien recourir à un tiers de confiance. Celui-ci pourrait, dans ce cas, être la société Certeurop, qui participe au projet mis en place avec la Cour de cassation et qui a fourni des certificats aux avocats concernés.

Il convient également de décrire les fonctionnalités, l'architecture retenue et de déterminer le nombre de cabinets participants ainsi que la nature des dossiers éligibles.

5.3.3 Evaluation

Au bout de quelques mois, l'expérience fera l'objet d'une évaluation, tant auprès des avocats qu'au sein du Conseil d'Etat.

Il s'agit de mesurer les avantages et les coûts supplémentaires pour chacune des parties et de recenser les difficultés pratiques rencontrées.

5.3.4 Extension

Avant d'étendre à tous les avocats et à tous les contentieux, il serait souhaitable d'intégrer les administrations à l'expérience, de manière à pouvoir leur transmettre les documents PDF sous forme électronique et non plus sous forme papier.

5.4 Le projet pilote e-Aprf

5.4.1 Présentation

Parallèlement au projet précédent, il est proposé de gérer de manière électronique, au sein d'un tribunal donné, tous les flux de documents liés au contentieux relatif aux arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF). Sont concernés les envois de requêtes, de pièces et de mémoires effectués aussi bien par les avocats que par la préfecture.

L'expérience doit être menée dans un tribunal dans le ressort duquel existe une préfecture procédant déjà à la dématérialisation des dossiers des étrangers et, bien entendu, désireuse de participer au test.

Par ailleurs, afin d'avoir une chaîne numérique complète, et compte tenu du fait qu'une proportion importante des avocats ne sera pas immédiatement en mesure de scanner les pièces, les documents adressés par télécopie devront être reçus non sur un fax mais sur un ordinateur simulant un fax, pour être ultérieurement traités comme s'ils avaient été expédiés par Internet.

Il convient de développer une application relativement légère, utilisant quelques formulaires, des fonctions d'envoi et de réception de fichiers, une petite base de données. Les échanges se font sous le protocole HTTPS.

Il s'agit également de tester la liaison avec SKIPPER : les quelques données saisies par les intervenants seront automatiquement intégrées dans la base SKIPPER.

Dans un premier temps, le dossier de référence de la juridiction, à partir duquel travaille le magistrat, reste le dossier papier. Tous les documents reçus sont donc imprimés, en un seul exemplaire, et insérés dans le dossier papier traditionnel.

Accessible depuis le site Internet du tribunal pilote, e-APRF propose différentes fonctionnalités.

5.4.2 Fonctionnalités

Enregistrement d'un avocat

Cette option permet à l'avocat d'obtenir, lors de la première utilisation de l'application, un identifiant et un mot de passe qui lui serviront pour accéder aux autres options.

Il doit, pour cela, remplir un formulaire avec ses coordonnées complètes.

L'identifiant et le mot de passe lui sont adressés selon une procédure à définir, permettant d'en assurer la confidentialité et de vérifier la qualité et l'identité du demandeur : courrier recommandé ou déplacement de l'avocat au greffe, par exemple.

Déposer une requête

L'avocat, préalablement enregistré, doit, après avoir saisi son identifiant et un mot de passe, remplir un formulaire électronique comportant quelques champs : nom, prénom, adresse du requérant, auteur de l'APRF contesté (parmi une liste), date de l'arrêté et de sa notification. La requête doit obligatoirement être jointe, sous la forme d'un fichier WORD (.doc) ou PDF, contenant à la fois le texte de la requête et les pièces éventuelles (scannées).

L'avocat doit en outre indiquer la façon dont il souhaite recevoir les documents ultérieurs relatifs à la requête (mémoire en défense, convocation à l'audience, notification du jugement) : par télécopie, dont il indique le numéro, ou par courriel, dont il indique l'adresse. L'avocat peut demander à être également averti par SMS de l'arrivée d'un mémoire en défense et de la date et de l'heure de l'audience. Tous ces éléments peuvent éventuellement être, par défaut, ceux qu'il a renseignés lors de son enregistrement.

Si la requête est au format WORD, elle est automatiquement convertie en un fichier PDF imprimable mais non modifiable, à l'aide d'Acrobat Distiller.

Un accusé de réception est adressé par retour avec indication de l'heure, soit par courriel, soit par télécopie, selon le choix évoqué ci-dessus.

Un courriel est adressé au service compétent de la préfecture, indiquant qu'un nouveau recours contre un APRF est arrivé et le numéro sous lequel la requête a été enregistrée. Pour consulter et télécharger la requête, l'agent de la préfecture doit se connecter sur le site approprié, cliquer sur le lien e-APRF, puis sur celui indiquant « Consulter/télécharger une requête ou mémoire », saisir son identifiant et son mot de passe, puis le numéro de la requête. Afin de simplifier ce processus, le courriel comporte un lien direct vers la page Web permettant de saisir l'identifiant et le mot de passe et le numéro de la requête est renseigné par défaut. La requête, au format PDF, peut être téléchargée.

Déposer un mémoire

Le dépôt d'un mémoire, par l'administration ou par l'avocat, s'effectue très simplement : l'utilisateur doit, une fois qu'il est sur la page d'accueil de l'application e-APRF, sélectionner l'option « *Déposer un mémoire* ». Il saisit ensuite son identifiant et son mot de passe, puis indique le numéro de la requête concernée. Il envoie ensuite le fichier, au format WORD –automatiquement converti en un fichier PDF-, ou directement en format PDF.

Comme pour une requête, l'expéditeur reçoit un accusé de réception horodaté et l'autre partie est informée, par courriel ou par télécopie -et éventuellement par SMS-, de l'arrivée d'un mémoire.

Consulter/Télécharger une requête ou un mémoire

Le mécanisme par lequel l'utilisateur peut consulter et/ou télécharger un mémoire a été décrit ci-dessus : clic sur le lien correspondant de la page Web, saisie de l'identifiant, du mot de passe et du numéro de requête, puis choix du document parmi ceux disponibles (requête, mémoire en défense...).

Cette option pourrait être offerte au magistrat afin qu'il puisse avoir accès aux dossiers depuis n'importe quel ordinateur connecté à Internet.

Déposer une décision

Cette fonctionnalité de l'application e-APRF n'est accessible qu'au greffier. Elle lui permet de déposer la décision une fois celle-ci rédigée et prête à être notifiée. Un rigoureux protocole interne à la juridiction doit aboutir au même niveau de fiabilité que dans la situation actuelle où la décision est signée par le magistrat.

Le fichier WORD est préalablement converti en PDF.

Ce dépôt est immédiatement suivi de l'envoi à l'avocat soit d'un courriel (éventuellement accompagné d'un SMS) lui demandant d'aller télécharger la décision, soit d'une télécopie de la décision elle-même. Dans ce dernier cas, l'avocat doit retourner par fax, dans les meilleurs délais, un accusé de réception signé.

La préfecture est avertie par courriel.

Télécharger une décision

L'avocat et l'administration, une fois prévenus par courrier électronique, peuvent aller télécharger la décision afin de l'imprimer.

Ils doivent obligatoirement retourner un accusé de réception par courriel.

En attendant l'évolution du droit, la décision est notifiée parallèlement par lettre recommandée.

Epurar la base de données

Cette fonction, réservée au greffier, lui permet de sortir de la base les dossiers terminés depuis un certain délai, pour lesquels la décision a été rendue, notifiée avec accusé de réception retourné par les deux parties.

L'application e-APRF n'a en effet vocation qu'à gérer les flux intéressants les dossiers vivants.

5.4.3 Evaluation

Une telle application, relativement simple à réaliser et à gérer, met cependant en jeu des aspects techniques, organisationnels, juridiques et pratiques.

Elle est potentiellement riche d'enseignements.

Il convient d'en mesurer l'impact de manière continue auprès de la préfecture, des avocats, des greffiers et des magistrats, tant en termes financiers que sur le plan de la fluidité et de la qualité des échanges. Sont recensées les difficultés rencontrées et les suggestions d'amélioration.

Les processus doivent être évalués avec un soin particulier, notamment l'envoi d'un accusé de réception de la décision. Il s'agit de déterminer si cette méthodologie peut se substituer à une notification par courrier recommandé.

5.4.4 Extension

L'extension de cette expérimentation s'effectuera par sa transposition dans d'autres tribunaux.

5.5 *Le projet pilote e-Archives*

5.5.1 Présentation

Cette application vise à numériser de manière systématique tous les dossiers terminés d'une juridiction.

Une année particulière peut être choisie, par exemple n-1.

5.5.2 Fonctionnalités

Un des intérêts de cette expérimentation est d'évaluer la possibilité d'utiliser les photocopieurs présents dans les juridictions pour scanner des volumes importants.

Un photocopieur doit être relié à un ordinateur disposant d'un graveur de DVD-Rom. Il n'est pas nécessaire de disposer d'un logiciel de gestion documentaire, dans la mesure où le dossier scanné peut être intégralement placé dans un fichier PDF unique.

5.5.3 Evaluation

L'évaluation a pour objet de mesurer les difficultés rencontrées lors de la numérisation des dossiers et le temps moyen nécessaire, ainsi que la place économisée.

Elle permet d'en déduire l'intérêt et les obstacles à une numérisation des nouveaux documents.

5.5.4 Extension

En cas de succès, cette procédure peut être étendue à d'autres juridictions.

Elle peut aussi déboucher sur la décision de numériser une partie des dossiers vivants.

*

* *

Les expérimentations proposées sont en apparence relativement simples. Cependant, elles soulèvent, à des degrés divers, des problèmes techniques, juridiques ou organisationnels importants.

De la rapidité avec laquelle des solutions y seront apportées dépend la possibilité d'avancer, d'étape en étape, vers une dématérialisation croissante.

CONCLUSION

*Ce n'est pas dans le vent mais contre
le vent que montent les cerfs-volants.*

Winston Churchill

La multiplication des téléprocédures, tant en France qu'à l'étranger, et notamment dans le domaine de l'e-justice, ne peut s'expliquer seulement par un phénomène de mode : l'intérêt des services publics rejoint indubitablement celui des usagers, qui sont de plus en plus nombreux à utiliser Internet pour leurs démarches administratives.

La juridiction administrative française, qui est sans doute l'une des institutions dont le fonctionnement repose le plus sur des échanges de papier, est, de ce fait, un candidat idéal pour la dématérialisation. Même si la mise en œuvre des téléprocédures en son sein ne peut se faire que de manière progressive, si les retombées sont différées alors que les difficultés et les coûts sont immédiats, il est souhaitable de s'engager, dès à présent, sur cette voie. Car, si l'immobilisme n'est sans doute pas vraiment dommageable pour la juridiction administrative de 2003, celle de 2010 et peut-être même celle de 2006, pâtiraient obligatoirement des retards occasionnés par d'éventuelles hésitations.

Par chance, il n'est pas nécessaire de procéder à un bouleversement complet des habitudes actuelles, et l'on peut commencer à avancer lentement, en se fixant des étapes modestes, chaque expérimentation faisant l'objet d'une évaluation avant d'être étendue. Confier ces tâches à un comité d'utilisateurs est le moyen de rappeler la prépondérance du facteur humain dans la conduite du changement.

Malgré la prégnance des aspects techniques, les choix qui doivent être faits aujourd'hui sont essentiellement politiques. Ils sont sous-tendus par la vision prospective que l'on a des relations entre les usagers et la juridiction ainsi que du fonctionnement de celle-ci.

Prendre la décision de poser la première pierre du portail e-jur@dm l'année même où l'on fête le cinquantenaire des tribunaux administratifs est l'occasion de témoigner à la fois de la capacité d'adaptation de la juridiction administrative et de la permanence de ses missions.