

août 2010

*(GTIC) (GTIC) (GTIC) Groupe de Travail sur
les Technologies de l'Information et de la
Communication (GTIC) Groupe de Travail*
**Notes d'introduction ou Exposé
des Motifs des propositions de
textes sur l'Administration
Électronique** *(GTIC) Groupe de Travail
sur les Technologies de l'Information et de
la communication (GTIC) Groupe de Travail
sur les Technologies de l'Information et de
la Communication (GTIC) (GTIC) (GTIC)*

« UNE HAÏTI
MODERNE,
COMPETITIVE,
CHAMPIONNE
TIC DE LA
CARAÏBE D'ICI
2020 »



**GROUPE DE TRAVAIL SUR LES
TECHNOLOGIES DE L'
INFORMATION ET DE LA
COMMUNICATION**

(GTIC) [HTTP://COMMISSIONTIC.HT](http://COMMISSIONTIC.HT)

EXPOSE DES MOTIFS

(L'avant-projet de loi sur l'administration électronique)

La révolution numérique du droit haïtien, un impératif :

Dr. Bernard H. GOUSSE,
Professeur à l'Université Quisqueya, Avocat.

Présentation des projets de lois et des règlements d'application, accompagnés de leur argumentaire, devant permettre au droit haïtien de se moderniser pour l'admission des documents électroniques dans les rapports privés et dans l'administration publique.

L'essor de l'internet et les échanges qu'il permet pose un défi au droit. Il s'engage une course de vitesse dont le droit, pris dans son acception d'ensemble de normes applicables à une activité sociale, se retrouve perdant. La phrase de Me. Robert Stein, Directeur Exécutif de l'American Bar Association des Etats-Unis, illustre éloquemment cette réalité : « *Ceci est la nouvelle frontière, il y a une certaine qualité de type Ouest Sauvage à propos de l'Internet. Les lois sont assez incertaines et personne ne sait avec certitude qui est le shérif, le marshall ou le maire de la ville... Il n'existe pas de meilleur lieu que cette nouvelle frontière pour que des juristes créatifs et visionnaires consacrent leur attention* ».¹

Les domaines juridiques touchés par l'internet sont multiples. Nous citerons dans le désordre la propriété intellectuelle, le droit de la preuve, le droit pénal, la protection de la vie privée, le droit du travail, la protection de l'enfance et des bonnes mœurs, le droit fiscal, etc. On voit donc qu'il est impossible d'aborder de manière simpliste le droit de l'internet.

Néanmoins ce secteur bouillonne d'activités. Les échanges se nouent sur le net, des engagements sont pris. Des paiements sont effectués. Des œuvres intellectuelles ou artistiques sont dématérialisées. Tout ceci nécessite encadrement et protection.

Le droit, sommé par les internautes, ne reste pas indifférent au développement des technologies et sans remettre en cause les notions traditionnelles, s'adapte peu à peu aux particularités de cette nouvelle réalité virtuelle. Peu à peu, à coups de lois, de décisions judiciaires, d'ouvrages doctrinaux, se forge peu à peu un droit de l'internet qui englobe les domaines connus du droit énumérés plus haut....sans nous.

Haïti ne peut assister impuissante à ce bouillonnement sans y prendre part ; ce serait irresponsable vis-à-vis de la population et des générations futures. De là est née l'idée d'inclure dans le mandat du Groupe du Travail sur les Technologies de l'Information la responsabilité de penser la modernisation de notre cadre légal pour l'adapter à ce nouvel environnement qui est le quotidien d'un nombre croissant de nos concitoyens. Il fallait éviter que, par manque de structures d'accueil juridique, la toile mondiale ne tisse ses mailles sans nous et que nous ne rations définitivement le mouvement de la modernisation.

¹ PRÉFACE IN JACOBSEN PAUL, *NET LAW : HOW LAWYERS USE THE INTERNET*, ED. O'REILLY, CALIFORNIA, U.S.A, 1997

En effet les défis posés sont les suivants². Si, juridiquement, on ne peut, en cas de litige, assurer l'authentification des transactions électroniques ou la sécurité des paiements, les réseaux ne seront pas le lieu majeur de la réalisation de ces opérations. La sécurité de certaines transactions particulièrement dans le milieu bancaire réclame que certaines communications soient cryptographiées ; alors que les pouvoirs publics ont légitimement besoin d'y avoir accès pour lutter contre la cybercriminalité, le blanchiment des avoirs et le financement du terrorisme. Un équilibre devra être trouvé entre d'une part la liberté de communication et de l'autre le respect de l'ordre public. Le fichage et l'archivage de données personnelles donne une nouvelle actualité au principe du respect de la vie privée. Le développement et la vulgarisation des nouvelles technologies représentent une opportunité à saisir pour rapprocher l'administration publique de la population et améliorer la gouvernance. Ces défis juridiques se doublent donc d'enjeux politiques et culturels d'intégration nationale et de protection des langues et de la culture nationales.

Le GTIC présente ici un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui constituent les premières salves de la révolution numérique du droit haïtien qui ne doit pas s'arrêter avec eux. D'autres textes devront les enrichir ; la pratique leur donner vie. Ils permettent d'une part de sécuriser les rapports privés en réglementant la prise en compte par le droit des documents, des contrats et de la signature électroniques (Première Partie). D'autre part, ils sont les outils par lesquels la fourniture de services par l'administration renforcera la démocratie et amoindrira la distance entre l'administration publique et l'administré, son patron ; tout en garantissant que la collecte et la conservation de renseignements personnels ne servent d'outil à une oppression insidieuse (Deuxième Partie). On devra enfin envisager les moyens d'assurer la sécurité de l'environnement électronique (Troisième Partie).

² BERNARD H. GOUSSE, LE NOUVEAU DROIT DES TELECOMMUNICATIONS. DEFIS ET PERSPECTIVES. IN AIHC, *CONFERENCE HAÏTI TELECOM 1996. L'AVENIR DU SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS EN HAÏTI. QUESTIONS JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES*, QUEBEC, 1997

LE DOCUMENT NUMERIQUE

DANS LES RAPPORTS DE DROIT PUBLIC

L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE : UN IMPERATIF³

Introduction

A.- Etat des lieux

L'administration publique haïtienne se caractérise par une accumulation de procédures souvent opaques qui laissent le citoyen sans recours face à la lenteur et l'incompétence des fonctionnaires. Le recours aux connaissances personnelles ou à la corruption demeure trop souvent le seul moyen du citoyen pour obtenir ce à quoi il a normalement droit. La notion même de service public est dépourvue de toute réalité. Les services sont rarement organisés et gérés de manière rationnelle dans une optique de résultats ; les services sont souvent inexistant, sinon fournis avec telle mauvaise foi qu'ils paraissent jetés comme une faveur. D'autre part, le public, l'ensemble de la population, n'est pas perçu comme un client à satisfaire mais comme une orange à pressurer. L'expérience avec l'administration laisse comme dans beaucoup de pays une impression de temps perdu, mais particulièrement chez nous, un mauvais goût d'humiliation et de dégoût.

La centralisation géographique excessive des services administratifs empêche l'Etat d'atteindre le citoyen dans un pays à la topographie tourmentée et aux voies de communication terrestres largement insuffisantes. Le citoyen, mal ou pas du tout informé, ne peut trouver dans sa commune ou son département les services publics essentiels grâce auxquels il sera identifié, obtiendra un permis de conduire ou un passeport, accomplira les formalités douanières, créera une entreprise, une coopérative etc. Il se crée ainsi autant de « bantoustans » repliés sur eux-mêmes, la République unitaire se révélant dans bien des cas un leurre. Les grands principes du droit administratif sont assénés dans les facultés de droit et les écoles d'administration avec le plus grand sérieux à des étudiants ébahis persuadés qu'on leur dépeint une chimère : égalité devant les services publics, accessibilité de ces services, légalité des actes administratifs. Comment oser glorifier la continuité du service public lorsque fait défaut le minimum de continuité géographique du centre vers la périphérie ?

Les dossiers administratifs, les archives écrites de notre existence nationale ne jouissent pas de procédés de conservation qui les mettent à l'abri du feu, de l'humidité. Impossible de relier notre présent à un passé inaccessible donc inexistant.

Aujourd'hui, après le tremblement de terre du 12 janvier 2010, même les preuves de notre présent gisent sous des sarcophages de béton, bientôt emportées vers les fosses communes de l'oubli. Prouver qui nos sommes, nos liens de famille, nos droits réels, notre situation fiscale risque d'être impossible. De même, des procédures administratives ou judiciaires stoppées net le 12 janvier

³ Cf. OCDE, L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE : IMPERATIF. PRINCIPALES CONCLUSIONS, *SYNTHESES*, MARS 2004, WWW.OECD.ORG/DATAOECD/34/54/31229653.PDF

ne pourront reprendre, l'administration publique ou judiciaire en ayant perdu la trace, les administrés n'étant plus en mesure de fournir à nouveau des pièces justificatives.

Une réforme de notre administration s'avère donc urgente en vue de la rendre plus présente, plus transparente, plus responsable et plus efficiente et afin d'améliorer les rapports entre elle et les administrés. Les outils aujourd'hui disponibles grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent déjà un rôle de plus en plus éminent dans la transformation de l'Etat dans de nombreux pays particulièrement ceux du Tiers-Monde. Elles permettent de réaliser un saut qualitatif par la mise en place d'une administration électronique. En Haïti, le saut qualitatif est à notre portée et la mise en place de l'administration électronique permettra de résoudre les problèmes les plus cruciaux qui la gangrèment.

B.- Définition et contexte

L'administration électronique se définit par l'usage des technologies de l'information et de la communication par les entités administratives pour améliorer qualitativement les services et informations offerts aux citoyens ; augmenter l'efficacité et l'efficacé de la gestion publique et augmenter de manière substantielle la transparence du secteur public et la participation citoyenne⁴.

La notion d'administration électronique est à placer dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler « le consensus de Washington »⁵. Le « consensus de Washington » plaide pour une deuxième génération d'ajustements structurels en vue de moderniser l'Etat par le biais de la réforme de la justice, de la participation du secteur privé dans la fourniture de services publics, de la réforme de la fonction publique et de l'amélioration de la gestion de l'Etat. L'administration électronique participe de la modernisation de l'Etat et constitue une des formes de la société de l'information⁶. Elle implique que soient pris en compte non seulement des questions de pure gouvernance mais également les rapports qu'entretiennent le secteur public et les administrés. Elle met l'emphase moins sur les procédures que sur les résultats. L'administration électronique permet aussi à l'Etat de s'adapter à la réalité contemporaine de la globalisation économique et à son corollaire, la compétitivité. Dans un monde interconnecté, les Etats et les entreprises qui se maintiennent en dehors de l'univers technologique sont condamnés à être perdants. De par les économies qu'elle favorise en termes de temps et d'argent, l'administration électronique figure parmi les exigences d'un secteur privé avide de rentabilité pour sa survie économique. Elle représente enfin l'un des outils qui tiennent compte d'un autre facteur universel : la pression interne et internationale en vue de la transparence et de la probité des gouvernements. En conclusion l'administration électronique ne se résume pas à une question d'internet et d'ordinateurs. Elle exige une réflexion sur la gestion publique, la gestion et l'impact des nouvelles technologies.⁷

⁴ OEA AG 0/06

⁵ JOHN WILLIAMSON, *LATIN AMERICA ADJUSTMENT : HOW MUCH HAS HAPPENED ?*, INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, WASHINGTON, 1990

⁶ A NOTER QUE DANS LES AMERIQUES LE CONCEPT DE « SOCIETE DE L'INFORMATION » EST REMPLACÉ PAR CELUI DE « SOCIETE DU SAVOIR », TRADUISANT L'IDEE QUE L'INFORMATION NE JOUE SON ROLE QUE POUR AUTANT QU'ELLE EST REÇUE, DIGEREE ET UTILISEE. VOIR EN CE SENS LE TITRE DE LA DECLARATION DE SANTO DOMINGO DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE L'OEA DU 6 JUIN 2006 INTITULEE « *GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT DANS LA SOCIETE DU SAVOIR* ».

⁷ SUR TOUS CES POINTS VOIR CLAUDIO ORREGO LARRAÍN, LOS CAMINOS HACIA EL E-GOBIERNO. ESTRATEGIAS Y RECOMENDACIONES, IN RODRIGO ARAYA DUJISIN, MIGUEL PORRUA VIGÓN ET AL., *AMERICA LATINA PUNTOGOB. CASOS Y TENDENCIAS EN GOBIERNO ELECTRONICO*, ED. FLASCO-OEA, SANTIAGO, CHILI, PP. 41,42

Les objectifs de l'administration électronique, que l'on retrouve dans sa définition, visent l'amélioration des services publics, la simplification des procédures et le renforcement des processus démocratiques. Quand sa mise en œuvre est réussie on constate les avantages en termes de services à la population, aux entreprises et entre entités administratives. La population jouit d'une disponibilité continue des informations, profite de la réduction des délais et entretient une relation directe avec les décideurs. Pour les entreprises, la réduction des délais et la simplification des procédures fiscales et douanières, pour ne citer que celles-là, se traduit en gains de productivité et de compétitivité, et induit une diminution des coûts des services administratifs. Grâce à l'administration électronique, les entités administratives peuvent renforcer leur coopération tant au niveau local, national et même international.⁸

C.- Haïti et l'administration électronique

Les citoyens haïtiens ont commencé à se familiariser à certains aspects de l'administration électronique grâce aux consulats étrangers qui offrent sur leurs sites électroniques des formulaires à télécharger pour les demandes de visas.

Au sein de l'administration publique il existe un embryon d'administration électronique manifesté par le système électronique de paiement des fonctionnaires (SYSPAY), le système de gestion des dépenses publiques (SYSDEP), le système informatisé de l'Office d'Assurance Véhicules Contre Tiers. Ces systèmes se présentent davantage comme des outils de gestion interne et méconnaissent l'approche de services à la population. A noter l'existence de sites web de certains ministères qui d'une part n'obéissent à aucune stratégie globale et d'autre part ne sont pas interactifs. L'informatisation de l'administration publique n'a pas fait l'objet d'une impulsion venue d'en haut et a abouti à des résultats très inégaux⁹. D'un point de vue légal le seul texte qui voit l'ébauche d'une procédure administrative partiellement électronique est la Loi du 10 juin 2009 sur les Marchés Publics qui admet la possibilité de la publication de l'appel d'offres sous format électronique et le principe de la soumission de la candidature et des offres par voie électronique à l'autorité contractante sauf disposition contraire prévue dans l'avis d'appel d'offres¹⁰. Toutefois les garanties de sécurité, de confidentialité et d'horodatage des communications électroniques transmises dans ce cadre ne sont pas établies. L'Administration Générale des Douanes a récemment annoncé que les procédures de déclaration douanière et de paiement des taxes y afférentes pouvaient s'effectuer par voie électronique ; et l'Université d'Etat d'Haïti a expérimenté à la rentrée de 2009 les procédures d'inscription en ligne. Dans le domaine de l'interopérabilité, il convient de mentionner le partage des bases de données de l'administration fiscale avec le Service de la Circulation des Véhicules de la Police Nationale en vue de la délivrance des permis de conduire.

On ne peut pour autant dire qu'Haïti se soit mise sur la voie de l'administration électronique ; ces expériences sont isolées ne participent pas d'un plan d'ensemble, aucun standard commun de création, de nommage et de fonctionnement ne gouverne les sites électroniques existants.

Il est intéressant à ce stade de notre développement de comparer la situation haïtienne avec celle des pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes. Nous nous reportons pour cela au « *Rapport*

⁸ EUROPA, COMMISSION EUROPEENNE, *E-GOUVERNEMENT : L'ADMINISTRATION EN LIGNE*,

[HTTP://EUROPA.EU/LEGISLATION_SUMMARIES/IN](http://europa.eu/legislation_summaries/in)

⁹ STÉPHANE BRUNO, *E-GOVERNMENT. BRIEF OVERVIEW OF THE CURRENT SITUATION IN HAITI*, 2008, 4 PAGES

¹⁰ LOI DU 10 JUIN 2009 SUR LES MARCHES PUBLICS, ART. 39, 40-1, *LE MONITEUR*, NO. 60, 12 JUIN 2009

2010 de l'ONU sur l'Indice de Développement de l'Administration Electronique »¹¹ et aux commentaires qu'en a fait le Réseau Administration Electronique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Red Gobierno Electrónico de América Latina y Caribe)¹². L'Indice de Développement de l'Administration Electronique utilisé dans le rapport de l'ONU comprend trois composantes : les services administratifs disponibles par internet, ensuite l'infrastructure en matière télécommunications et l'accès à cette infrastructure, et enfin le capital humain. Sur 184 pays étudiés dans le monde, le champion de l'Amérique Latine et Caraïbes est la Colombie qui occupe le 31^e rang mondial, suivie de peu par le Chili, 34^e, et l'Uruguay, 36^e. Ces pays devançant l'Italie et le Portugal, respectivement 38^e et 39^e. Le leader de la Caraïbe est la Barbade qui se hisse au 40^e rang. Haïti occupe la dernière place de la région, au rang peu honorable de 169^e mondial. La comparaison avec nos voisins immédiats et concurrents économiques rend plus criant l'écart qui nous sépare d'eux. En effet, la République Dominicaine est 84^e, la Jamaïque 89^e et Cuba communiste est 96^e.

Si on s'attarde sur la composante des services administratifs disponibles sur internet nous découvrons que pour un maximum possible de 1, la Colombie avec 0,71 et le Chili avec 0,61 dépassent la moyenne des pays développés qui est de 0,59. Au bas du tableau beaucoup de pays se situent en dessous de la moyenne régionale et nous y trouvons le Paraguay (0,26), le Nicaragua (0,25), Cuba (0,21) et, bonne dernière, Haïti (0,02).

Au classement mondial entre 2008 et 2010, Haïti a glissé de la 165^e à la 169^e place en raison des efforts accomplis par les autres pays et illustre le dicton « qui n'avance pas recule ». Il devient dès lors évident que l'objectif posé par le GTIC de faire d'Haïti le leader de la Caraïbe en matière d'utilisation des technologies de l'information apparaît, sinon utopique, un formidable défi et requerra une mobilisation et des efforts constants conduits par une politique d'Etat pilotée au plus haut niveau. La Constitution et les engagements internationaux du pays l'y obligent.

D.- Sources constitutionnelles d'une législation sur l'administration électronique

Nous trouvons dans la Constitution de 1987 l'énoncé de principes qui, appliqués à l'administration électronique, servent de base à toute législation, réglementation ou action dans ce domaine. Ils seront abordés dans l'ordre de leur apparition dans le texte constitutionnel.

L'article 5 établit les langues officielles : le français et le créole. Toute action dans ce domaine devra respecter le bilinguisme qui, réalité sociale et culturelle, n'est pas encore ressentie comme une exigence légale par nos pouvoirs publics.

Les articles 16 à 18 établissent l'égalité des citoyens dans la jouissance et l'exercice de leurs droits. La mise en place de l'administration électronique, loin de l'élargir, devra s'efforcer de réduire la fracture numérique entre ceux qui disposent d'infrastructure et d'équipements leur donnant accès aux services administratifs offerts par voie électronique et ceux qui en sont privés par leur niveau économique ou d'éducation et par des handicaps physiques.

L'article 28 consacre la liberté d'expression du citoyen en toute matière « *par la voie qu'il choisit* ». Ainsi, dans ses rapports avec l'administration publique, que ce soit pour formuler une requête ou émettre une plainte, le citoyen doit pouvoir, à sa seule discrétion, le faire en personne, par écrit ou

¹¹ WWW2.UNPAN.ORG/EGOVKB/DATACENTER/COUNTRYVIEW.ASPX

¹² REDGEALC, *LES PAYS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAÏBES INEGAUX EN MATIERE D'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE*, WWW.REDGEALC.NET

par la voie électronique. D'où la nécessité de consacrer la validité juridique des documents électroniques.

L'article 40 impose à l'Etat de publier les lois, décrets et tout ce qui touche à la vie nationale. On peut y lier les dispositions de l'article 125 sur la publication des lois et actes au Moniteur. La Constitution n'impose pas une publication sur support papier ; la publication des lois et actes par voie électronique devrait être reconnue légalement. De même, on peut déduire de l'article 40 que l'Etat, au sens le plus large du terme, trouve dans l'établissement de sites et de portails électroniques un moyen de diffusion des textes législatifs et réglementaires et des informations de toutes sortes à l'usage des administrés. C'est une manière d'améliorer la transparence de l'action administrative.

L'article 49 traite de la confidentialité des communications. L'utilisation des moyens électroniques doit être entourée de mesures garantissant la confidentialité des informations transmises, particulièrement celles portant sur des données à caractère personnel. Il devra être établi en outre que le partage de ces données entre entités administratives soit subordonné au consentement de l'administré.

L'article 54 aligne les droits civils des étrangers sur ceux des Haïtiens. Les étrangers pourront utiliser dans leurs rapports avec l'administration les moyens électroniques même pour les procédures qui les concernent en tant que tels (demandes de visa, de permis de séjour, de permis de travail etc.).

Le Protecteur du Citoyen a reçu à l'article 207 mission constitutionnelle de protéger les administrés contre les abus de l'administration publique. Il devra être à même de suivre l'implantation de l'administration électronique et de relayer auprès des différents responsables les griefs et insatisfactions des administrés. La loi devra lui fournir les outils nécessaires à cette mission.

Les principes de probité et d'efficacité de l'administration publique prônés à l'article 234 trouvent à s'appliquer dans le cadre de l'administration électronique. D'une part, par la simplification des procédures et les économies de temps et d'argent, l'efficacité de l'administration publique s'en trouvera améliorée. D'autre part, la possibilité pour l'administré d'être tenu au courant des différentes étapes et des agents publics en charge des procédures administratives électroniques contribuera à accroître la probité de l'administration et à diminuer la perception de corruption qui obère son image.

Enfin, il est nécessaire qu'une loi-cadre régie la mise en place de l'administration électronique ainsi que l'exige l'article 236 de la Constitution en vertu duquel le régime du fonctionnement de l'administration publique relève de la loi.

E.- Sources internationales de la législation sur l'administration électronique

En adoptant une loi sur l'administration électronique, la République d'Haïti traduit les engagements souscrits au niveau international et particulièrement ceux exprimés dans de multiples instruments internationaux dans le cadre de l'Organisation des Etats Américains.

Le Sommet Mondial sur la Société de l'Information tenue à Genève en 2003 a adopté dans une déclaration intitulée « *Construire la Société de l'Information : un Défi Global pour le Nouveau Millénaire* » ce qu'il est convenu d'appeler les Principes de Genève¹³. Il y est proclamé que l'usage des technologies de l'information et de la communication et la création de contenus doivent respecter les

¹³ [HTTP://OPENACCESS.INIST.FR/SPIP.PHP?PAGE=IMPRIMER&ID_ARTICLE=26](http://openaccess.inist.fr/spip.php?page=imprimer&id_article=26)

droits humains et les libertés fondamentales, ce qui inclut la protection de la vie privée et la liberté d'opinion, de conscience et de religion, conformément aux instruments internationaux pertinents. Les technologies de l'information et de la communication devant être vues comme un moyen et non comme une fin en soi.

Dans le cadre interaméricain la problématique des technologies de l'information et de la communication retient l'attention des Etats depuis les années 1990 et a fait l'objet de nombreuses déclarations et résolutions dont l'ancrage se situe dans la Charte Démocratique Interaméricaine adoptée par l'Assemblée Générale de l'OEA lors de sa première séance plénière tenue le 11 septembre 2001¹⁴. La Charte Démocratique qui précise les dispositions de la Charte de l'OEA rappelle le droit des peuples des Amériques à la démocratie et l'obligation des gouvernements de la promouvoir et de la défendre ; ainsi que le droit des citoyens à participer aux décisions qui concernent leur développement. Elle identifie la transparence des activités gouvernementales, la probité et la responsabilité des gouvernements dans la gestion de la chose publique comme des composantes fondamentales de la démocratie.

Concernant les technologies de l'information et de la communication proprement dites nous trouvons une première référence dans la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptée à Miami lors du Premier Sommet des Amériques en 1994¹⁵. Les télécommunications y sont mentionnées comme un des facteurs de l'intégration économique en vue de la promotion de la prospérité. La Déclaration de Québec adoptée lors du 3^e Sommet des Amériques de 2001¹⁶ reconnaît le rôle de l'éducation dans la réduction de la fracture numérique et celui des technologies de l'information et de la communication dans l'efficacité de l'action gouvernementale afin de brancher les gouvernements et les peuples. A l'occasion du 4^e Sommet des Amériques tenu en 2005 à Mar del Plata en Argentine, la Déclaration qui y fut adoptée¹⁷ reflète l'engagement des Chefs d'Etats et de Gouvernements de la région à tirer parti des possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication pour accroître l'efficacité et la transparence du secteur public et faciliter la participation des citoyens à la vie publique, contribuant ainsi à consolider la gouvernance démocratique dans la région. Ils y prônent par conséquent l'adoption de programmes de formation des fonctionnaires publics à l'administration électronique et la mise en commun des meilleures pratiques dans le domaine.

Sur un plan plus institutionnel, l'Assemblée Générale de l'OEA qui eut lieu en Floride en 2005 adopta une déclaration intitulée « *Faire des bénéfices de la démocratie une réalité* »¹⁸ dans laquelle est reconnue le rôle important des technologies de l'information et de la communication pour le progrès de la prospérité, des valeurs démocratiques, des institutions démocratiques et de la sécurité de l'Hémisphère. Lors de la même session de l'Assemblée Générale, une résolution intitulée « *Promotion et Renforcement de la Démocratie* »¹⁹ demande au Secrétaire Général, à travers les organismes pertinents de l'institution, de prendre en compte dans ses activités la contribution que peuvent apporter les technologies de l'information et de la communication au développement de sociétés plus justes, ouvertes et démocratiques.

¹⁴ WWW.OAS.ORG/OASPAGE/FRN/DOCUMENTS/DEMOCRATIC_CHARTER.HTM

¹⁵ WWW.FTAA-ALCA.ORG/SUMMITS/MIAMI/DECLARA_F.ASP

¹⁶ WWW.FTAA-ALCA.ORG/SUMMITS/QUEBEC/DECARA_F.ASP

¹⁷ WWW.SUMMIT-AMERICAS.ORG/IV_SUMMIT/IV_SUMMIT_DEC_FR.PDF

¹⁸ AG/DEC.41 (XXXV-0/05)

¹⁹ AG/RES.2119 (XXV-0/05)

Mais l'instrument le plus complet en la matière produit par l'OEA, est la Déclaration de Santo Domingo, « *Gouvernance et Développement dans la Société du Savoir* », adoptée le 6 juin 2006 par l'Assemblée Générale de l'OEA²⁰. Les Etats américains s'y engagent à développer des stratégies nationales, à établir ou perfectionner leurs législations et cadre juridique et réglementaire en vue d'une sécurité juridique, pour le développement de la Société du Savoir. A cette fin, la déclaration comporte des engagements sur plusieurs points dont nous présentons ceux qui concernent plus spécifiquement l'administration électronique.

Dans la Déclaration de Santo Domingo, les Etats américains considèrent les technologies de l'information et de la communication comme un outil de développement équitable et durable ; de renforcement de la gouvernance ; de promotion et de protection des droits humains. D'où la nécessité de réduire la fracture numérique²¹.

Ils demandent à l'OEA, ses organes et les entités qui y sont rattachées, d'appuyer les Etats membres en vue de l'incorporation des technologies de l'information et de la communication dans le processus de modernisation des institutions publiques. Ils favoriseront ceux qui envisagent la formation des fonctionnaires publics et qui ont pour but de renforcer la gouvernance et l'environnement démocratique, de promouvoir la transparence, la responsabilité, la participation citoyenne et l'efficacité dans la gestion et la fourniture de services dans le secteur public²².

Ils s'engagent à accorder une attention spéciale à la modernisation de l'Etat au moyen de stratégies de mises en œuvre de l'administration électronique. Ces stratégies devront prendre en compte la formation des fonctionnaires, améliorer la fourniture de services et d'information à l'ensemble de la population et faciliter l'accès aux groupes défavorisés.²³

L'importance du multilinguisme en tant que richesse est reconnue. Donc les contenus de l'internet devront respecter cette diversité culturelle afin de déboucher sur une société du savoir plus inclusive.²⁴

Les Etats s'engagent à faciliter l'accès universel aux technologies de l'information et de la communication par la fourniture de points publics d'accès multimédia.²⁵

Ils promouvront l'usage des technologies de l'information et de la communication pour le suivi, le contrôle et l'évaluation de l'administration publique par les citoyens en vue de la concrétisation d'un gouvernement transparent et efficace ; une telle promotion devant renforcer la démocratie.

L'administration électronique se présente donc comme un impératif dans le contexte du vaste mouvement de modernisation de l'Etat dans lequel se sont investis l'ensemble des pays du continent. Sa mise en œuvre ne peut être abandonnée aux initiatives dispersées et désordonnées que nous avons identifiées. Pour que le classement d'Haïti s'améliore, pour que surtout l'administré ressente les changements promis en termes d'efficacité et de simplicité de l'administration publique il faut que soient remplies les conditions d'une implantation réussie de l'administration électronique (section I).

²⁰ AG/DEC.46 (XXVI-0/06)

²¹ IBID. POINT 1

²² IBID. POINT 2

²³ IBID. POINT 3

²⁴ IBID. POINT 8

²⁵ IBID. POINT 9

L'aménagement du cadre légal pour accueillir de tels changements constitue l'un des outils de la stratégie mais en représente un point de départ incontournable (section II).

Section I.- Pour l'implantation réussie de l'administration électronique

En entamant le chemin de l'administration électronique, Haïti poursuit les initiatives de réformes de l'administration publique initiées par la Commission Nationale de Réforme Administrative et traduites par les deux décrets du 17 mai 2005 régissant désormais l'administration centrale de l'Etat et la fonction publique. Ces textes font du Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publiques l'organe de pilotage de la réforme administrative. La création de l'Unité de Lutte contre la Corruption ou la réforme de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratifs complètent le dispositif. Le grand projet de mise en place de l'administration électronique constitue pour le Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publique ayant à sa tête le Premier Ministre une occasion de légitimer son existence et d'exercer une influence décisive sur la transformation de l'Etat et de ses rapports avec les administrés. Le retard d'Haïti dans ce domaine représente une chance paradoxale. Elle n'aura pas à marcher à l'aveuglette, à tâtonner. Grâce aux avancées de ses voisins, elle ne peut se permettre de réinventer la roue. L'expérience des pays qui se sont résolument lancés dans cette voie aidera à identifier les obstacles à surmonter (#1), à formuler les objectifs à atteindre (#2), à poser les conditions du succès (#3) et à définir les étapes à franchir (#4). Pour finir seront avancées quelques recommandations en vue de progresser dans l'implantation de l'administration électronique (#5)^{26 27}

1.- Surmonter les obstacles

Les obstacles à surmonter pour l'implantation de l'administration électronique sont les suivants.

A.- L'absence de leadership et de volonté politique

Là où la mise en œuvre de l'administration électronique a échoué, la première cause identifiée est l'absence de leadership. Les plus hauts représentants de l'Etat ne s'en sont pas approprié et n'en ont pas fait une priorité de leur action. C'est exactement la situation dans laquelle se retrouve Haïti aujourd'hui.

B.- La fracture numérique

²⁶ SUR L'ENSEMBLE DE LA QUESTION VOIR SURTOUT, CLAUDIO ORREGO LARRAÍN, OP. CIT. P. 41-54. VOIR ÉGALEMENT JANE FOUNTAIN, *BUILDING THE VIRTUAL STATE*, BROOKINGS INSTITUTION PRESS, 2001 ; KATHERINE REILLY, *ESTRATEGÍAS DE E-GOBIERNO EN OCHO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA*, IN RODRIGO ARAYA DUJISÍN, MIGUEL PORRÚA VIGÓN ET. AL., OP.CIT., P. 71-110 ; MARIA FRICK, *DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA : CÓMO IMPLEMENTAR CON ÉXITO EL GOBIERNO ELECTRÓNICO. LA EXPERIENCIA REGIONAL Y LAS BARRERAS DE LA E-INNOVACION IN REDGEALC, SEDI-OEA, ICA/IDRC, COLECCION DE DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE E-GOBIERNO*, NO. 3, P. 5

²⁷ VOIR ÉGALEMENT LES 10 PRINCIPES DIRECTEURS POUR UNE ADMINISTRATION ELECTRONIQUE REUSSIE IN OCDE, *L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE : UN IMPERATIF*, OP. CIT.

La fracture numérique est le fossé qui divise ceux qui ont accès aux équipements et au savoir informatique et ceux qui en sont privés. Il se mesure par l'accès aux réseaux de télécommunications, à l'accès chez soi ou dans un lieu public aux moyens de communications électroniques, à la pénétration de l'internet. Il est accentué chez nous par l'analphabétisme.

C.- Le manque de confiance des utilisateurs dans les technologies de l'information et de la communication

Pour vaincre cette méfiance, l'administré doit recevoir la garantie d'un accès sécurisé dans ses rapports avec l'administration et de la sécurité des transactions financières et autres communications effectuées par des moyens électroniques. La confidentialité des données à caractère personnel est également un facteur important de la confiance accordée à l'administration électronique.

D.- L'absence d'interopérabilité

L'administration électronique perdra de son intérêt et de sa légitimité si l'administré doit pour chaque nouvelle formalité fournir à nouveau à une entité administrative des pièces justificatives ou des renseignements dont cette même entité dispose déjà ou qu'une autre entité administrative détient. La raison résidant dans l'absence de rapports entre les systèmes d'information de ces entités.

L'interopérabilité est le moyen par lequel les systèmes, les informations et les méthodes de travail sont interconnectés. Elle permet l'intégration de la fourniture des services en un guichet unique quel que soit le nombre de systèmes administratifs impliqués. Elle assure l'interfonctionnement avec des entités partenaires dont l'organisation et le fonctionnement peuvent diverger.

Pour prendre un exemple banal de l'absence d'interopérabilité des registres à l'intérieur d'une même administration, nous examinerons le système de l'état-civil. Les registres de naissance, de mariage et de divorces ne sont pas interconnectés. Quoique la loi punisse le crime de bigamie, un individu marié peut sans crainte se remarier dans un bourg où il est inconnu car l'extrait des archives de son acte de naissance ne mentionnera nullement son mariage. D'où l'inutilité pratique d'exiger un extrait récent d'acte de naissance car celui-ci ne renseigne nullement sur l'état civil actuel de cette personne.

#2.- Les objectifs à atteindre

Il ne suffit pas de proclamer que l'on veut mettre en place l'administration électronique. Encore faut-il que des objectifs soient clairement définis. Ceux qui sont proposés ici reflètent le consensus atteint par les chercheurs sur la question, sont étayés par les expériences réussies des pays qui nous ont devancé dans ce domaine et se conforment à la Déclaration de Santo Domingo.

A.- Améliorer la rapidité et la qualité des services publics offerts aux administrés

L'image d'Épinal de la bureaucratie la dépeint comme lente et multipliant comme par plaisir les démarches administratives. On ne peut sans repenser de fond en comble l'ensemble des procédures

administratives se contenter d'inonder l'administration publique d'ordinateurs. La technologie ne doit pas devenir le moyen de continuer à faire l'inutile de manière plus efficace. On ne peut plaquer l'outil technologique sur les anciennes manières de fonctionner. Le mouvement vers l'administration électronique doit être inscrit « dans un grand projet de réforme de l'Etat, qui est à dimension beaucoup plus managériale que technique »²⁸.

B.- Générer des économies et une efficacité accrue

L'argument tiré des économies à attendre du fait de l'administration électronique quoique important ne peut être le seul. Toutefois, il mérite d'être développé. A ce titre il est intéressant de reproduire un extrait d'une étude réalisée par le cabinet de conseil en management et technologies de l'information Accenture. « Une étude réalisée par le gouvernement canadien montre qu'une transaction revient à 44 dollars canadiens lorsqu'elle est effectuée en personne, à 38 lorsqu'elle est réalisée par courrier et à 8 lorsqu'elle est traitée par téléphone. En comparaison, une transaction en ligne coûte à peine 1 dollar canadien. La direction irlandaise des impôts prévoit quant à elle une réduction de 500.000 euros sur les frais manuels, grâce à la télédéclaration. La disparition de centaines de milliers de formulaires, récépissés, relevés et autres aurait déjà permis d'économiser 600.000 euros sur les seuls frais de timbres (800.000 requêtes traitées par internet) »²⁹.

Du point de vue de l'efficacité, l'administration électronique doit déboucher sur de meilleures communication et coordination entre les organismes de l'Etat. Elle entraîne l'élimination des duplicata et un gain de temps.

C.- La massification de l'internet

Il n'est pas nécessaire d'attendre que l'internet soit universellement présent dans les ménages. L'informatisation de l'Etat et la disponibilité des services en ligne a un effet multiplicateur. Dans les pays européens on a remarqué que le développement de l'administration électronique a été plus tiré par une logique d'offre que par la demande³⁰. De même dans les pays à faible taux de pénétration, comme en Amérique Latine, une offre de qualité de services administratifs en ligne génère la demande.

D.- La réduction de la fracture numérique

Le Rapport sur le Développement Humain de l'ONU paru en 2001 présente la réduction de la fracture numérique comme un des thèmes importants de ce début de siècle. Nous avons exposé plus haut à quel point il était présent dans tous les instruments et engagements internationaux relatifs à la Société du Savoir. La réduction de la fracture numérique requiert une action décisive de l'Etat passant par la création de contenus, la mise en place de points d'accès publics multimédia et la formation des citoyens à l'internet. Ce point constitue l'un des thèmes centraux du projet de législation sur

²⁸ BRUNO LASSERRE, VERS UNE ADMINISTRATION A ACCES PLURIEL, IN UNIVERSITE DE PARIS I, L'INTERNET ET LE DROIT, DROIT FRANÇAIS, EUROPEEN ET COMPARE DE L'INTERNET, ACTES DU COLLOQUE DES 25-26 SEPTEMBRE 2000, COLLECTION LEGIPRESSE, VICTOIRE EDITIONS, PARIS, 2001, PP. 329-336

²⁹ ACCENTURE, LEADERSHIP EN MATIERE DE GOUVERNEMENT ELECTRONIQUE : HAUT RENDEMENT ET VALEUR MAXIMALE, 2004, CITE IN GERARD BRAUN, L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE AU SERVICE DU CITOYEN, RAPPORT AU SENAT (FRANÇAIS), 2004,

[HTTP://SENATRICE.FR/RAP/R03-402/R03-4021.PDF](http://senatrice.fr/rap/R03-402/R03-4021.pdf)

³⁰ BRUNO LASSERRE, OP. CIT.

l'administration électronique en Haïti, ainsi que dans l'avant projet de loi devant régir les télécommunications au travers de la création de points d'accès publics.

E.- Augmentation de la transparence et lutte contre la corruption

L'administration électronique, en permettant à l'administré de se maintenir au courant de l'état des démarches entreprises, de l'identité de l'agent public responsable apportera une contribution conséquente l'augmentation de la transparence et à la lutte contre la corruption.

F.- Meilleure participation citoyenne

Une stratégie d'administration électronique bien pensée doit rendre accessible au citoyen toute l'information publique, qu'il s'agisse de la législation, des missions et actions de l'administration, des procédures administratives. De la sorte la proximité entre les pouvoirs publics et la population sera accrue. A un stade supérieur de sophistication de l'administration électronique, les pouvoirs publics pourront, par le biais de forums ou de sondages en ligne, favoriser des débats publics, solliciter et obtenir les réactions des administrés sur des politiques publiques, des projets de législation ou d'action gouvernementale, ou des sujets d'intérêt local (municipalité) ou national. On renforcera ainsi la démocratie participative et le contrôle du gouvernement par les administrés.

L'ensemble de ces objectifs se retrouvent exprimés dans le projet de loi.

#3.- Les conditions du succès

Une fois posés les objectifs à atteindre, l'observation des expériences réussies permet d'identifier les raisons qui les ont amenées au succès.

A.- Une infrastructure minimum

La dotation de l'administration publique en matériel informatique doit atteindre une masse critique, car il constitue l'outil de base de l'administration électronique. Ensuite les entités administratives acquerront les logiciels performants propres à leurs secteurs d'intervention. Enfin l'exécution d'un programme de connectivité mettra en réseau les différents systèmes d'information.

B.- La capacité technologique des agents publics

La formation des fonctionnaires publics et autres agents de l'administration publique aux outils et aux nouvelles procédures de l'administration électronique est une des clés du succès. Si les fonctionnaires ne partagent pas la vision qui sous-tend le processus de transformation, s'ils craignent d'être rejetés ou marginalisés, ils peuvent constituer la plus grande force de blocage.

C.- Leadership

L'impulsion, la constance et la réussite de l'implantation de l'administration électronique reposent sur un leadership fort et clair. Un leadership qui se contente d'être technique et qui se situe à un niveau hiérarchique intermédiaire est insuffisant et ne donnera aucun résultat. Le leadership doit obligatoirement se situer au niveau des plus hautes autorités politiques de l'Etat. Dans les pays

d'Amérique Latine, les projets d'administration électronique sont conçus et pilotés par des organismes liés directement à la Présidence de la République ou la Primature. « Le leadership ne signifie pas bénéficier de l'appui politique du Président. Il faut une sagesse politique pour générer un agenda commun et une direction unifiée grâce à des processus clairs et la facilitation des rapports entre institutions. Cela signifie également qu'existe la volonté politique de concilier les diverses visions dans l'agenda de l'administration électronique, plutôt que de concevoir un agenda en fonction des personnes appuyant une vision déterminée »³¹.

D.- Insertion de l'administration électronique dans des politiques publiques transversales.

L'administration électronique, nous le rappelons, ne peut être un projet isolé. Il est nécessaire que le projet soit géré, comme on vient de l'exposer, par une autorité jouissant d'une capacité de coordination interministérielle appuyée des équipes techniques générant des politiques publiques. En effet la mise en place de l'administration électronique induit nécessairement le développement de politiques relatives à la sécurité informatique, au degré acceptable d'inviolabilité des communications électroniques, à la protection de la vie privée, à l'externalisation de services publics etc. L'existence de ces politiques est un gage de la crédibilité du projet d'administration électronique.

E.- Un secteur des télécommunications concurrentiel et la pénétration de l'internet.

C'est presque un truisme d'affirmer que l'administration électronique ne peut exister si personne ne peut se connecter. La couverture du pays en matière de télécommunications est la condition de base pour que les administrés puissent accéder aux services publics offerts par la voie électronique. On a remarqué que dans les pays ayant développé leur infrastructure en matière de télécommunications et bénéficiant d'une pénétration de l'internet, comme le Singapour, la Finlande, la Suède ou le Canada, on assiste, presque par une relation de causalité, à une nette amélioration de la compétitivité du pays et à un décollage économique appuyé sur un système d'administration électronique performant.

F.- La désignation de projets emblématiques à fort impact et à court terme

On ne peut tout faire en même temps. Il faudra définir des priorités et identifier des projets phares réalisables dans un court délai dont les résultats sont visibles pour les citoyens. Ces projets menés à bien contribuent à générer la légitimité de la mise en place de l'administration électronique.

G.- L'alliance avec le secteur privé

Il serait hasardeux pour l'administration publique ou une de ses entités de tenter de créer sa propre technologie. Plutôt que de réinventer la roue il vaut mieux utiliser les entreprises privées pour développer les systèmes et faire fonctionner la technologie. L'alliance public-privé sera mutuellement profitable et productive pourvu que soient respectées les conditions de transparence.

³¹ KATHERINE REILLY, OP. CIT., P. 104

#4.- Les étapes du succès

La mise en œuvre de l'administration électronique réclame que l'on sache par où commencer et comment progresser. Toujours en s'inspirant des pays qui ont réussi, nous présentons ici les étapes de la mise en œuvre en partant du plus simple vers le plus compliqué.

A.- L'informatisation

Il faudra commencer par doter les institutions publiques d'ordinateurs garnis des logiciels pertinents. Les ordinateurs ne peuvent être uniquement affectés à des tâches de secrétariat mais doivent tendre vers l'automatisation des tâches de calcul, de suivi du budget, de gestion de la correspondance etc.

B.- Rendre présente l'administration publique

Les entités administratives marquent leur présence par la réalisation de sites électroniques dont les pages d'accueil représentent la partie visible de l'administration électronique. La création d'un site portail général de l'administration publique doté d'un moteur de recherche doit permettre l'accès aux différents sites. Les sites électroniques ou le site portail rendent disponibles les informations utiles aux citoyens et aux entreprises. Ils concrétisent le principe de la continuité de l'Etat par la disponibilité de l'administration publique 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. L'accessibilité de l'administration publique est accrue de manière exponentielle grâce à la multiplication des lieux d'accès (n'importe quel ordinateur) et du nombre d'administrés que l'on peut servir avec le même personnel.

Mais pour éviter une multiplication désordonnée de sites électroniques il est opportun qu'une circulaire du Premier Ministre précise les critères de création de sites de l'administration centrale, des services déconcentrés et des organismes autonomes. La circulaire présentera les règles applicables au contenu, à la présentation, à la procédure de création, au nommage, à la sécurité des sites et à la protection de la vie privée des utilisateurs et des agents publics. La circulaire précisera les obligations de fiabilité, d'accessibilité et d'interactivité des sites, les obligations d'utilisation des deux langues officielles et la nécessité d'index thématiques et de moteurs de recherche³².

C.- Réaliser l'interactivité

Il faut en effet dépasser le stade du site internet comparable à une simple vitrine pourvoyeuse d'informations statiques. Très rapidement les rapports électroniques entre l'administration et les administrés doit évoluer de l'information unidirectionnelle vers le dialogue virtuel. L'administré doit pouvoir interagir avec l'administration par le biais du courrier électronique, de la formulation de suggestions ou de réclamations, et par la possibilité de participer au débat sur des politiques publiques.

³² GEORGES CHATILLON, LES NOUVELLES PROCEDURES ADMINISTRATIVES DE L'ETAT, IN *L'INTERNET ET LE DROIT*, OP. CIT., P. 343.

CF. CIRCULAIRE DU PREMIER MINISTRE FRANÇAIS RELATIVES AUX SITES INTERNET DES SERVICES ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS, *JOURNAL OFFICIEL*, 12 OCT. 1999, P. 1999

D.- Les téléprocédures

Les téléprocédures consistent en la possibilité d'effectuer les démarches administratives et d'obtenir des services administratifs par la voie électronique. On dépasse ainsi le simple stade de l'information et à ce niveau, les économies tant pour l'administration publique que pour ceux qui s'adressent à elle se font sentir. Les téléprocédures constituent le « fer de lance de la modernisation de l'Etat »³³.

Les contraintes juridiques liées à l'établissement des téléprocédures sont les suivantes ; elles sont abordées et réglées dans le projet de loi sur l'administration électronique : la valeur juridique de la transmission électronique, la datation de l'acte, la validité et le contrôle de la signature électronique, la confidentialité des contenus, les règles d'établissement des fichiers, et enfin le cryptage et la prévention de la cybercriminalité³⁴.

E.- L'interopérabilité

L'interopérabilité représente l'étape finale mais également la plus complexe de la mise en œuvre de l'administration électronique. Telle que définie précédemment elle vise à casser « les silos autarciques » présents dans tout gouvernement. En effet, le drame de tout administré réside dans la nécessité pour lui de passer par différents services en vue de remplir une formalité. Par exemple, avant qu'une société anonyme soit prête à fonctionner, il faut se rendre d'abord au Ministère du Commerce pour l'autorisation de fonctionnement, ensuite passer aux Presses Nationales pour acquitter les droits de publication des statuts, troisièmement à la Direction Générale des Impôts pour l'obtention de l'immatriculation fiscale et de la patente et retourner éventuellement au Ministère du Commerce pour l'enregistrement du nom commercial et du logo. Ces va-et-vient prennent du temps, et drainent une énergie lesquels auraient pu être plus utilement employés. L'interconnexion des différentes entités administratives, l'interopérabilité, est le remède, mais elle implique nécessairement une redéfinition des procédures, un changement de normes et la création de guichets uniques. Elle constitue une des obligations légales de l'administration publique dans le projet de loi sur l'administration électronique qui la prévoit et l'organise.

#5.- Les recommandations opérationnelles pour progresser

Les recommandations qui suivent rassemblent les opinions de ceux qui ont eu la tâche de conseiller mais surtout de mettre en œuvre des politiques d'implantation de l'administration électronique. Elles représentent en quelque sorte un condensé des bonnes pratiques dans le domaine. Elles sont complétées par des recommandations propres à l'environnement haïtien.

A.- Une étude sur l'état de préparation de l'administration

Une telle étude est nécessaire car elle permettra de prendre la photographie de l'administration au moment où démarre le projet en identifiant les forces et les faiblesses et servira de base pour l'élaboration du plan de mise en œuvre de l'administration électronique. L'étude doit prendre en compte les éléments suivants.

³³ GEORGES CHATILLON, OP. CIT., PP. 337-348

³⁴ IBID.

1.- L'état des télécommunications

L'infrastructure des télécommunications est un élément critique pour la réussite de l'administration électronique. Ainsi on mesurera avec certitude l'étendue de la fracture numérique.

2.- L'état des infrastructures physiques

On dressera par là l'inventaire quantitatif et qualitatif de l'équipement de l'administration en matériel informatique et en télécommunications.

3.- Le niveau et le type d'utilisation des technologies de l'information et de la communication actuellement dans l'administration

Ce volet permet d'évaluer la capacité de l'administration à gérer les informations et les projets d'administration électronique. Il permet également d'évaluer la capacité de l'administration à assurer des niveaux et des standards adéquats dans l'usage des technologies de l'information et de la communication. Il identifie enfin les bonnes pratiques existant au sein de l'administration.

4.- Les ressources humaines nécessaires à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication

L'étude devra déterminer le personnel minimum capable d'utiliser les technologies de l'information et de la communication. Là où l'externalisation des services est nécessaire il faudra identifier un management interne compétent.

5.- Les ressources financières existantes et attendues.

Il est impératif de savoir si les objectifs et les projets bénéficieront de financement adéquat. Cela permet d'évaluer le degré de sérieux de la volonté politique.

B.- Rechercher les meilleures pratiques, faire appel à la coopération internationale et établir des repères

Dans ce cas il est recommandé de faire le « shopping » au niveau national et international en vue d'identifier les meilleures pratiques. Pour la mise en place de l'administration électronique, les responsables devront utiliser les mécanismes existant en ce domaine dans le cadre de la coopération internationale. Sur le plan de la coopération bilatérale, il faudra approcher les pays qui soit en raison de la langue, soit en raison de la proximité culturelle présentent l'avantage indéniable d'être parmi les leaders mondiaux ou régionaux en matière d'administration électronique. Nous pensons en ce sens au Canada, à la Colombie, au Chili ou à l'Uruguay. Sur le plan multilatéral des programmes existent qu'Haïti devra mettre à profit pour l'aider à la préparation du plan d'implantation, de la formation des fonctionnaires et des responsables du projet. Le RedGEALC³⁵, réseau de leaders en administration électronique de l'Amérique Latine et des Caraïbes, fut créée en 2003 à l'initiative du Secrétariat Exécutif pour le Développement Intégral de l'OEA et l'Institut pour la Connectivité dans les Amériques dans le but de favoriser la coopération horizontale entre les pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes et de faciliter les échanges de solutions et d'experts entre ces pays. En plus des institutions fondatrices, le RedGEALC est aujourd'hui appuyé par la BID depuis 2005, et l'Agence Canadienne de

³⁵ WWW.REEDGEALC.NET

Coopération Internationale (ACDI) depuis 2006. Il faut aussi mentionner que dans le cadre de l'OEA, l'Agence Interaméricaine pour la Coopération et le Développement développe un programme d'administration électronique. Dans le cadre onusien, l'UNPAN, le Réseau des Nations Unies pour l'Administration Publique³⁶ donne accès à un éventail des meilleures pratiques mondiales en matière d'administration électronique. Il dispose en particulier d'une intéressante banque de données sur l'administration électronique dans les Caraïbes³⁷. Enfin il faudra toujours garder à l'esprit que la mise en place de l'administration électronique nécessite l'établissement de repères temporels et quantitatifs mesurables, rigoureux et quasiment impératifs.

C.- Etablir un plan ambitieux et intégral

On adoptera pour l'établissement de ce plan le slogan en vigueur dans le monde industriel : « Think big, start small, scale fast ». Penser grand, débiter petit mais grandir vite. Il faut un plan ambitieux qui fasse rêver, un plan intégral qui vise un impact profond et à long terme. Mais, il devra identifier des buts réalisables à court terme et à haut impact dont la réussite contribuera à construire progressivement chez les fonctionnaires et les administrés une coalition pro-changement. Le contenu du plan devra aborder au moins les domaines suivants.

1.- Le développement de contenus

On pense ici au développement des sites web incluant des informations et des téléprocédures. On pense également à la mise en œuvre de nouvelles applications comme la signature électronique.

2.- La formation des ressources humaines

Ce volet devra faire l'objet d'un effort sérieux et soutenu. Il visera en priorité les agents publics. Les organismes internationaux mentionnés plus haut offrent tous des modules de formation en administration électronique qui peuvent être dispensés sur place ou qui peuvent être suivis en ligne.

3.- La connectivité

S'assurer d'une connexion internet et intranet de bonne qualité accessible à toutes les entités administratives existantes.

4.- Mesures institutionnelles, législatives et réglementaires

Dans le cadre du Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publique, devra être créée une cellule pluridisciplinaire pour l'administration électronique chargée de la conception, du développement et de la mise en œuvre du projet d'administration électronique. Le responsable de cette cellule devra avoir rang de ministre délégué auprès du Premier Ministre de façon à lui donner l'autorité nécessaire pour l'implantation du projet.

Le cadre juridique doit être mis en place pour rendre possible l'administration électronique. Il est indispensable que soient votées la loi sur les télécommunications, la loi sur la signature

³⁶ WWW.UNPAN.ORG

³⁷

[HTTP://WWW.UNPAN.ORG/DPADM/PRODUCTSERVICES/THEMATICPORTALS/TECHNICALANDADVISORYSUPPORTFACILITYTASF/TABID/673/DEFAULT.ASPX](http://WWW.UNPAN.ORG/DPADM/PRODUCTSERVICES/THEMATICPORTALS/TECHNICALANDADVISORYSUPPORTFACILITYTASF/TABID/673/DEFAULT.ASPX)

électronique, la loi sur le commerce électronique, la loi sur l'administration électronique. Les arrêtés d'application devront suivre immédiatement. Elles sont nécessaires à la mise en place d'un régime concurrentiel dans le secteur des télécommunications, à la validité des documents électroniques, à l'implantation d'entreprises de certification de signature électronique, au déroulement de procédures électroniques et à la gouvernance électronique. Sur ce dernier point, le régime juridique de l'interopérabilité et des communications électroniques entre autorités administratives et gouvernementales aura un impact positif sur l'efficacité de l'administration publique.

5.- Des politiques, des projets et l'institutionnalisation de l'administration électronique

Pour un plan sérieux d'administration électronique il est nécessaire de déterminer le contenu de base de politiques sur des thèmes centraux comme la sécurité, la connectivité, la fracture numérique, l'externalisation des services et la protection des données personnelles. Poursuivant le même objectif de sérieux, les principaux projets seront identifiés ainsi que les personnes qui en auront la charge et la responsabilité.

6.- L'internet pour tous

Il est nécessaire que soit élaborée et poursuivie une politique visant l'accès à l'internet pour tous en vue de la concrétisation de l'administration électronique. Les mesures tendant à la baisse du coût de l'internet, les actions se donnant comme objectif la dissémination territoriale des points d'accès électroniques dans les lieux publics devront être pris en compte dans l'élaboration de cette politique.

7.- Le financement

Le budget pour la mise en œuvre de l'administration électronique sera élaboré de la manière la plus complète possible, en estimant de manière réaliste la disponibilité des fonds publics d'origine locale et internationale qui y seront alloués. Il prendra le soin d'identifier des sources de financement alternatif.

D.- Découvrir, soutenir et former des leaders en administration électronique

L'existence de ces leaders à l'intérieur même des entités administratives est fondamentale. Ils constitueront le bataillon de choc, et le moteur de la réforme au sein de leurs administrations respectives. D'où la nécessité de les découvrir, de les soutenir et de les protéger s'ils sont déjà des agents publics, de les attirer s'ils évoluent aujourd'hui en dehors de l'administration publique. Ceci demande un effort de détection et de mise en valeur systématique de ces individus aux niveaux intermédiaires de l'administration publique.

E.- Toujours consulter les clients

L'expression « client du projet d'administration électronique » inclut les agents publics et les administrés. Il faut éviter à tout prix que le projet d'administration électronique devienne l'otage ou la propriété exclusive d'« équipes informatiques autarciques ». La réussite du projet repose sur l'exercice méthodique et périodique de consultations des clients sur la qualité du service, les besoins non encore couverts et les possibilités d'amélioration. On assure ainsi une culture de qualité pour le gouvernement en général et l'administration électronique en particulier.

On peut sous ce rapport s'inspirer de la méthodologie appliquée au Canada qui lui vaut d'être un des leaders mondiaux en matière d'administration électronique. Lisons ce qui ressort de l'étude menée en 2004 par Accenture « *Le leadership en matière de cybergouvernement: haute performance et valeur maximale* »³⁸

« Au cours de la dernière année, l'importance que le Canada a accordée à l'auto-évaluation et ses sondages menés régulièrement auprès des utilisateurs lui ont permis de continuer à mettre au point un programme de services gouvernementaux en ligne axé sur les citoyens, qui est certainement l'un des meilleurs au monde... »

« Le plan d'action du Canada repose sur une base extrêmement solide de faits, c'est-à-dire des informations connues sur ses clients. Le programme du Canada consistant à interroger régulièrement les citoyens et les entreprises pour connaître leurs opinions et leurs besoins semble être le plus complet parmi tous les pays sondés. »

« De plus, le Canada examine minutieusement ses progrès globaux de façon régulière, au moyen d'un ensemble complet d'outils de gestion de la performance. Cette approche lui a permis d'améliorer les services déjà offerts en ligne et de concevoir des nouveaux services véritablement novateurs, qui répondent à la demande ou aux besoins des clients. Par exemple, sur le portail du pays, www.canada.gc.ca, certaines améliorations ont été apportées au site principal et à chacune des passerelles (links) axées sur les clients, qui ont été validées au cours des essais menés auprès de groupes de consultation ».

F.- Communication

Les responsables du projet d'administration électronique devront SANS CESSER consacrer leurs efforts à communiquer et faire passer leur vision auprès des agents de l'administration publique. Il faut que ces derniers soient convaincus de la manière et de l'objectif par lesquels leurs tâches se trouveront facilitées et eux-mêmes seront acteurs et bénéficiaires du changement. Communiquer la philosophie, la portée et les bénéfices de ces projets se traduira par les actions suivantes : expliquer, former, évaluer, obliger, obtenir les réactions, récompenser, stimuler, communiquer et partager les bonnes expériences.

Il résulte de ce qui précède que la mise en place de l'administration électronique et sa réussite sont subordonnées à une politique résolue et constante menée avec vigueur au plus haut niveau en vue d'une réingénierie de l'administration publique. La modification du cadre légal n'en constitue qu'un des aspects aussi nécessaire soit-il.

³⁸ GRAEME GORDON, BRAVO ! LE CANADA EST ENCORE UN FOIS EN TÊTE DE LISTE !,
WWW.ACCENTURE.COM/COUNTRIES/CANADA_FRENCH/RESEARCH_AND_INSIGHTS/BRAVOLISTE.HTM

Section II.- Le projet de loi sur l'administration électronique

Le projet de loi sur l'administration électronique se présente comme le premier volet des actions qui devront à terme voir l'implantation de l'administration électronique. Il s'articule autour de quatre axes qui en expriment la philosophie (#1). Ensuite les grandes lignes du projet de loi seront schématiquement exposées (#2)

#1.- Les grands axes du projet de loi

La législation proposée établit le droit de l'administré à l'utilisation de moyens électroniques dans ses démarches administratives (A), et prend en compte les conséquences de ce droit (B). Il régit l'incorporation des technologies de l'information et de la communication dans la machine administrative (C), tout en adhérant au principe de neutralité technologique (D).

A.- Le droit du citoyen à l'utilisation des moyens électroniques dans ses rapports avec l'administration

Alors que la première exigence de l'administration publique classique réside dans l'obligation implicite faite à l'administré de se déplacer, et de faire la queue, grâce à l'équipement informatique et une bonne connexion internet, une grande partie des procédures administratives pourra s'effectuer à partir du domicile du citoyen. Pour cela le projet de loi consacre le droit du citoyen à utiliser les moyens électroniques dans ses rapports avec l'administration. Ce droit du citoyen s'accompagne d'une obligation complémentaire à la charge des entités administratives de se doter des moyens et systèmes d'information adéquats.

La loi sur l'administration électronique s'attache à répondre à deux grands défis. Le premier est de vaincre la crainte ressentie relativement à la perception de fragilité des informations archivées sur support électronique, à l'érosion de la vie privée, au manque de confidentialité des données à caractère personnel, et à l'opacité des technologies de l'information et de la communication. Le deuxième défi relevé réside dans le souci de préserver les garanties constitutionnelles. Les sources constitutionnelles de cette législation ont été exposées précédemment. Elles sont réaffirmées dans le corps du texte et sont complétées par d'autres dérivant de l'utilisation des moyens électroniques. La défense de ces droits constitutionnels confère une nouvelle légitimité à la mission du Protecteur du Citoyen dont le rôle en ce domaine est précisé et élargi.

B.- Les conséquences juridiques du droit du citoyen à l'utilisation des moyens électroniques

L'utilisation des moyens électroniques par l'administré entraîne des conséquences que la législation proposée s'efforce de prendre en compte.

La première concerne la confidentialité des données personnelles. Celles-ci, lorsqu'elles sont fournies à une entité administrative, ne pourront être utilisées par d'autres sans le consentement exprès de l'intéressé.

La deuxième concerne l'obligation pour les entités administratives de revoir l'ensemble des procédures administratives dans un souci de simplification.

Troisièmement, l'administration électronique oblige à la définition et à l'établissement du régime de nouveaux concepts tels que site électronique et portail de l'administration publique, dossier électronique, documents registres et notifications électroniques, portée des mécanismes horodateurs.

La loi régit en quatrième lieu la problématique de l'archivage des informations et documents électroniques.

Cinquièmement, la loi garantit le droit de l'administré à accéder à tout moment à son dossier.

C.- L'incorporation des technologies de l'information et de la communication dans le fonctionnement interne de l'administration publique

Le principe fondamental en droit administratif de l'égalité d'accès de l'administré aux services publics interdit que l'incorporation de ces technologies ne débouche sur une discrimination entre citoyens basée sur leur possibilité d'accès aux moyens électroniques. La mise en place de l'administration électronique induit donc la coexistence de deux Etats, un Etat-papier et un Etat-internet³⁹. Ce principe est clairement illustré dans un avis du tribunal administratif français rendu en 1997 qui sanctionne l'utilisation de la télématique comme seule procédure d'inscription dans une université⁴⁰. « *Une telle procédure, opine le Conseil d'Etat, méconnaît le principe d'égalité de traitement entre ces candidats, eu égard aux conditions d'équipement télématique et informatique des intéressés, aux possibilités techniques de connexion et aux différences qui en résultent dans les conditions d'acheminement de leurs appels vers le serveur télématique de l'université* ». L'administration publique est donc obligée d'être une administration à accès pluriel⁴¹, l'administré conservant le libre choix du moyen utilisé pour entrer en contact avec l'administration.

L'incorporation des technologies de l'information et de la communication dans le fonctionnement interne de l'administration implique l'obligation juridique de mettre en place des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires pour qu'ils puissent assister les administrés et leurs fournir les services administratifs. La législation proposée impose également l'établissement de points d'accès électroniques publics dans les lieux publics.

Il devient également indispensable de régir légalement la validité des documents électroniques et de leurs copies, de même que la transformation de documents papiers en documents électroniques.

D.- La neutralité technologique

La loi ne peut se permettre de figer l'utilisation des moyens électroniques en privilégiant une technologie alors que les avancées dans le domaine des communications électroniques évoluent constamment. Le principe de neutralité technologique prôné par toutes les instances en ce domaine est respecté dans le projet de loi. Il permet l'utilisation de toute plateforme permettant une communication électronique ; aujourd'hui il s'agit de l'ordinateur, demain on pourra utiliser les SMS et

³⁹ GEORGES CHATILLON, OP.CIT.

⁴⁰ CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS, AVIS DU 15 JANVIER 1997, GOUZIER, JOURNAL OFFICIEL, 5 MARS 1997, P. 3514

⁴¹ BRUNO LASSERRE, OP. CIT.

dans le futur la télévision numérique. En ce sens le projet consacre la liberté de choix par l'administré du canal par lequel il entend communiquer avec l'administration publique.

#2.- Les grandes lignes du projet de loi sur l'administration électronique

Le projet de loi sur l'administration électronique est structuré sur cinq titres précédés d'un titre préliminaire.

A.- Titre préliminaire

Le titre préliminaire présente l'objet et les finalités de la loi. Il expose les principes généraux auxquels est soumise l'administration électronique. Il en précise le champ d'application et procède à la définition des termes et concepts qui y sont employés. Il consacre le principe de l'accès égal des administrés au service public en interdisant toute discrimination contre les moyens non électroniques.

B.- Titre I : Les droits des administrés

Dans ce titre, l'obligation est posée pour les entités administratives d'établir différents canaux ou moyens pour la fourniture de services. Le partage de données entre entités administratives est rendu possible moyennant le consentement de l'intéressé ; le consentement pouvant être émis et reçu par des moyens électroniques. Ainsi, l'administré est dispensé d'avoir à produire à nouveau des données et des documents dont l'administration publique dispose déjà. Le rôle du Protecteur du Citoyen et du Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publiques est à ce titre précisé.

C.- Titre II : Le régime juridique de l'administration publique.

Ce titre est lui-même divisé en quatre chapitres.

Le premier chapitre est consacré aux sites électroniques des entités administratives. Ses dispositions concernent l'intégrité, la véracité et l'actualisation nécessaires des informations qui y sont contenues et des services qui y sont offerts. Il légitime les publications effectuées sur le site électronique du « Moniteur ». De même sont rendues possibles les annonces légales de toute sorte effectuées sur les sites électroniques des journaux à grand tirage.

Le deuxième chapitre traite de l'identification et de l'authentification des citoyens et des entités administratives. Il y est prévu le rôle futur d'une carte d'identification nationale comportant la signature électronique de son titulaire. L'Office National d'Identification reçoit à cette fin la mission légale d'étudier les voies et moyens de l'élaboration de ce nouveau type de carte d'identification. Parallèlement, les entités administratives seront obligées légalement d'admettre les certificats électroniques sécurisés émis par les prestataires de services de certification de signature électronique qualifiés. Dans le souci d'éviter la fracture numérique par l'exclusion de l'administration électronique des administrés défavorisés techniquement ou économiquement, les entités administratives devront habiliter certains agents publics à la constatation de l'identité et de la volonté de l'administré. Les mécanismes de délégation de pouvoir et de signature sont également prévus.

Le troisième chapitre est consacré aux registres, aux communications et aux notifications électroniques. Les registres électroniques conservent l'utilisation traditionnelle pour la présentation et la réception de tout écrit ou requête de la part des administrés. Dans le cadre de l'administration électronique ils constituent l'outil de coopération entre entités administratives. Les communications électroniques entre les administrés et l'administration publique, à l'intérieur des entités administratives ou entre entités administratives différentes font également l'objet de ce chapitre qui en établit les critères de sécurité juridique.

Le quatrième chapitre régit les documents et les archives électroniques. Il établit les conditions de validité du document électronique. Il définit le régime des copies électroniques réalisées à partir de documents sur support papier ou de documents électroniques ; il y définit à l'inverse le régime des copies papier réalisées à partir de documents électroniques.

D.- Titre III : La gestion électronique des procédures

Le titre troisième régit les procédures électroniques, leur début, leur instruction et leur clôture. Il établit et régit le droit pour l'administré à être informé à tout moment de l'état de la procédure.

E.- Titre IV : Coopération entre entités administratives

Le rôle éminent du Conseil Supérieur de l'Administration et de la Fonction Publique, organisme rattaché au bureau du Premier Ministre est fixé dans ses compétences d'élaboration et de mise en œuvre de la politique d'administration électronique. Ce titre établit les principes d'interopérabilité des systèmes d'information, de réutilisation des applications et de transferts de technologies entre entités administratives. Ces principes devront être consacrés dans des règlements d'application émis par le Premier Ministre. On y trouve prévu la possibilité légale d'établissement d'un intranet gouvernemental.

F.- Titre V : Dispositions finales

Ce titre débute par les règles régissant la réunion par des moyens électroniques d'organes collégiaux de l'administration publique, comme le cabinet ministériel ou les conseils d'administration d'organismes autonomes. Dans ce titre sont posées les conditions d'élaboration et de publication du plan d'implantation de l'administration électronique. De manière complémentaire est édictée l'obligation d'assortir au plan de mise en œuvre de l'administration électronique des moyens concrets et mesurables de réalisation. De même, le projet de loi pose le principe d'une réalisation graduelle et progressive du plan, grâce à un calendrier et l'établissement d'indicateurs de résultats. Enfin des dispositions relatives au bilinguisme sont imposées aux entités administratives dans le cadre de l'administration électronique.

Conclusion

La mise en place de l'administration électronique apparaît comme un impératif au regard des exigences de transparence, d'efficacité et de responsabilité de l'action administrative. Les engagements internationaux, exprimés particulièrement dans le cadre interaméricain, nous y obligent. Nos voisins de l'hémisphère s'y sont résolument engagés. Les objectifs énumérés et la simple lecture

des dispositions du projet de loi indiquent l'ampleur de l'effort à accomplir pour que ce projet devienne réalité. Projet ambitieux, certainement, projet coûteux assurément. Mais un pays ne grandit pas parce qu'il choisit ce qu'il est facile de faire. Un pays fait rêver ses citoyens et les rend fiers par la grandeur des défis qu'il se donne et l'ardeur résolue à en résoudre les difficultés. Si ce projet est coûteux, il demeure à notre portée, des pays de la Caraïbe nous devançant dans cette entreprise et occupent aujourd'hui une place honorable dans le classement de l'ONU cité précédemment. Après la Barbade, 40^e mondial, championne de la région caraïbe, nous trouvons dans l'ordre, Antigua et Barbados, 55^e, les Bahamas, 65^e et Trinidad et Tobago, 67^e. Sur un indice maximum de 1 ces quatre pays dépassent la moyenne mondiale qui est de 0,441⁴². Donc, ce qu'ils ont pu faire, nous le pouvons, nous le devons !

⁴² TRINIDAD ET TOBAGO EST CREDITE D'UN INDICE DE 0,481