

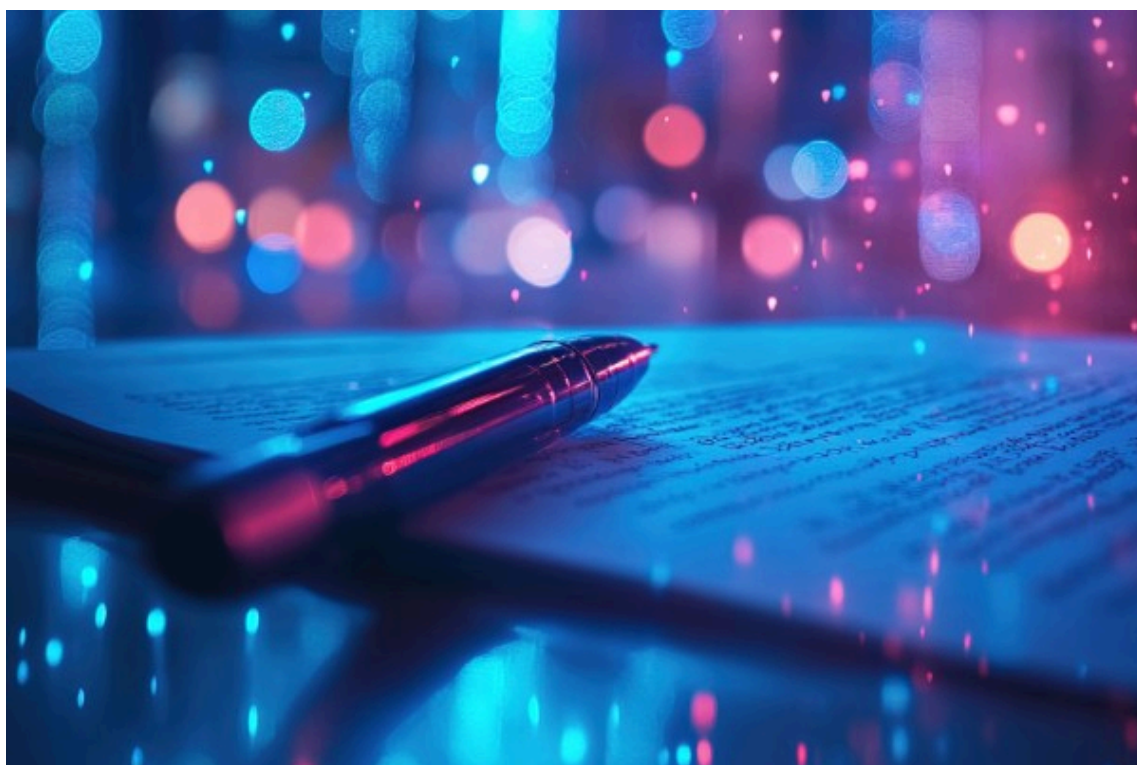
**DOSSIER** : IA, et si on se posait les bonnes questions juridiques ?**Dossier publié à l'adresse** <https://www.lagazettedescommunes.com/1030178/contenu-gouvernance-tous-les-conseils-pour-concevoir-sa-charte-ia/>

GOUVERNANCE

## Contenu, gouvernance... Tous les conseils pour concevoir sa charte IA

Auteur associé | Actu juridique | Analyses juridiques | France | Publié le 25/03/2026

**La charte IA permet de fixer la doctrine numérique du prochain mandat. Peu importe les options retenues, elles sont préférables au silence qui laisse agents et usagers dans l'incertitude. Dans cette analyse, Yvon Goutal et Théo Simon, avocat et juriste au cabinet Goutal, Alibert et associés, donnent leurs conseils pour l'élaboration de ces chartes.**



[1]

Ces derniers mois, les collectivités locales rivalisent d'initiatives et des chartes « Intelligence artificielle » (IA) fleurissent partout : du département d'Ille-et-Vilaine <sup>(1)</sup> <sup>[2]</sup> à la métropole de Nantes <sup>(2)</sup> <sup>[3]</sup>, en passant par Montpellier <sup>(3)</sup> <sup>[4]</sup>, Aix-Marseille-Provence métropole <sup>(4)</sup> <sup>[5]</sup> et le Loiret <sup>(5)</sup> <sup>[6]</sup>. Les universités <sup>(6)</sup> <sup>[7]</sup> et les centres de gestion <sup>(7)</sup> <sup>[8]</sup> ne sont pas en reste. Plus récemment, la juridiction administrative <sup>(8)</sup> <sup>[9]</sup> elle-même s'y est mise.

Face à cette multiplication, la tentation est grande de lever les yeux au ciel : encore une nouvelle charte (après un énième référent...) : « À quoi bon », en somme ? L'outil est pourtant très utile, et si de nombreuses collectivités s'en dotent, ce n'est pas par hasard.

Les collectivités locales utilisent déjà massivement l'intelligence artificielle <sup>(9)</sup> <sup>[10]</sup> et ce n'est que le début. Cette adoption, plus ou moins discrète et rapide, s'accompagne de nombreux effets négatifs, voire de risques : incertitude des agents face à ces nouveaux outils, opacité par rapport aux administrés, fuite de données, perte de compétence décisionnelle, perte d'expertise, risques juridiques, impact environnemental non maîtrisé... Face à cette pression, il est logique que les collectivités se dotent de cadres de gouvernance, qui tardent parfois à émerger. Quel que soit le nom qu'on lui donne, l'existence d'un document synthétisant les choix et les

orientations des élus, et plus largement, des dirigeants de la collectivité, est un outil indispensable du prochain mandat.

## Quelle structure ?

Pour rédiger sa charte, la collectivité peut s'appuyer sur différents supports et modèles internes ou externes. La démarche n'a rien de fondamentalement neuf. Elle s'inscrit notamment dans la continuité des politiques de compliance développées ces dernières années en matière de prévention des conflits d'intérêts et d'éthique publique. En d'autres termes, il s'agit de faire, en IA, ce que les collectivités ont appris à faire en matière de déontologie.

- La mise en place d'un code de conduite interne, une vraie bonne idée <sup>[11]</sup>

Dans celles déjà dotées d'une charte informatique, la charte IA en constitue l'évolution et le prolongement naturel ; elle devra, a minima, s'articuler avec elle si elle existe.

Dans la pratique, les premières chartes IA adoptées en collectivité optent généralement pour une structure commune, qui peut servir de trame aux candidates cherchant l'inspiration. Elles s'ouvrent souvent sur un préambule politique précisant le contexte, les finalités et les références applicables. Vient ensuite l'énonciation d'une série de principes généraux, largement inspirés de ceux préconisés par le Conseil d'État dans son étude adoptée en 2022 <sup>(10)</sup> <sup>[12]</sup> : primauté humaine, performance (sans dégradation de la qualité du service), équité (sans biais discriminatoire), transparence, sûreté (cybersécurité), soutenabilité environnementale, et enfin, autonomie stratégique (souveraineté).

Ces principes ne sont ni absolus ni étanches les uns aux autres. Bien au contraire, ils entrent parfois en tension les uns avec les autres. Adopter cette grille permet à la collectivité de réfléchir à ses arbitrages avant de les exprimer dans un document interne.

Les chartes précisent ensuite les règles d'usage pour les agents, en distinguant les pratiques autorisées, encadrées ou interdites selon les cas d'usage et comportent un volet « gouvernance » décrivant les engagements vis-à-vis des administrés (informations, voie de recours...), les instances en charge du suivi, les procédures de validation et la documentation à maintenir.

## Une charte vivante et relayée

Quoi qu'il en soit, une charte signée ne suffit pas. Pour être efficace, encore faut-il qu'elle soit connue et vivante : affichée, publiée au registre des actes, relayée par messagerie interne, annexée au règlement intérieur, présentée lors de séminaires ou encore de « cafés IA ».

La charte IA n'est pas un document figé. Elle doit s'accompagner d'un dispositif de gouvernance pérenne et d'un plan d'action clair. La formation en est le levier principal : apprendre à utiliser l'IA (ce qu'elle sait faire et ne pas faire), mais aussi à maîtriser ses risques (biais, hallucinations, sécurité des données, etc.).

Pour garantir cette dynamique, plusieurs outils peuvent être mis en place : un comité IA ou un référent IA, une grille d'analyse de type « boussole » pour évaluer les projets, ainsi qu'un dispositif de révision régulière.

Une charte, c'est aussi (et surtout) un contenu. Il nous semble que les thèmes suivants en constituent une base essentielle, à adapter et à enrichir selon les priorités, la taille et le niveau de « maturité numérique » de chaque collectivité.

## Exposer de manière intelligible les grandes règles applicables

Il s'agit d'expliquer clairement, de manière accessible à tous, les grandes règles qui encadrent le recours à l'IA dans toutes les collectivités. Les présenter dans une charte permet de les traduire en termes simples. Il est

également recommandé de ne pas s'en tenir à des affirmations générales, à la mode, mais manquant parfois de contenu clair.

À titre d'exemple, la souveraineté numérique – et plus encore, l'IA souveraine – est devenue un mot valise, qui masque trop souvent une réflexion non aboutie. Dans les faits, la souveraineté est à la fois techniquement illusoire, économiquement coûteuse et, souvent, juridiquement inatteignable.

Pourtant, renoncer à toute exigence de maîtrise ne serait pas plus raisonnable et la charte IA doit permettre de dépasser le discours symbolique pour faire de la souveraineté un ensemble d'exigences opposables.

L'enjeu est de garantir, pour chaque cas d'usage, la capacité de la collectivité à expliquer, encadrer et – si besoin – interrompre l'action d'un système d'IA (SIA), sans dépendre d'un acteur extérieur. Il est ainsi possible de s'intéresser à ce qui sous-tend la notion de souveraineté : s'assurer que les données ne soient pas réutilisées pour entraîner des modèles externes (sauf consentement explicite et dans des conditions très strictes) ; privilégier des fournisseurs soumis exclusivement au droit européen, afin de limiter l'application de réglementations extraterritoriales ; s'assurer que la solution respecte le règlement général sur la protection des données (RGPD).

On peut, par exemple, y rappeler que les décisions ne peuvent être entièrement automatisées que dans des conditions strictes, très rarement réunies, que toute personne a droit à une information claire sur le rôle des algorithmes utilisés, ou que les agents doivent être formés à l'usage responsable de ces outils. La charte doit indiquer que tout projet d'IA impliquant des données à caractère personnel reste soumis au RGPD, avec les obligations classiques : nécessité d'une base légale, limitation des finalités, information des personnes concernées...

Elle fixe également les règles du jeu pour l'avenir, en imposant par exemple que tout nouveau projet d'IA fasse l'objet d'une validation préalable ou d'une analyse d'impact, évitant ainsi que la cartographie des SIA ne devienne obsolète sitôt établie.

Cette démarche répond à une double exigence : garantir que les agents comprennent le cadre juridique dans lequel ils interviennent et permettre aux administrés de savoir quelles garanties protègent leurs droits lorsque l'administration recourt à des SIA. Elle permet ainsi de passer d'utilisations dispersées et dissimulés (« shadow ») à une politique d'usage claire, connue des agents et des administrés.

## **Dresser le panorama des types d'usages autorisés et proscrits**

Afin de sortir du flou qui entoure la place de l'IA dans la collectivité, la charte doit dresser le panorama des types d'usages autorisés et proscrits, en expliquant clairement les lignes rouges fixées non seulement par la réglementation, mais aussi par les dirigeants de la collectivité.

En somme, la charte exprime et rend opposables les choix éthiques et politiques qui constituent la doctrine numérique du prochain mandat et représentent autant d'instructions pour les agents.

L'idée n'est pas de multiplier les interdictions, mais d'orienter les choix vers des pratiques décrétées comme responsables par la collectivité. De fait, certaines pratiques orwelliennes sont d'ores et déjà prohibées <sup>(11)</sup> <sup>[13]</sup> par le règlement sur l'intelligence artificielle (RIA) et le RGPD (notation sociale, surveillance biométrique généralisée, etc.). La charte commence logiquement par les rappeler, en les vulgarisant.

La charte doit ensuite expliciter ce qui est autorisé, encadré ou déconseillé. Favoriser ex abrupto un outil identifié au détriment d'un autre est un exercice impossible au regard des obligations imposées par le code de la commande publique (égalité de traitement, entre autres). C'est pourquoi la meilleure approche consiste à décrire, de manière très concrète, « ce qu'on peut faire » et « comment le faire en conformité ». Et c'est au terme d'une mise en concurrence conforme au droit de la commande publique que l'on pourra indiquer au personnel les applications choisies par la collectivité et, a contrario, celles proscrites.

Cette approche, combinant les orientations générales qui déterminent les critères applicables à la mise en concurrence, puis le choix d'un outil pour la durée d'un marché, n'est pas qu'obligatoire.

Elle permet également d'accompagner les évolutions : un outil considéré comme non conforme aujourd'hui peut devenir satisfaisant demain, dès lors que son fournisseur aura apporté des correctifs ou bien encore des garanties complémentaires.

## **Fixer les conditions et les limites de collaboration entre les agents et les SIA**

La charte doit également fixer les conditions et les limites de collaboration entre les agents et les systèmes d'IA. L'enjeu est de rappeler que l'IA n'a pas vocation à remplacer l'humain, mais à l'assister et l'éclairer dans l'exercice de ses missions.

Si les algorithmes peuvent proposer, suggérer et même prédire, ils ne doivent jamais décider. La responsabilité de la décision doit toujours incomber à l'agent public (qui ne pourra pas, en toute hypothèse, invoquer avoir eu recours à l'IA pour justifier son erreur).

Pour concrétiser cette règle, la charte définit – en conformité avec la réglementation en vigueur – des règles d'usage strictes : tout agent utilisant un outil d'IA doit être informé de son fonctionnement général, de ses limites et de ses biais potentiels. Les décisions administratives ne peuvent s'appuyer sur une « recommandation algorithmique » que si un contrôle humain effectif est garanti, etc.

En outre, il est recommandé que la collectivité précise les limites de ce partenariat : les agents ne doivent pas recourir à des outils extérieurs non validés par l'administration, ni même alimenter des systèmes génératifs avec des données internes non anonymisées, etc.

## **Arrêter la politique environnementale de la collectivité**

La charte est le document idoine pour expliquer – et surtout formaliser – les choix politiques des élus à l'égard des aspects environnementaux de l'IA. Même si le détail des chiffres est sujet à débat, le principe est clair : l'innovation technologique offerte par l'IA se paie cher en termes de consommation énergétique et, plus largement, de conséquences environnementales. Au même titre que les choix d'une collectivité sont scrutés s'agissant des mobilités douces, de transports en commun ou de véhicules de service, la collectivité devra se positionner sur ce sujet et faire connaître ses priorités et ses arbitrages.

Elle peut ainsi opter pour la sobriété numérique et bannir – autant que possible – le recours à l'IA au profit d'alternatives humaines plus respectueuses des ressources. À l'inverse, elle peut assumer une posture tournée vers le progrès technologique et accepter de recourir à l'IA malgré son empreinte écologique (qu'elle pourra, par exemple, compenser par des engagements RSE).

Il n'y a pas de bon ou de mauvais choix, mais il est important que les agents – et les administrés – sachent l'orientation retenue, qui se traduira entre autres par des critères de choix, des exigences minimales ou des pondérations dans le domaine de la commande publique et des instructions claires aux agents.

Ce dernier point est important : bien choisir les outils n'est pas la seule question. Il est surtout essentiel d'indiquer, en amont, le type de démarche que les agents doivent adopter. Favoriser la curiosité, inciter à un libre usage de logiciels utilisables sans limitation quantitative sont une approche concevable, qui donnera à la collectivité un label « IA friendly ». À l'inverse, il est possible de limiter son impact sans se priver des possibilités - d'optimisation offertes par l'IA, en adoptant une démarche en plusieurs étapes : questionner systématiquement le besoin de recourir à l'IA et privilégier des solutions alternatives sans IA (par exemple, les recherches classiques avec moteur de recherche) ; optimiser ses requêtes IA, notamment par l'emploi de prompts ciblés ; choisir des modèles d'IA moins performants, mais moins énergivores ; optimiser l'usage de « petits moteurs » grâce à un « orchestrateur » ; privilégier le déploiement en local par rapport au cloud...

## Fixer de véritables règles, juridiquement sanctionnées

Pour finir, la charte IA ne se limite pas à l'énonciation de principes éthiques. Elle a de plus pour objet de fixer, de manière opérationnelle, deux grandes séries de règles.

L'IA étant avant tout utilisée par les agents, c'est d'abord à eux que les instructions s'adressent. Il convient d'être clair sur ce point à leur égard : la charte n'est pas (ou peut ne pas être) seulement un document de communication, mais bien l'énoncé d'instructions ayant une portée juridique. Idéalement, la charte – ou l'accompagnement de son déploiement – pourra faire apparaître sans ambiguïté que les règles énoncées pourront fonder d'éventuelles poursuites disciplinaires en cas de manquement <sup>(12)</sup> <sup>[14]</sup>.

C'est ensuite la politique d'achat qui doit être cadrée par la charte, en fixant les caractéristiques minimales que tout outil d'IA acquis par la collectivité devra posséder, indépendamment de son niveau de risque ou de sa finalité. Ces critères incluront concrètement : la conformité au RIA et au RGPD, la capacité à rejouer et à justifier des décisions algorithmiques, un hébergement des données en France ou dans l'Union européenne, la transparence sur l'origine des données d'entraînement du modèle, la disponibilité d'une voie de recours humaine, une documentation technique accessible, des engagements en matière d'IA frugale, etc.

La charte deviendra ainsi le fondement documenté des décisions d'achat et le guide de rédaction des contrats. La collectivité pourra alors justifier ses décisions par référence à sa charte et les fournisseurs d'IA savent à l'avance quels standards minimaux sont attendus. Ce qui favorise l'émergence d'une offre conforme.

### POUR ALLER PLUS LOIN

- Faut-il désigner un référent IA dans les collectivités ?
- Dans les collectivités locales, comment cartographier ses systèmes d'IA