P9_TA(2023)0426

Transition numérique et droit administratif

Résolution du Parlement européen du 22 novembre 2023 contenant des recommandations à la Commission sur la transition numérique et le droit administratif (2021/2161(INL))

(C/2024/4215)

Le Parlement européen,

— vu l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

— vu l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

— vu l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose que le droit à une bonne administration est un droit fondamental,

— vu la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 15 décembre 2022 sur la déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique,

— vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) nº 45/2001 et la décision nº 1247/2002/CE ([1]),

— vu le règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ([2]),

— vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité de l'information dans les institutions, organes et organismes de l'Union (2022/0084(COD)),

— vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité au sein des institutions, organes et organismes de l'Union (2022/0085(COD)),

— vu la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union ([3]),

— vu l'abondante jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a reconnu un ensemble de principes généraux de droit administratif fondé sur les traditions constitutionnelles des États membres,

— vu la communication du 26 janvier 2022 de la Commission établissant une déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique (COM(2022)0027) et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, contenant un rapport sur les activités de consultation et d'engagement des parties intéressées (SWD(2022)0014),

— vu le document du 30 juin 2022 intitulé «Stratégie numérique de la Commission européenne – La Commission numérique de la prochaine génération» (C(2022)4388),

— vu sa résolution du 6 septembre 2001 sur le rapport spécial du Médiateur européen au Parlement européen faisant suite à une enquête de propre initiative sur l'existence, au sein de chaque institution ou organe communautaire, d'un code, accessible au public, relatif à la bonne conduite administrative ([4]),

([1]) JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.
([2]) JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.
([3]) JO L 333 du 27.12.2022, p. 80.
([4]) JO C 72 E du 21.3.2002, p. 331.

— vu la décision 2000/633/CE, CECA, Euratom, de la Commission du 17 octobre 2000 modifiant son règlement intérieur en y annexant un code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission européenne dans ses relations avec le public ([5]),

— vu la décision du secrétaire général du Conseil/haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 25 juin 2001 établissant un code de bonne conduite administrative pour le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et son personnel dans leurs relations professionnelles avec le public ([6]),

— vu la recommandation CM/Rec(2007)7 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à une bonne administration, datée du 20 juin 2007,

— vu les «Principes du service public pour les fonctionnaires de l'UE», publiés par le Médiateur européen le 19 juin 2012,

— vu les fiches d'information successives sur l'administration publique numérique concernant les États membres, publiées en ligne par la Commission,

— vu l'existence, dans les États membres, d'actes de procédure administrative générale établissant les principes fondamentaux du droit administratif, ainsi que d'une législation spécifique à différents domaines ou secteurs,

— vu le rapport 2022 de l'Institut européen du droit sur les règles types relatives à l'évaluation de l'incidence des systèmes décisionnels algorithmiques utilisés par l'administration publique ([7]),

— vu les notes d'information présentées lors de la conférence sur le droit administratif de l'UE organisée par le département thématique de la commission des affaires juridiques du Parlement et l'université de León (León, les 27 et 28 avril 2011) ([8]),

— vu les recommandations contenues dans le document de travail sur la situation et les perspectives d'avenir du droit administratif de l'Union européenne présenté par le groupe de travail sur le droit administratif de l'UE à la commission des affaires juridiques le 22 novembre 2011 ([9]),

— vu l'évaluation de la valeur ajoutée européenne d'un droit de la procédure administrative de l'Union européenne, présentée par l'unité «Valeur ajoutée européenne» à la commission des affaires juridiques le 6 novembre 2012 ([10]),

— vu la consultation publique sur les règles générales pour une administration européenne ouverte, indépendante et efficace et son rapport de synthèse de juillet 2018 présenté par l'unité «Valeur ajoutée européenne» du service de recherche du Parlement européen à la commission des affaires juridiques le 10 juillet 2018 ([11]),

— vu l'analyse d'impact d'une éventuelle action au niveau de l'Union en faveur d'une administration de l'Union ouverte, efficace et indépendante, réalisée en juillet 2018 par l'unité «Évaluation de l'impact ex ante» du service de recherche du Parlement européen et présentée à la commission des affaires juridiques le 10 juillet 2018 ([12]),

— vu l'évaluation de la valeur ajoutée européenne sur la numérisation et le droit administratif, présentée par l'unité «Valeur ajoutée européenne» à la commission des affaires juridiques le 30 mai 2023 ([13]),

([5]) JO L 267 du 20.10.2000, p. 63.
([6]) JO C 189 du 5.7.2001, p. 1.
([7]) https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf.
([8]) http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983.
([9]) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.
([10]) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf.
([11]) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf.
([12]) https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf.
([13]) https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)730350.

— vu sa résolution du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne ([14]),

— vu sa résolution du 9 juin 2016 pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil pour une administration européenne ouverte, efficace et indépendante ([15]),

— vu sa résolution du 26 octobre 2017 sur le contrôle de l'application du droit de l'Union en 2015 (2017/2011(INI)) ([16]),

— vu sa résolution du 7 juillet 2022 sur «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation» (2021/2166(INI)) ([17]),

— vu sa résolution du 20 mai 2021 sur le thème « Façonner l'avenir numérique de l'Europe: supprimer les obstacles au bon fonctionnement du marché unique numérique et améliorer l'utilisation de l'IA pour les consommateurs européens » (2020/2216(INI)) ([18]),

— vu la suite donnée par la Commission à la résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne, adoptée par la Commission le 24 avril 2013,

— vu la suite donnée par la Commission à la résolution du Parlement européen pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante, adoptée par la Commission le 4 octobre 2016,

— vu la suite donnée par la Commission à la résolution du Parlement européen sur «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation», adoptée par la Commission le 22 octobre 2022,

— vu les articles 47 et 54 de son règlement intérieur,

— vu le rapport de la commission des affaires juridiques (A9-0309/2023),

A. considérant que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a fourni à l'Union une base juridique appropriée pour l'adoption d'un droit européen de la procédure administrative;

B. considérant que le droit fondamental à une bonne administration consacré à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en vertu duquel toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union, est devenu juridiquement contraignant en tant que droit primaire;

C. considérant que dans une Union soumise à l'état de droit, il est nécessaire que les droits et obligations d'ordre procédural soient en tout temps bien définis, mis à jour, harmonisés et respectés; que les citoyens sont en droit de s'attendre à un niveau élevé de transparence, d'égalité de traitement, d'efficacité, de réactivité et de rapidité d'exécution de la part des institutions, organes et organismes de l'Union, et qu'ils ont également le droit d'obtenir des informations sur les options qui s'offrent à eux pour mener des actions supplémentaires sur les sujets qu'ils portent à l'attention de ces institutions, organes et organismes;

D. considérant que la transparence, l'efficacité et l'indépendance de l'administration de l'Union sont essentielles pour l'intérêt public et qu'un excès ou un manque de règles et procédures peut être source de mauvaise administration ainsi que de violations des droits de l'homme, de la législation applicable ou des principes relatifs à la bonne administration, problèmes qui peuvent également découler de l'existence de règles et de procédures contradictoires, incomplètes, incohérentes ou peu claires; que cela peut saper la confiance des citoyens dans les institutions publiques; que des procédures administratives correctement structurées et cohérentes favorisent à la fois la transparence, l'efficacité et l'indépendance de l'administration de même que l'application correcte du droit fondamental à une bonne administration, et apportent une valeur ajoutée en promouvant la transparence et la responsabilité, renforçant ainsi la légitimité de l'Union et la confiance des citoyens dans l'administration de l'Union;

([14]) JO C 440 du 30.12.2015, p. 17.
([15]) https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf.
([16]) JO C 346 du 27.9.2018, p. 226.
([17]) JO C 47 du 7.2.2023, p. 250.
([18]) JO C 15 du 12.1.2022, p. 204.

E. considérant qu'il est nécessaire de simplifier les règles et les procédures administratives compliquées de l'Union ainsi que de donner la priorité aux mesures visant à accroître l'efficacité, la transparence et l'accessibilité de l'administration au niveau européen, afin de garantir que le droit des citoyens à une bonne administration est dûment respecté;

F. considérant que le manque de confiance des citoyens pose depuis plusieurs années un problème urgent à l'Union, qui peut menacer sa légitimité; que l'Union doit apporter des réponses rapides, claires et visibles aux citoyens de l'Union afin de répondre à leurs préoccupations;

G. considérant que l'Union doit faire preuve de transparence et être responsable de ses actions devant ses citoyens; que les technologies numériques peuvent servir d'outil permettant de rendre l'information plus accessible aux citoyens au sein de l'Union, comme le montre le recours à l'intelligence artificielle pour apporter des réponses aux questions des citoyens;

H. considérant que, selon les statistiques européennes, les citoyens rencontrent souvent, dans leurs relations avec les institutions européennes, des problèmes liés à l'incohérence opérationnelle et aux coûts de la charge administrative ([19]);

I. considérant que la perception générale que les citoyens européens ont du fonctionnement de l'administration de l'Union et l'évaluation de leur expérience directe montrent qu'il y a matière à amélioration; qu'une part considérable de citoyens européens estiment que les longues procédures, la difficulté de trouver les informations et d'y accéder, et la qualité des réponses obtenues lors de leurs échanges avec les institutions européennes posent problème ([20]);

J. considérant que les règles et principes existants de l'Union sur la bonne administration sont éparpillés dans des sources diverses et variées: droit primaire, jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, droit dérivé, législation non contraignante et engagements unilatéraux des institutions de l'Union;

K. considérant que les codes de conduite internes existants des différentes institutions ont un effet limité, diffèrent les uns des autres et ne sont pas juridiquement contraignants;

L. considérant que, tenant compte des recommandations du groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, un ensemble de règles claires, prévisibles, accessibles et contraignantes pour l'administration de l'Union constituerait un signal positif dans la lutte contre la corruption dans les administrations publiques;

M. considérant que, depuis 2001, le Parlement n'a cessé de demander à la Commission, dans ses résolutions et leurs annexes, une action législative dans ce domaine; qu'en 2013, le Parlement a plaidé en faveur d'un droit de la procédure administrative de l'Union européenne et qu'en 2016, il a notamment demandé une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante; qu'en substance, les demandes répétées du Parlement visent à faire adopter un règlement sur la procédure administrative de l'Union européenne qui définisse les règles de procédure générales régissant les activités administratives de l'administration de l'Union, c'est-à-dire les institutions, organes et organismes de l'Union (droit européen de la procédure administrative);

N. considérant que cet appel se fonde sur des analyses d'impact détaillées, qui, entre autres, quantifient le coût des procédures administratives; que l'analyse d'impact de 2018 a conduit au constat que la fragmentation des procédures administratives entre les institutions et organes de l'Union a une incidence négative sur l'ouverture, l'efficacité et l'indépendance de l'Union et que ces incidences négatives risquent de s'aggraver avec la transition vers une administration numérisée; que, lors de la présentation de la proposition, la Commission devrait également présenter une analyse d'impact tenant compte des besoins des citoyens européens et des entreprises européennes, notamment des petites et moyennes entreprises;

O. considérant que le Parlement a mené une consultation publique sur la nécessité d'établir le droit européen de la procédure administrative, au cours de laquelle 76 % des répondants se sont déclarés favorables à l'adoption de mesures supplémentaires au niveau de l'Union pour améliorer et simplifier ses procédures administratives, ont cité l'amélioration de l'efficacité et de la transparence parmi les principales raisons justifiant l'intervention de l'Union et ont relevé, parmi les aspects les plus problématiques, les incohérences opérationnelles et les coûts de la charge administrative;

([19]) https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf.
([20]) https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf.

P. considérant que le Parlement a procédé à des consultations avec le monde universitaire, les praticiens et la communauté juridique dans le cadre de la préparation de sa résolution de 2016 pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante; que, dans le cadre de la suite qu'elle a donnée le 24 avril 2013 à la résolution du Parlement du 15 janvier 2013, la Commission a déclaré qu'elle dresserait un état des lieux détaillé de la législation administrative existante de l'Union et des éventuelles lacunes dans l'ensemble des institutions, qu'elle évaluerait les approches adoptées sur ces questions dans les États membres et qu'elle consulterait les milieux universitaires, les praticiens et la communauté juridique afin de procéder à une analyse approfondie de tous les aspects du problème; que dix ans plus tard, la Commission n'a toujours pas informé le Parlement des résultats de l'état des lieux et de l'analyse approfondie annoncés;

Q. considérant que, dans le même suivi de 2013, la Commission a également indiqué que toute initiative future devrait tenir compte du cadre existant de règles administratives et de la relation complexe entre réglementation horizontale et réglementation sectorielle, des causes multiples d'une mauvaise administration éventuelle et des nombreuses manières d'y remédier, ainsi que des limites du recours à l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; qu'aucune évaluation de ce type n'a été présentée à ce jour par la Commission;

R. considérant qu'en 2022, la Commission a présenté, pour la première fois sur la base de l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, deux propositions concernant, d'une part, la sécurité de l'information et, d'autre part, la cybersécurité dans l'administration de l'Union, c'est-à-dire ses institutions, organes et organismes, afin de remédier à l'absence d'approche commune dans ces domaines et au fait que chacun de ces institutions, organes et organismes soit dispose de ses propres règles dans ces domaines, fondées sur des règles de procédure ou des actes fondateurs, soit ne dispose d'aucune règle;

S. considérant que l'existence de règles horizontales et sectorielles ne saurait ni servir d'excuse pour renoncer à établir le droit européen de la procédure administrative, ni former un obstacle à la définition d'un tel droit, qui constituerait un cadre de référence fondamental et général du droit de la procédure administrative que devrait appliquer toute administration de l'Union, quel que soit son secteur d'activité; qu'un tel dispositif général existe dans de nombreux États membres de l'Union, indépendamment de leur structure, de leur domaine ou de leur secteur et parallèlement à une réglementation sectorielle;

T. considérant que la fragmentation des cadres juridiques applicables entre les administrations de l'Union engendre une duplication significative des efforts visant à créer et à maintenir des règles internes, ainsi qu'une non-interopérabilité des pratiques administratives; que, pour les citoyens de l'Union, la diversité de ces règles exacerbe les risques d'incompréhensions, de mauvaises interprétations et de non-conformités, et qu'elle implique également des coûts plus élevés pour les particuliers, les entreprises et les institutions de l'Union en leur faisant perdre du temps et des ressources; que les conséquences négatives des lacunes réglementaires actuelles sont susceptibles de s'aggraver avec le temps en raison du rôle accru du numérique et du nombre croissant d'agences de l'Union; que la mise en place d'un cadre de référence fondamental et général du droit européen de la procédure administrative pour l'administration de l'Union créerait un environnement administratif caractérisé par des principes uniformes, des règles normalisées et des bonnes pratiques, et que cela n'exclut pas l'existence d'une réglementation sectorielle telle qu'on la connaît également au niveau national; que, en outre, l'élaboration d'un droit européen de la procédure administrative est conforme à l'obligation d'agir dans le respect de l'autonomie ou des compétences de chaque institution et organe de l'Union, obligation qui restera pleinement en vigueur;

U. considérant que les efforts pour veiller à ce que les administrations européennes soient ouvertes, responsables et au service des citoyens engendrent des coûts mais aussi des avantages; que ces avantages l'emportent sur les coûts;

V. considérant qu'avec les progrès technologiques et les efforts de numérisation requis de la part des États membres, y compris en ce qui concerne leur administration et leurs services publics, des efforts similaires en matière de numérisation ont été entrepris par l'administration de l'Union; que, de plus en plus, l'administration de l'Union ne fonctionne plus comme une entité distincte, mais de manière interconnectée avec les administrations publiques nationales afin de servir les citoyens; que le manque d'interopérabilité des services publics peut accroître la bureaucratie et créer des charges supplémentaires pour les citoyens;

W. considérant que plusieurs États membres essaient de moderniser leur administration publique par de nouveaux moyens; qu'il est nécessaire de renforcer la coordination de ces efforts, notamment en partageant les meilleures pratiques et en les déployant à plus grande échelle au niveau de l'Union;

X. considérant que l'étude sur l'évaluation de la valeur ajoutée européenne de 2022 a souligné, à l'instar de l'analyse d'impact de 2018, que la numérisation accroît la nécessité d'une centralisation et d'une harmonisation, et que la transition numérique en cours soulève de nouveaux problèmes et défis;

Y. considérant que la jurisprudence de la Cour de justice a développé des principes de procédure bien établis qui s'appliquent aux procédures des États membres dans les domaines liés à l'Union et qui devraient a fortiori s'appliquer à l'administration directe par l'Union; que l'on peut s'attendre à ce que la jurisprudence de la Cour de justice s'étende prochainement pour couvrir les phénomènes liés au développement de la numérisation dans les procédures administratives et dans les procédures judiciaires qui ont des effets administratifs;

Z. considérant que la déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique énonce des principes numériques afin de servir tous les Européens; que cette déclaration répond aux appels lancés par le Parlement européen pour que l'Union aborde la transformation numérique en respectant pleinement les droits fondamentaux, y compris les règles en matière de protection des données et d'égalité de traitement, ainsi que les principes tels que la neutralité technologique et de l'internet ou l'inclusion, mais aussi en renforçant les aptitudes et les compétences numériques et en favorisant un écosystème très performant en matière d'éducation numérique;

AA. considérant que dans la communication sur la boussole numérique pour 2030, la Commission a défini pour l'Union une vision en faveur d'une transformation numérique de l'Europe d'ici à 2030 qui soit respectueuse des valeurs européennes; que la «voie à suivre pour la décennie numérique» vise à renforcer encore le leadership numérique et à donner aux citoyens et aux entreprises les moyens d'agir, faisant ainsi de la transformation numérique le moteur d'une croissance économique durable et du bien-être social en Europe, ce qui devrait être réalisé, entre autres, en renforçant les aptitudes et les compétences numériques de la main-d'œuvre pour lui permettre de participer pleinement à l'économie numérique et en numérisant les services publics, ainsi qu'en les rendant plus efficaces et faciles à utiliser dans l'intérêt de l'ensemble de la société; qu'il faut procéder à des investissements au niveau de l'Union et des États membres en vue de s'assurer que tous les citoyens possèdent les compétences et l'habileté numériques nécessaires pour bénéficier des services publics numériques qui leur sont proposés;

AB. considérant que toutes les solutions numériques devraient tenir compte des besoins de l'ensemble des citoyens, en accordant une attention particulière à ceux qui se heurtent à des obstacles supplémentaires dans leur accès aux solutions numériques;

AC. considérant que la stratégie numérique de la Commission de 2022, intitulée «La Commission numérique de la prochaine génération», définit des objectifs visant à permettre à l'administration de la Commission d'apporter son soutien à la réalisation des priorités stratégiques de l'Union et de montrer l'exemple, et avance, entre autres, les éléments suivants: donner à son personnel les moyens d'agir, permettre l'élaboration de politiques adaptées au numérique grâce à des lignes directrices et à un soutien tout au long du cycle politique de l'Union et tirer parti des avantages des données et des technologies innovantes pour repenser ses processus administratifs; que cette stratégie témoigne de l'intention de faire évoluer la numérisation des processus administratifs et les interactions de l'administration de l'Union avec les citoyens dans les années à venir; que cette évolution devrait s'accompagner d'un ensemble de règles régissant les procédures administratives et être harmonisée dans l'ensemble de l'administration de l'Union;

AD. considérant que le développement de nouvelles technologies, telles que l'intelligence artificielle et les systèmes automatisés de prise de décision, peut jouer un rôle important dans la modernisation et l'amélioration du fonctionnement de l'administration publique, à condition que les technologies utilisées soient centrées sur l'humain, présentent un degré élevé de fiabilité et soient dignes de confiance; que la possibilité de recourir à ces nouvelles technologies par l'administration publique, y compris l'administration de l'Union, devrait toutefois être limitée par le principe de légalité et la nécessité d'assurer le respect des droits des citoyens; que l'utilisation de nouvelles technologies, telles que l'intelligence artificielle et les systèmes automatisés de prise de décision, est susceptible d'améliorer l'efficacité de l'administration publique et de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la rapidité des services fournis aux citoyens, mais qu'elle peut aussi, si les nouvelles technologies sont mises en œuvre de manière incorrecte, poser des problèmes spécifiques par rapport au principe de bonne administration et au droit à un contrôle juridique et qu'elle nécessite donc une analyse particulière en ce qui concerne des éléments tels que la transparence, la responsabilité, la conformité et la non-discrimination, en s'attaquant au risque de biais algorithmique;

AE. considérant qu'il convient de se pencher sur les risques liés à l'utilisation de l'intelligence artificielle et de l'apprentissage automatique, en particulier dans le contexte de l'administration de l'Union, où un écart de pouvoir important peut exister entre les citoyens et l'administration, afin que l'utilisation de l'apprentissage automatique par l'administration de l'Union contribue à améliorer l'efficacité des services administratifs et à alléger la charge de travail du personnel administratif; que, par conséquent, l'utilisation de systèmes d'apprentissage automatique dans le cadre de l'administration de l'Union devrait être soumise à un contrôle humain et se limiter à la collecte, à l'organisation, à la structuration, à la conversion, à la combinaison et à l'adaptation de données, telles que la reconnaissance optique des caractères, la reconnaissance des objets ou la reconnaissance vocale;

AF. considérant qu'en 2022, l'Institut européen du droit a présenté un rapport contenant des règles types relatives à l'évaluation de l'impact des systèmes décisionnels algorithmiques utilisés par l'administration publique, dans lequel les règles types sont proposées lorsque ces systèmes décisionnels algorithmiques prennent des décisions ou soutiennent une prise de décision humaine – c'est-à-dire une décision de prendre ou non des mesures arrêtée par une autorité publique (y compris au niveau de l'Union) sous la houlette d'êtres humains – qui est susceptible d'avoir des répercussions importantes sur le public ([21]);

AG. considérant que, par le passé, les logiciels développés à des fins d'administration publique ont souvent été de source fermée, ce qui signifie que les citoyens, bien qu'ils paient pour le code, ne sont pas en mesure de le contrôler ou de le réutiliser; qu'il convient de reconnaître que, dans sa stratégie en matière de logiciels libres 2014-2017 ([22]), la Commission s'est engagée à publier le code source des logiciels qu'elle développe – un engagement qu'elle continue de respecter –, et que l'administration de l'Union développe, publie et utilise un code source ouvert pour les logiciels, ce qui contribue au respect du principe d'«argent public, code public»; que ce principe favorise la réutilisation et l'amélioration des codes existants afin de réduire les coûts de développement des logiciels et, partant, le coût du passage au numérique; qu'il convient dès lors d'encourager en permanence l'utilisation de logiciels libres par l'administration de l'Union; que l'Union devrait, sur la base de ses compétences, encourager vivement les États membres à suivre ce principe, par exemple en en faisant une condition préalable à l'utilisation et à l'octroi de fonds de l'Union pour la mise au point de solutions numériques dans les États membres, afin de permettre la réutilisation de ces solutions par tous les États membres et d'amplifier ainsi l'incidence du financement;

AH. considérant que l'accès des citoyens de l'Union aux services administratifs numériques est ou peut être influencé par des facteurs tels que le handicap, la situation financière ou géographique, les compétences numériques, le genre, le degré d'alphabétisation, l'âge, la confiance et le fait d'être disposé à adopter des solutions technologiques ou d'avoir accès matériellement à celles-ci; que, par conséquent, l'administration de l'Union devrait en tenir compte lors de l'élaboration de solutions numériques pour les services qu'elle fournit afin de ne pas perdre la confiance des citoyens, de ne pas créer de fracture numérique et de leur permettre de s'adapter à l'existence du service numérique; qu'il convient de proposer aux citoyens une assistance en ligne et hors ligne concernant l'utilisation des services publics numériques;

AI. considérant qu'il convient d'encourager la réalisation de tests au moyen de projets pilotes permettant de tester en toute sécurité les innovations et de vérifier ce qui pourrait poser problème avant la mise en œuvre, ainsi que de permettre aux citoyens intéressés de tester en toute sécurité davantage de solutions numériques innovantes;

AJ. considérant que les principes suivants pour les services publics et l'administration numériques ont déjà été définis: i) des services publics numériques centrés sur l'humain et accessibles à tous les niveaux, ii) la possibilité pour chaque personne de participer à la création et à l'amélioration de services publics numériques adaptés à ses besoins et à ses préférences, iii) le principe «une fois pour toutes», à savoir que chaque personne ne devrait transmettre ses données ou informations qu'une seule fois lorsqu'elle interagit numériquement avec les administrations publiques dans toute l'Union, iv) l'interopérabilité des services numériques proposés par le secteur public, tels que les solutions d'identité numérique avec portabilité des données autorisée dans toute l'Union, v) une large participation et implication des personnes grâce aux technologies et aux solutions numériques et la stimulation du développement d'initiatives participatives à tous les niveaux, vi) la contribution des technologies et solutions numériques à un meilleur niveau de sécurité juridique et de sécurité et de sûreté publiques;

AK. considérant que la Commission présente ses priorités au début de chaque législature; que le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises que la question du droit administratif soit abordée et qu'il espère donc qu'elle figurera parmi les prochaines priorités que la Commission présentera pour la période 2024-2029;

1. demande à la Commission de soumettre d'urgence, sur la base de l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une proposition législative de règlement pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante afin que celui-ci puisse être adopté avant la seconde moitié de la nouvelle législature, suivant les recommandations figurant en annexe, et invite la Commission à considérer la proposition de règlement annexée à sa résolution du 9 juin 2016 comme une base de départ ou à présenter une nouvelle proposition qui soit contraignante pour les institutions de l'Union; demande à la Commission de tenir compte de l'avancement du passage au numérique et de son incidence sur l'administration et la procédure administrative de l'Union;

([21]) https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf.

([22]) https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/informatics/open-source-software-strategy_en#opensourcesoftwarestrategy.

2. estime qu'après 70 ans de développement constant de l'administration publique de l'Union et 13 ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui établit la base juridique de l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, rien ne justifie de ne pas inscrire les principes de bonne administration dans une législation contraignante, notamment pour l'adapter à l'ère numérique;

3. estime que les droits des citoyens, tels que le droit à une bonne administration et le droit d'accès aux documents, consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne sont pas figés mais évoluent, et que les progrès technologiques tels que le passage au numérique devraient aussi permettre à ces droits d'être mieux exercés et plus effectifs;

4. rappelle que, dans sa résolution du 15 janvier 2013 et dans sa résolution du 9 juin 2016, le Parlement a demandé, conformément à l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'adoption d'un règlement pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante au titre de l'article 298 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; rappelle que, dans sa résolution du 9 juin 2016, le Parlement a notamment invité la Commission à présenter une proposition législative à inscrire dans son programme de travail pour l'année 2017; déplore que les demandes du Parlement n'aient pas encore donné lieu à une proposition de la Commission;

5. constate que la Commission n'a fourni aucun argument étayé ou convaincant pour expliquer son inaction et déplore qu'à ce jour, elle n'ait présenté aucune analyse ni étude approfondie sur le sujet;

6. estime que la proposition demandée doit tenir compte des progrès accomplis en matière de passage au numérique et des effets de celui-ci sur les procédures administratives de l'administration de l'Union;

7. estime que la proposition demandée doit être conforme à la manière dont l'Union aborde la transformation numérique, respecter pleinement les droits fondamentaux, y compris les règles en matière de protection des données et d'égalité de traitement, ainsi que les principes tels que la neutralité technologique et de l'internet et l'inclusion, mais aussi renforcer les aptitudes et les compétences numériques et favoriser un écosystème très performant en matière d'éducation numérique;

8. estime que si la proposition demandée a des incidences financières, les coûts administratifs limités de sa mise en œuvre seront très largement compensés par ses retombées positives, telles qu'une efficacité accrue et des économies de coûts pour l'administration de l'Union et la population; demande par conséquent à la Commission d'en évaluer les coûts en concertation avec les autres institutions de l'Union;

9. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution ainsi que les recommandations figurant en annexe à la Commission et au Conseil.

ANNEXE À LA RÉSOLUTION

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE CONTENU DE LA PROPOSITION DEMANDÉE

Recommandation 1 (sur les bases d'une proposition de la Commission relative à un règlement pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante)

Le Parlement européen estime que la proposition de la Commission devrait prendre la forme d'un règlement établissant un acte de portée générale relatif à la procédure administrative, comme indiqué dans l'annexe de la résolution du Parlement du 9 juin 2016 pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante.

Recommandation 2 (sur les principes devant guider la numérisation des procédures administratives de l'Union)

Le Parlement européen estime que les progrès de la numérisation et son incidence sur les procédures administratives de l'administration de l'Union devraient être pris en compte par la Commission lors de la présentation de la proposition demandée dans le cadre de la présente résolution. Il convient, en particulier, de tenir compte de ce qui suit:

1. en ce qui concerne les aspects généraux:

   i) le principe «une fois pour toutes», à savoir que toute personne ne devrait transmettre ses données ou ses informations qu'une seule fois lorsqu'elle interagit numériquement avec l'administration de l'Union, et devrait être habilitée à utiliser, si elle le souhaite, le portefeuille européen d'identité numérique pour fournir ces données;

   ii) l'interopérabilité des services numériques proposés par l'administration de l'Union, à la fois entre les institutions, organes et organismes de l'Union et en leur sein, ainsi qu'avec les services correspondants des États membres;

   iii) la contribution des technologies et solutions numériques à des niveaux plus élevés de sécurité juridique, de sécurité et de sûreté publiques et de confiance dans les institutions de l'Union;

   iv) la mise en place de procédures et la clarification de l'utilisation des technologies numériques dans la communication externe de l'administration de l'Union, dans le but de prendre des contre-mesures pour remédier aux lacunes existantes, de renforcer la sécurité juridique, d'accroître le taux de traitement des cas d'injustice administrative et de briser le cycle de la méfiance;

   v) la nécessité d'encourager l'échange, avec les États membres et entre eux, des bonnes pratiques relatives à l'utilisation de technologies numériques dans ce contexte;

   vi) la nécessité que les technologies numériques, notamment les codes sources ouverts utilisés pour développer des logiciels, soient partagées activement avec les États membres et entre eux;

   vii) la manière dont les technologies numériques contribuent à rendre les actions de l'Union, notamment sa législation, plus accessibles aux citoyens et plus compréhensibles;

2. en ce qui concerne des services publics numériques accessibles et inclusifs:

   i) les services publics numériques devraient être centrés sur l'humain et accessibles à tous les niveaux;

   ii) les citoyens devraient avoir la possibilité de participer à la création et l'amélioration de services publics numériques adaptés à leurs besoins et à leurs préférences, notamment en disposant de moyens bien établis de faire part de leurs commentaires sur les services publics numériques;

   iii) des alternatives analogiques aux services numériques devraient toujours être fournies et clairement proposées aux citoyens comme aux entreprises, et un point de contact humain devrait être disponible, de manière présentielle et à distance, pour aider les citoyens à utiliser ces services et à résoudre tout problème susceptible de se poser lors de l'utilisation de services numériques par les citoyens de l'Union;

   iv) des tutoriels en ligne devraient être mis à la disposition des citoyens pour les aider à comprendre comment utiliser les services publics numériques;

   v) les services publics numériques devraient être accessibles aux personnes handicapées; ils devraient en particulier être développés en consultation avec les organisations représentant les personnes handicapées ou en s'appuyant sur les orientations de ces organisations, et ils devraient également être accessibles aux personnes concernées par la fracture numérique, que ce soit en matière d'accès ou d'utilisation, en particulier les personnes âgées ou vulnérables;

vi) les services publics numériques devraient également être accessibles au moyen d'un large éventail d'appareils, en facilitant l'emploi de fonctionnalités d'interconnexion;

3. en ce qui concerne la sécurité, la responsabilité et la protection des données:

i) le principe d'«argent public, code public», à savoir le fait que le code source de tout logiciel développé sur fonds publics par l'administration de l'Union à des fins d'administration publique devrait être mis à la disposition du public au titre de la licence publique de l'Union européenne (EUPL); de même, lorsque l'administration de l'Union externalise le développement de logiciels, elle devrait, dans la mesure du possible, publier le code source dans le cadre de l'EUPL et favoriser les entreprises qui acceptent la publication du code source de ce logiciel;

ii) la protection de la vie privée et de la sécurité des utilisateurs des services publics numériques, notamment la protection de leurs données à caractère personnel en la prenant en compte dès la phase de conception;

iii) au sein des services, la cybersécurité devrait relever de la responsabilité de l'encadrement, lequel devrait aussi s'assurer que l'ensemble du personnel ait reçu une formation adéquate;

iv) le droit à l'erreur, c'est-à-dire le droit de rectifier une erreur commise sans encourir de sanction pour l'erreur elle-même, et le droit de rectification;

v) le droit à l'explication, c'est-à-dire le droit de recevoir une explication personnelle au sujet des résultats de l'algorithme et du processus de prise de décision à l'issue de l'évaluation algorithmique;

vi) les services publics numériques de l'Union devraient être accessibles dans toutes les langues officielles de l'Union;

vii) le principe de transparence en ce qui concerne les critères sur la base desquels sont prises les décisions automatisées, lorsque ces décisions ont une incidence sur les citoyens.

Recommandation 3 (sur les principes régissant le développement et le déploiement de solutions numériques)

Il convient de reconnaître la nécessité de mettre au point de nouvelles solutions numériques afin de répondre aux besoins de l'administration de l'Union dans le processus de numérisation. Afin de garantir que ces solutions servent au mieux les citoyens et le personnel de l'Union, les principes suivants devraient être pris en considération:

i) le personnel de l'Union a la meilleure compréhension des procédures administratives et des cas limites, c'est-à-dire des problèmes ou des situations qui ne se produisent que dans la partie la plus élevée ou la plus basse d'une série de valeurs possibles ou dans des situations extrêmes; il convient dès lors de consulter le personnel administratif lors de l'élaboration d'outils numériques destinés à l'administration, et de lui dispenser une formation appropriée afin de lui permettre d'utiliser efficacement ces outils;

ii) il convient d'assurer un niveau élevé de cybersécurité au moyen d'une approche proactive, tandis que des mesures devraient être prises pour veiller à ce que la conception et l'utilisation de solutions numériques favorisent le respect de l'état de droit et des droits des citoyens, tels que le droit d'être représenté et d'être entendu, ainsi que pour préciser que le principe de responsabilité fait partie intégrante de la bonne administration;

iii) le développement de solutions numériques internes indispensables au déploiement du service public concerné devrait être envisagé; en cas d'externalisation, il est préférable de faire appel à des entreprises de l'Union;

iv) lors de l'externalisation, les procédures de passation de marchés publics pour la numérisation des projets et processus devraient être subdivisées en appels à propositions pour de plus petits projets, afin de rendre les contrats de numérisation plus accessibles aux PME de l'Union; en outre, à des fins de protection de la vie privée et de sécurité, il convient de recourir de préférence à des entreprises de l'Union;

v) le passage au numérique ne devrait pas être considéré uniquement comme un processus de réduction des coûts: il importe de rappeler qu'une transition numérique efficace requiert aussi des investissements tant dans la technologie que dans le personnel, en particulier dans sa formation;

vi) le personnel de l'Union devrait avoir accès à des formations sur la manière d'utiliser les solutions numériques déployées;

vii) la numérisation devrait être effectuée de manière à ce que le personnel dispose de plus de temps pour effectuer des tâches liées à son expertise, en automatisant des tâches répétitives et en aidant les agents à veiller à ce que l'administration de l'Union respecte les principes et les objectifs visés dans la recommandation n° 2;

viii) le passage au numérique ne devrait pas conduire à se décharger de tâches expertes pour les confier à des agents non spécialisés n'ayant pas reçu la formation et les ressources nécessaires à l'accomplissement de ces tâches;

ix) il convient d'encourager la réalisation de tests au moyen de projets pilotes permettant de tester en toute sécurité les innovations ainsi que de vérifier ce qui pourrait poser problème avant la mise en œuvre.