

eLaw Working Paper Series

No 2018/007 - ELAW– 24 April 2019

Décisions administratives automatisées en chaîne et protection juridique
PhD Thesis Summary (French)

Marlies van Eck



**Universiteit
Leiden**
eLaw

Discover the world at Leiden University

Décisions administratives automatisées en chaîne et protection juridique

Marlies van Eck

Thèse de doctorat --- Résumé
Translation Spyros Tsovilis



Introduction

Aux Pays-Bas, la mise en œuvre de la législation par le gouvernement central est partagée au sein de plusieurs entités spécialisées qui opèrent au niveau national (nommées ci-après « agences »). Certaines d'entre elles prennent des décisions administratives individuelles qui produisent des effets juridiques et financiers sur les administrés, telles que : UWV (l'agence d'assurance des employés), qui prend des décisions quant à l'octroi d'allocations chômage conformément à la loi WW sur l'assurance chômage ; Belastingdienst (l'administration fiscale et des douanes) qui décide en matière de déclaration d'impôt ; ou SVB (la banque de sécurité sociale), qui statue sur les demandes d'allocations pour enfants.

Au plan macro-économique ces agences jouent un rôle crucial aux Pays-Bas en allouant des moyens financiers parmi les administrés. Les revenus fiscaux sont transférés depuis l'administration fiscale, par le biais du Trésor, à ces entités qui peuvent les dépenser sous forme d'allocations sociales.

Lentement mais sûrement ces branches exécutives de l'administration publique ont délégué leurs tâches à des ordinateurs et chaînes informatiques. Les technologies de l'information permettent aux entités de déléguer la prise de décision administrative à des ordinateurs. Tout particulièrement, les tâches qui requièrent des opérations de calcul pour une large frange de la population sont automatisées ; il en est ainsi de l'établissement de relations financières entre l'administration et les administrés. L'accroissement des opportunités de partage de l'information a rendu possible l'interconnexion des systèmes et données entre les différentes agences gouvernementales, ainsi que le partage au sein de chaînes logistiques et de réseaux d'information à propos des administrés. Différentes agences gouvernementales devinrent à même de fonder leurs décisions administratives sur des données déjà traitées par d'autres agences. Si l'on affirme que la prise de décision administrative est l'activité essentielle de l'administration publique, l'on est bien obligé de constater que cette activité essentielle est réalisée par des ordinateurs.

Les modalités de cette prise de décision et de la mise en œuvre de la législation par l'administration publique et ses agents (« Street-level bureaucrates, Screen-level bureaucrates or System-level bureaucrates ») font rarement l'objet de publications. On ne peut exclure que la manière d'exécuter les tâches administratives influe sur l'étendue et la teneur de la protection juridique des récipiendaires de décisions administratives. Dès-lors, la question centrale de la présente thèse est la suivante :

Quelle est l'influence, sur la protection juridique des administrés, des décisions administratives automatisées en chaîne affectant des intérêts financiers ?

Dans la présente thèse une définition est donnée des décisions administratives automatisées en chaîne. L'on doit être en présence des éléments suivants : une décision écrite par une autorité administrative constituant un acte juridique à caractère de droit public qui est prise par un système (expert) de traitement autonome – c'est-à-dire sans intervention humaine directe – selon lequel le système dépend de données qui sont traitées par une chaîne logistique et la décision, à son tour, influence une autre décision d'une autre agence gouvernementale dans la chaîne logistique ou le réseau d'agences.

Après avoir introduit le sujet en chapitre Ier, nous décrivons au chapitre II la construction du cadre de la protection juridique objet de cette recherche. Le choix est fait d'appréhender le sujet dans une perspective large, ce qui signifie que la recherche ne porte pas seulement sur les voies contentieuses de contestation des décisions litigieuses. Elle examine également les normes qui peuvent s'appliquer au processus de prise de décision en vue de faciliter le recours à un stade ultérieur ou encore les normes qui rendent superflu même un tel recours (une solution préventive).

Le second choix opéré est que ce concept de protection juridique soit étudié dans sa dimension européenne. Considérés d'un point de vue européen, les principes d'une bonne administration jouent un rôle important dans ce concept.

Pour faire le lien du mieux possible entre une analyse des principes de droit pertinents et de la doctrine néerlandaise de droit administratif, le processus de décision administrative automatisée en chaîne est divisé en cinq éléments. Ces éléments représentent le point de départ cardinal de la présente thèse, à savoir que le processus de prise de décision administrative automatisée n'est pas simplement un processus juridique mais également un processus de traitement de l'information. Les éléments suivants sont distingués :

- 1) la collecte d'informations (le modèle informationnel) ;
- 2) le jugement/la balance des intérêts (programmation des règles de décision/règles d'activité) (le modèle) ;
- 3) le résultat : la décision administrative (application de la loi dans un cas individuel) ;

- 4) la rétroaction (l'administré conteste la décision en formant un recours formel (hiérarchique) auprès de l'autorité administrative dont émane la décision ou bien un recours contentieux auprès des juridictions administratives) ;
- 5) la propagation/répercussion (la décision est utilisée dans la chaîne/le réseau d'autres décisions administratives pour asseoir une autre décision administrative prise par une autre autorité administrative).



Figure 1. Les cinq éléments distinctifs caractéristiques des décisions administratives automatisées en chaîne.

Au chapitre III, le cadre juridique est réduit à quatre principes qui, vus également à la lumière du droit à une bonne administration tel que prévu à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, pourraient être utilisés pour promouvoir des normes pour la protection juridique des différents aspects de la prise de décision administrative automatisée en chaîne. XXX Enfin, le but de cette partie-ci de notre recherche est de préciser et définir les principes généraux qui permettent de détecter la présence d'une protection juridique pour les administrés dans la pratique quotidienne, par l'administration publique, de la prise de décision administrative automatisée en chaîne sur un intérêt financier. Dans le chapitre IV, les résultats des chapitres II et III sont utilisés pour examiner des questions spécifiques relativement à notre recherche.

Après avoir étudié les dimensions juridiques de l'utilisation quotidienne des décisions administratives automatisées en chaîne par l'administration publique, il convient d'examiner ses autres caractéristiques. Le chapitre V contient une description du savoir amoncelé par la doctrine (internationale) dans le domaine des sciences de l'administration publique et des technologies de l'information, ainsi que du droit et de la gestion des chaînes. Il est procédé à un tour d'horizon des caractéristiques pertinentes du processus de prise de décision administrative automatisée dans les réseaux des institutions publiques au moyen des concepts de « System-level bureaucrats » (tels que dégagés par Bovens & Zouridis), des caractéristiques qui déterminent si et comment la réglementation est mise en œuvre de manière automatique, des caractéristiques en matière de technologies de l'information à la lumière de l'interprétation humaine de la législation (travaux de Bing et Susskind) et des caractéristiques de chaîne de décision et d'iOverheid (travaux de Grijpink et du WRR (le conseil scientifique néerlandais)).

Le chapitre VI s'attache à déterminer une méthode d'examen empirique. Pour examiner et observer la pratique quotidienne de l'administration publique, le choix est opéré en faveur d'une recherche qualitative sur le terrain. Dans le champ du droit administratif la prise de décision administrative automatisée en chaîne sur des intérêts financiers est utilisée dans des domaines nombreux, en particulier dans la mise en œuvre de la réglementation en

matière de sécurité sociale et de droit fiscal. Pour notre étude de cas, deux cas de figure ont été choisis :

- 1) le processus de prise de décision pour évaluer et accorder un droit à une allocation pour enfants par la SVB (banque de sécurité sociale);
- 2) le processus de décision en matière d'impôt sur le revenu et sur le patrimoine et la détermination des données de revenus officiels par le Belastingdienst (l'administration fiscale et des douanes).

Le chapitre VII contient une description de la mise en œuvre de la loi générale sur les allocations pour enfants et le chapitre IX une analyse proprement dite. Il y a lieu d'observer que cette mise en œuvre est initiée par l'autorité administrative SVB avant même que les parents ne déposent une demande d'allocation. Les données sont collectées à l'avance et obtenues d'autres agences. Les normes en matière de décision – (la SVB les nomme « business rules ») qui contiennent les instructions à l'attention des ordinateurs afin que ces derniers puissent prendre des décisions administratives automatisées en chaîne en matière d'allocations pour enfants – n'ont pas été fournies. Les premières demandes en matière d'allocations pour enfants donnèrent les résultats suivants : 77 % des demandes ont conduit à des décisions pleinement automatisées et 23 % des demandes ont conduit à des décisions partiellement automatisées. Après une décision positive d'octroi de l'allocation pour enfants, la plupart des autres décisions ou actes sont pris et mis en œuvre de manière pleinement automatisée jusqu'à la 18ème année de l'enfant.

Les chapitres VIII et IX décrivent et analysent le processus de prise de décision en matière d'impôt sur le revenu et les salaires ainsi que sur la détermination des données de revenus annuels par le Belastingdienst (l'administration fiscale et des douanes). Le même phénomène observé dans le cas concernant la sécurité sociale se produit également dans la préparation de l'avis d'imposition. Avant qu'un administré ne dépose une demande ou bien dans le cas présent, sa déclaration d'impôts, l'administration fiscale dispose et affiche déjà toutes les informations pertinentes. L'avis d'imposition est une décision automatisée qui est facilitée par un système (ABS). Une partie des normes de décision de l'ABS (comme vu dans le cas précédent, le Belastingdienst (l'administration fiscale et des douanes) – les nomme également « business rules ») furent l'objet d'une analyse plus approfondie bien qu'il apparut qu'elles ne pouvaient faire l'objet d'un audit adéquat en comptabilité du point de vue du cadre de travail de la présente thèse. Dans cette mise en œuvre la même différence est observée, comme dans le cas de la sécurité sociale : entre cas simples et cas difficiles. Le pourcentage de décisions pleinement automatisées et celles partiellement automatisées est respectivement de 90 % et de 10 %.

Le chapitre X conclut la thèse. Les résultats de l'enquête empirique sur les deux cas sont comparés et discutés par éléments du processus de prise de décision administrative automatisée en chaîne. La mise en œuvre dans l'élément 1, la collecte de l'information (le modèle informationnel) semble en phase avec les normes qui dérivent des principes de loyauté et de précaution. Tel n'est pas le cas cependant pour les mises en œuvre à la lumière des principes d'égalité/non-discrimination : parce que les autorités administratives dépendent de données, incluses dans des bases de données dont elle ne tiennent pas compte, de façon arbitraire, à propos d'informations qu'elles n'ont pas, telles que des informations relatives à des circonstances qui produisent des conséquences en droit.

Pour l'élément 2 (les normes de décision du système), l'observation la plus importante est que les normes de décision ne sont pas disponibles de manière à pouvoir être évaluées. Ceci conduit à la conclusion que la mise en œuvre, et par conséquent la prise de décision administrative, ne peuvent être vérifiées ou revues. Il n'est dès-lors pas possible d'évaluer comment les normes juridiques sont traduites en normes de décision du système au sein des autorités administratives. Ceci a des conséquences pour les administrés qui ne sont pas

à même de contester pleinement une décision ainsi que pour le juge administratif qui n'est pas en mesure de déterminer si une décision a été prise conformément à la loi. Si des questions émergent, il est probable qu'en pratique, la décision soit reconstruite au cas par cas dans une affaire individuelle. Ceci fait de la mise en œuvre actuelle en ce qui concerne les normes de décision, le premier maillon faible dans les chaînes de décisions administratives automatisées sur des intérêts financiers.

En ce qui concerne l'élément 3 (la décision), la mise en œuvre semble en phase avec le principe de loyauté. En ce qui concerne la proportionnalité de la décision, une norme formée comme faisant partie du principe de précaution, deux images différentes se sont dessinées : dans le cas en matière de sécurité sociale, la mise en œuvre est conforme au principe de proportionnalité, alors que dans le cas en matière fiscale il y a un décalage entre la norme et sa mise en œuvre en pratique. Ceci a trait à certaines normes de comptabilité financière qui permettent que s'installe un tel décalage entre la réalité financière et la réalité d'une comptabilité administrative. Si, par exemple, en matière de droit fiscal, il est établi qu'il est décisif d'avoir une date clé, on opte pour un état fictif des faits. Peut-être est-ce là un choix judicieux à l'origine mais si la décision est utilisée en dehors de son contexte et influence une autre décision, ce choix est susceptible d'avoir des conséquences disproportionnées. Les autres aspects observés montrent une conformité avec les principes de précaution et une conformité partielle avec les principes des droits de la défense et de l'égalité/non-discrimination.

Le 4ème élément concerne la rétroaction (l'individu conteste la décision en formulant une objection formelle devant l'autorité administrative qui a pris la dite décision, en émettant une réclamation ou en formant un recours devant une juridiction administrative). En ce qui concerne cet élément, il est observé que dans pratiquement tous les cas, lorsque l'administré utilise des instruments de rétroaction, un agent intervient. Il/elle va considérer l'affaire et délivrer un conseil par téléphone ou traiter la réclamation ou l'objection. Les résultats de la présente thèse montrent que la mise en œuvre de l'élément 4 peut être considérée comme en ligne avec les principes de précaution et des droits de la défense. Cela n'est pas le cas pour le principe d'égalité et de non-discrimination ; la mise en œuvre de l'élément 4 n'est pas en ligne avec ces deux principes. En premier lieu parce que les normes de décision ne sont pas accessibles aux administrés qui souhaiteraient invoquer leur droit à un traitement équitable. Deuxièmement parce que les autorités administratives mettent en œuvre des actes juridiques qui pourraient enfreindre le droit international si elles suivaient le droit interne qui ne leur permet pas de peser toutes les circonstances spécifiques, susceptibles d'indiquer si il y a ou non violation du principe de non-discrimination, concernant des administrés.

L'élément 5 porte sur la propagation des décisions administratives en chaîne, à savoir que la décision est utilisée dans le cadre d'une chaîne/d'un réseau d'autres autorités administratives en vue de fonder une autre décision administrative prise par une autre agence administrative. L'enquête empirique montre que la mise en œuvre ne semble pas compatible avec les normes. Parce que toutes les éventuelles conséquences négatives d'une décision ne peuvent pas être annulées au moyen d'un recours, contrairement aux principes des droits de la défense. Les conséquences négatives sont spécifiquement liées aux caractéristiques de chaîne ou de réseau de ce type de décision, c'est-à-dire sa propagation. Il est observé qu'une possible décision erronée fait déjà partie intégrante de la chaîne, autorisant la situation suivante, à savoir que même si une décision est abolie et légalement, rétrospectivement, non avenue, les effets ne sont pas tous totalement annulés. Les principes d'égalité/de non-discrimination ne sont pas remplis en ce qui concerne le présent élément. Ceci est dû au fait que les autorités administratives ne pèsent pas systématiquement les circonstances individuelles spéciales qui émergent en raison des effets cumulatifs des décisions en chaîne. Si une autorité administrative fonde sa décision sur celle d'une autre autorité administrative, on ne peut échapper à ses effets cumulatifs ;

tout particulièrement les frictions usuelles et reconnues entre la réalité, l'interprétation de la réalité dans des données et la réalité juridique semblent se multiplier par la réutilisation de celle-ci. L'utilisation d'une date clé par exemple peut avoir de trop nombreuses conséquences négatives. Ceci rend la mise en œuvre incompatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination. Par conséquent la propagation des décisions automatisées en chaîne forme le second maillon faible de la protection juridique à l'encontre des décisions administratives automatisées en chaîne sur des intérêts financiers. On met donc quelque chose en place, sans contrôle approprié de toutes les conséquences tant dans le chef des autorités administratives que pour les administrés et le juge administratif. Et lorsque les conséquences en sont visibles, il est considéré qu'elles ne relèvent plus de la compétence des autorités administratives qui ont pris la décision en chaîne.

En conclusion, notre recherche offre un tour d'horizon de possibles solutions en vue de combler les lacunes existantes en matière de protection juridique telles qu'apparues dans notre enquête empirique. L'auteur en appelle donc aux spécialistes en droit administratif afin qu'ils observent systématiquement les branches de l'exécutif, de préférence en utilisant leurs connaissances en matière de sciences de l'administration publique, pour continuer de s'assurer qu'une protection juridique est toujours fournie, non pas seulement en théorie mais aussi en pratique.