Adresse de l'article https://www.lagazettedescommunes.com/988689/ia-ne-pas-oublier-les-droits-des-administres/

INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

IA : ne pas oublier les droits des administrés

Auteur associé | Actu juridique | Fiches de droit pratique | France | Publié le 11/06/2025

Le déploiement plus ou moins désordonné de l'intelligence artificielle est surtout problématique lorsqu'il concerne le processus de prise de décision administrative. C'est pourquoi, la réglementation impose à toutes les collectivités d'informer explicitement chaque administré faisant l'objet d'une décision individuelle prise, même pour partie, sur le fondement d'un traitement algorithmique.

par Yvon Goutal
Avocat - Cabinet Goutal et associés

[1]

Prendre conscience de la place de l'IA dans l'action publique

On peut s'en réjouir, le déplorer ou s'en moquer, mais il est difficile de le nier : l'intelligence artificielle ne cesse de se déployer dans les processus de fonctionnement des personnes publiques. Le phénomène dépasse de loin le sujet des IA génératives, celles qui « épatent » par leur capacité à produire notamment des textes, des images, voire des vidéos, et se multiplient au quotidien : combien de réponses automatiques proposées par des messageries ? De propositions de synthèses de documents ? De comptes rendus de réunions ?

Ces « gadgets » d'assistants personnels, que les (plus ou moins) jeunes recrues utilisent parfois sans en parler à quiconque, ne sont pas sans poser en eux-mêmes de belles questions juridiques, notamment s'agissant des données collectées. Mais, à vrai dire, le déploiement plus ou moins désordonné de l'IA est surtout problématique lorsqu'il concerne le processus de prise de décision administrative.

Mesurer l'impact des logiciels « métier »

Certes, nous n'en sommes pas encore à la funeste création de Skynet par Cyberdyne Systems, de la série de films « Terminator », mais force est en effet de constater que, progressivement, les logiciels « métier » proposent de plus en plus d'accompagnement dans le traitement des dossiers, au point de contribuer significativement à la prise de décision.

On peut notamment citer en exemple les services proposés par les plateformes et autres logiciels dédiés à la commande publique. Il ne s'agit déjà plus d'un simple recueil de documents (les dossiers de candidatures, d'offres), mais déjà d'une offre de pré-analyse de la complétude des dossiers, d'une première synthèse des documents qui les composent, d'une appréciation critique, d'une prénotation au regard des critères (parfois proposés par la plateforme elle-même), d'une proposition de classement au regard des prix proposés. L'élaboration d'un projet de rapport de synthèse achève la boucle en proposant un classement, qu'il sera bien difficile de remettre en cause, sauf à procéder à un réexamen complet des dossiers…

La commande publique n'est qu'un exemple. Des outils comparables sont apparus dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse des demandes de subventions, de la gestion des carrières des agents, de l'élaboration des projets de délibérations ou d'arrêtés, de comptes rendus de séances et de réunions, ou encore de l'instruction des dossiers de demandes relevant de l'urbanisme (autorisations du droit des sols, ADS, dont les permis de construire, de démolir, d'aménager, les déclarations de travaux). Le dépôt dématérialisé des dossiers d'ADS, optionnel depuis 2022, a prolongé un mouvement parallèle au développement des SIG (systèmes d'information géographique).

Une étape importante a été récemment franchie : depuis le 1er janvier 2025, le format numérique devient obligatoire pour les dossiers déposés par des personnes morales dans les communes de plus de 3 500 habitants (code de l'urbanisme, art. R.423-2-1 [2], issu du décret n° 2024-1043 du 18 novembre 2024 [3]). Ce qui confortera la place de l'accompagnement informatique.

En somme, l'IA générative n'est qu'une étape de plus, certes très visible et ludique, d'un processus de sous-traitance numérique déjà bien installé dans bon nombre de logiciels « métier ». Ce qui pose de belles questions juridiques en termes de responsabilité des éditeurs (la lecture des conditions générales de vente est souvent édifiante), de données personnelles, de propriété intellectuelle, y compris des agents, auxquelles des fiches « méthode » dédiées ont été consacrées.

Un volet particulier est trop souvent ignoré : celui des droits des administrés lorsque des décisions individuelles sont au moins en partie fondées sur des traitements algorithmiques.

Comprendre l'importance du code des relations entre le public et l'administration

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 « pour une République numérique » [4] a appréhendé la problématique de la contribution croissante des traitements algorithmiques à la prise de décision administrative et a organisé une réponse au sein du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), trop souvent laissé de côté à la fois par le public et par l'administration (1) [5].

On aurait tort de continuer d'ignorer cet ensemble de dispositions dont les juridictions administratives font application lorsque les parties le demandent à bon escient. Ainsi, ce n'est que par référence aux singularités des espèces dont il avait été saisi que le Conseil d'Etat a écarté les moyens tirés de la violation de deux obligations issues du CRPA (2) [6].

Recenser les décisions individuelles prises en se fondant sur un logiciel

La première règle à respecter ne concerne que les « grosses » administrations, c'est-à-dire celles dont le nombre d'agents ou de salariés est supérieur ou égal à 50, comptabilisés en équivalents – temps plein (CRPA, art. D.312-1-4 [7]). Il leur est fait obligation de « publier en ligne les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles » (CRPA, art. L.312-1-3 [8]). On peut affirmer sans pessimisme excessif que cette disposition n'est guère respectée, le travail de recensement qu'elle suppose étant assez rare.

Ce travail indispensable demande de bien mesurer les termes de l'obligation : sur ce qu'est une décision individuelle, la question appelant parfois un peu d'attention, et sur ce qu'est un « traitement algorithmique », notion source de confusion. Un algorithme, contrairement à une idée répandue, n'est pas synonyme de programme informatique. Pour simplifier, il s'agit plus largement d'une suite d'instructions et d'opérations permettant de traiter une question ou de résoudre un problème. Il ne fait guère de doute qu'un programme informatique est souvent la traduction d'un ou de plusieurs algorithmes, mais il en va de même d'un énoncé

mathématique, d'une recette de cuisine ou de la chaîne d'instruction d'une demande d'autorisation administrative.

Le législateur, au cas particulier, a employé l'expression « traitement algorithmique », ce qui semble limiter l'exercice de recensement aux seuls processus décisionnels dans lesquels est mobilisé un traitement informatique, même pour partie, du processus.

En revanche, il suffit qu'une partie du processus soit concernée pour que la disposition s'applique (voir notamment, en ce sens, CRPA, art. R.311-3-1-2 [9]). Il peut s'agir, par exemple, de la tardivité ou de la - complétude des dossiers.

Cette tâche accomplie (puis régulièrement mise à jour), il conviendra de décrire les règles définissant les principaux traitements et de les publier, dans le respect des secrets protégés en application du 2° de l'- article L.311-5 du CRPA [10], ce qui concerne principalement, pour les collectivités locales, le secret des affaires. Ce dernier ne semble pas pouvoir faire obstacle à une information qui ne concerne pas le détail de la réponse logicielle, mais plutôt le processus de la décision publique.

On objectera peut-être qu'aucune sanction spécifique n'est prévue : ce qui expose « seulement » à une censure de l'abstention par le juge. Mais ce serait oublier que si ce travail n'est pas accompli, ce sont toutes les décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique qui sont fragilisées, par l'effet des dispositions protectrices suivantes.

Assurer l'information individuelle des administrés demandeurs

Une deuxième obligation (CRPA, art. L.311-3-1 [11]) s'applique plus largement à toutes les collectivités locales et à leurs groupements : celle d'informer explicitement chaque administré faisant l'objet d'une décision individuelle prise (même pour partie, il faut y insister) sur le fondement d'un traitement algorithmique.

Cette information systématique de base, qui s'exerce toujours sous réserve des « secrets » reconnus par l'article L.311-5 du CRPA [10], porte sur :

1. la finalité poursuivie par le traitement ;
2. le droit d'obtenir la communication des règles définissant ce traitement et des principales caractéristiques de sa mise en œuvre ;
3. les modalités d'exercice de ce droit à communication et de saisine, le cas échéant, de la commission d'accès aux documents administratifs (CRPA, art. R.311-3-1-1 [12]).

Sur demande de l'intéressé, cette information de base doit être complétée par l'administration en fournissant les - informations suivantes :

1. le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision ;
2. les données traitées et leurs sources ;
3. les paramètres de traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de l'intéressé ;
4. les opérations effectuées par le traitement (CRPA, art. R.311-3-1-2 [9]).

Le texte précise, et la mention est essentielle, que cette information doit être fournie sous une forme intelligible, ce qui oblige, concrètement, à élaborer un document à destination des administrés. Outre qu'elle violerait probablement l'un des secrets protégés précités, la communication brute du code source ne suffira généralement pas à répondre à la prescription.

En pratique, l'administration ayant recours à des logiciels « métier » externes devrait exiger contractuellement que le document ad hoc lui soit fourni par le prestataire qu'elle a choisi, plus à même de décrire sa propre contribution. Il n'est cependant pas certain que tous les cahiers des charges contiennent cette mention…

Si le traitement algorithmique a été développé en interne, même en partie, il est indispensable que le document correspondant soit élaboré par les services.

Il a fallu quelques années, et quelques annulations retentissantes, pour que l'administration prenne la mesure de l'obligation de motivation des actes ; il est à craindre qu'il en soit de même pour ces dispositions trop méconnues…

POUR ALLER PLUS LOIN

- Intelligence artificielle : les pistes du CNFPT "pour ne pas subir"
- L'intelligence artificielle : un allié juridique des collectivités