

Avril 2026

Algorithmisation des services publics et droit à la transparence

Eva Jeanne Suarez

Mémoire dirigé par la Pr. Rebecca Mignot-Mahdavi

Second membre du jury : Pr. Raphaële Xenidis

Master Affaires européennes
Spécialité Administration publique

Remerciements

Je tiens à adresser mes plus sincères remerciements à Madame la Professeure Mignot-Mahdavi pour avoir accepté de diriger ce mémoire. Ses conseils, sa bienveillance et sa réactivité ont été primordiaux tout au long de cette expérience de recherche.

Mes remerciements s'adressent ensuite à Madame la Professeure Xenidis pour avoir accepté de siéger dans mon jury de soutenance et de me faire part de son expertise pour évaluer cet écrit.

Je souhaite également adresser mes remerciements à Monsieur Laffitte pour ses précieuses recommandations bibliographiques.

Ce travail marquant la fin de mes études universitaires, j'ai une pensée pour toutes celles et ceux qui m'ont accompagnée et soutenue durant cette période, certes exigeante, mais aussi épanouissante.

Tableau des abréviations

AAH	Allocation adulte handicapé
AAI	Autorité administrative indépendante
AMS	Agence autrichienne pour l'emploi (<i>das österreichische Arbeitsmarktservice</i>)
ANEF	Administration numérique pour les étrangers en France
c.	Contre
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CDFUE	Charte des droits fondamentaux de l'union européenne
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CJUE	Cour de justice de l'union européenne
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
Cons. const.	Conseil constitutionnel
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DGFIP	Direction générale des finances publiques
G.C.	Grande chambre

LIL	Loi informatique et libertés
OVC	Objectif à valeur constitutionnelle
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PPP	Partenariat public-privé
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RIA	Règlement européen sur l'intelligence artificielle
RSA	Revenu de solidarité active
Sect.	Section
SIA	Système d'intelligence artificielle
TA	Tribunal administratif
UE	Union européenne

REMERCIEMENTS.....	II
TABLEAU DES ABREVIATIONS.....	III
TABLE DES MATIERES	V
<i>MAIN CONTRIBUTION</i> POURQUOI VOUS DEVRIEZ LIRE CE MEMOIRE.....	VII
INTRODUCTION.....	8
ÉTAT DES SAVOIRS INTERDISCIPLINAIRES.....	10
METHODOLOGIE	13
I. UN DROIT A LA TRANSPARENCE AU NOM DE L'INTERET GENERAL : UN DROIT EVOLUTIF SELON LES ASPIRATIONS SOCIETALES.....	14
A. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE	14
1. <i>L'évolution de l'interprétation du droit à la transparence administrative en droit français...</i>	14
a. La Révolution française et le droit à la transparence	14
b. 1978, la CADA et la LIL : l'année du renforcement de la transparence administrative..	15
c. « D'une communication sur demande à une diffusion d'initiative », le droit à la transparence à l'heure de l'ouverture des données	17
2. <i>Le droit à la transparence au niveau européen : un droit des données publiques européennes</i>	19
a. D'un droit européen à la transparence des données publiques dans le cadre du marché intérieur... ..	19
b. ...À un droit à la transparence des données publiques relatif à la protection des droits des citoyens de l'Union européenne.....	20
c. L'interprétation dynamique du droit à la vie privée de la Convention européenne des droits de l'homme	22
B. L'ADMINISTRATION NUMERIQUE FACE AUX OBLIGATIONS DU DROIT A LA TRANSPARENCE ...	24
1. <i>Une obligation de communicabilité dérisoire</i>	24
a. Les nombreuses exceptions au principe de transparence	24
i. La force obligatoire de transparence circonscrite au périmètre des décisions individuelles et des décisions mobilisant des données personnelles	24
ii. L'appréciation du degré de transparence selon l'intérêt général : entre nécessité de transparence démocratique algorithmique et protection de la raison d'État.....	25
iii. Partenariats public-privé et droits de propriété intellectuelle des entreprises privées sur les algorithmes publics	25
b. Interprétation et réinterprétation des juges de la notion du droit à la transparence numérique.....	26
i. Une reconnaissance dichotomique d'un droit à la transparence au prisme du contentieux Parcoursup	27
ii. Une appréciation large de la notion de décision individuelle automatisée par les juges européens	29
iii. La consécration d'un droit à l'explication des décisions algorithmiques par la jurisprudence de la CJUE	31

2. <i>L'intelligibilité relative des algorithmes comme obstacle majeur à l'effectivité du droit à la transparence</i>	32
a. État de droit, État social et abscondité algorithmique : un triptyque incompatible selon les juges néerlandais	32
b. Des algorithmes ésotériques : transparence, communicabilité et intelligibilité à la lumière du contentieux de la CNAF.....	34
c. La prohibition de l'usage des algorithmes auto-apprenants dans le cadre des décisions individuelles automatisées en France : l'impossible explicabilité des boîtes noires algorithmiques.....	36
II. UNE REUSSITE DE L'ALGORITHMISATION DES SERVICES PUBLICS DEPENDANTE DE L'AFFIRMATION ET DU RESPECT DU PRINCIPE DE TRANSPARENCE DE L'ADMINISTRATION	38
A. LA TRANSFORMATION NUMERIQUE DE L'ÉTAT : UN EQUILIBRE DELICAT ENTRE OPPORTUNITE POUR LES ADMINISTRES ET DIGITALISATION DES DISCRIMINATIONS	38
1. <i>Des algorithmes miroirs des inégalités sociales renforçant les violations des principes de non-discrimination et d'égalité</i>	38
a. Recherche d'emploi, intelligence artificielle et sexisme : l'exemple de l'agence pour l'emploi autrichienne	38
b. Biais algorithmiques et atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination.....	40
2. <i>Les limites de l'effectivité du droit à la transparence</i>	42
a. En théorie, une « aide à la décision », en pratique une « décision algorithmique » : l'exemple de l'usages de VioGén par les agents de police espagnols	42
b. Une distinction juridique discutable entre les régimes d'aide à la décision et de décision entièrement automatisée.....	44
c. Une responsabilité humaine <i>ex ante</i> , <i>in itinere</i> et <i>ex post</i>	46
B. UNE TRANSPARENCE ABSCONSE : LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET HUMAINS DE L'ALGORITHMISATION DES SERVICES PUBLICS.....	48
1. <i>L'algorithmisation des services publics comme outil moderne de la stratégie de rationalisation de l'action publique</i>	48
a. En période austéritaire, une administration dispendieuse pour l'intelligence artificielle	48
b. Digitalisation et exclusion.....	50
2. <i>L'empreinte écologique de l'administration numérique</i>	51
a. Une dématérialisation physique : l'extraction et l'importation de terres rares	52
b. Administration et souveraineté numériques : la régulation des centres de données	53
CONCLUSION	56
RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES PUBLIQUES	58
BIBLIOGRAPHIE	59
RESUME	65

À travers une analyse pluridisciplinaire issue des sciences sociales, ce mémoire questionne les limites du droit à la transparence actuel en matière d’algorithmisation des services publics en France. Plusieurs exemples d’usage d’algorithmes par les administrations d’États membres de l’Union européenne ponctuent l’analyse.

Se référant aux travaux d’Alain Supiot sur la gouvernance par les nombres, il met en exergue que la gouvernance algorithmique constitue, dans l’histoire administrative, non pas une rupture mais la continuité de la quantification comme moyen de gouverner.

En outre, l’absence d’un réel débat de société sur le ratio coûts-bénéfices de l’algorithmisation des services publics est soulignée. Cette omission est d’autant plus notable que ce mode de gouvernance réécrit partiellement le contrat social entre les citoyens et leurs représentants. Il est notamment question de l’accessibilité physique et théorique des services publics, de l’équilibre entre la protection des droits fondamentaux et l’efficacité administrative et, plus largement, des conséquences sur la relation de confiance État-citoyen et sur l’acceptabilité sociale de cette transformation de l’action publique.

La question de la pertinence de continuer et d’accroître le processus d’algorithmisation des services publics est également au cœur du sujet. D’une part, les générations actuelles souffrent de ses pratiques iniques. D’autre part, son empreinte environnementale semble compromettre les droits des générations futures. Subséquemment, si l’utilisation d’algorithmes par l’administration présente des aspects positifs au vu du nombre croissant et de la complexité des données à traiter, les recommandations de politiques publiques formulées appellent à redéfinir les conditions juridiques et institutionnelles permettant d’en encadrer l’usage.

En somme, ce mémoire tend à soutenir que le droit à la transparence en vigueur ne permet pas d’assurer un contrôle effectif de l’algorithmisation de l’action publique par l’entièreté des administrés. Le droit à la transparence serait une autorisation à l’opacité.

Introduction

« L'intérêt général ne saurait s'accommoder d'une administration se trouvant dans la situation d'un robot au comportement programmé. »

Pr. René Chapus, 1993¹.

En France, l'ambition de transparence administrative remonte à l'époque de la Révolution. À cet égard, Foucault affirmait que : *« une peur a hanté la seconde moitié du XVIII^e siècle : c'est l'espace sombre, l'écran d'obscurité qui fait obstacle à l'entière visibilité des choses, des gens, des vérités. Dissoudre les fragments de nuit qui s'opposent à la lumière, faire qu'il n'y ait plus d'espace sombre dans la société, démolir ces chambres noires où se fomentent l'arbitraire politique, [...] le nouvel ordre politique et moral ne peut s'instaurer sans leur effacement². »* Dans la pensée foucauldienne, la transparence est avant tout une *« volonté de savoir³ »*. Cette volonté est indissociable de la possibilité pour la société d'ériger des contre-pouvoirs, qu'ils soient le Parlement vis-à-vis de l'action du Gouvernement ou bien de la société civile face à son administration. La transparence administrative peut être finalement désignée par : *« le droit du citoyen de savoir ce qu'ont fait, font ou vont faire les autorités administratives »* selon le Pr. Didier Truchet⁴.

Au cours des siècles, la transparence s'est vue prôner comme impératif démocratique au nom de l'intérêt général et à la fois restreinte au nom de la protection de ce dernier. La justice administrative a placé sa reconnaissance juridique sur un balancier oscillant en permanence de droite à gauche, de l'ombre à la lumière, de l'intelligible à l'abscons. La transparence n'est jamais appréciée que pour elle-même, mais toujours par rapport aux bénéfices et inconvénients des impératifs de la gouvernementalité. Malgré une lecture d'un droit à la transparence dans l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Conseil constitutionnel refuse, de façon constante, de constitutionnaliser un principe de droit à la transparence.

La révolution numérique a pour sa part amplifié le phénomène de *gouvernance par les nombres* à partir de la fin du XX^e siècle. La démocratisation des systèmes algorithmiques est apparue avec des promesses de gains d'efficacité pour les agents et usagers du service public. Dès 1973, le ministère de la Santé crée le système d'aide à la décision GAMIN, pour « Gestion automatisée de la médecine infantile », dans le but de faciliter les services sociaux à identifier les enfants présentant un risque de handicap face à une base de données trop conséquente pour

¹ Chapus, René. (1993). *Droit administratif général*. Paris : Montchrestien. P.1025.

² Foucault, Michel. (2001). *Dits et écrits II*. Paris : Gallimard. P.196-197.

³ Foucault, Michel. (2022). *Histoire de la sexualité. I, La volonté de savoir*. Paris : Cairn.

⁴ Truchet, Didier. (2008). *Droit administratif*. Paris : PUF. P.147.

un traitement entièrement humain⁵. Depuis, les algorithmes se sont généralisés dans l'administration et leurs influences sont prépondérantes autant sur la gestion publique, que la décision administration.

La définition retenue de l'algorithme est celle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés : « *un algorithme est la description d'une suite d'étapes permettant d'obtenir un résultat à partir d'éléments fournis en entrée*⁶. » Une distinction sera opérée au cours de ce travail entre les algorithmes dits classiques et ceux auto-apprenants. Quant au service public, il est défini comme, à la fois, une mission et/ou une activité d'intérêt général, et le mode d'organisation de cette activité par une personne publique ou par une personne privée sous le contrôle d'une personne publique⁷.

L'utilisation des algorithmes par l'administration a fait apparaître le concept d'*action publique algorithmique*. Il peut se définir comme « *le fait pour une personne publique de se doter d'outils algorithmiques pour l'aider dans la réalisation de ses missions, soit en lui proposant des solutions, soit en mettant en œuvre des solutions automatiquement développées*⁸. » Pour le titre de ce mémoire, l'appellation de *algorithmisation des services publics* a été retenue afin de souligner le glissement sémantique et conceptuel de la diminution des services publics physiques vers des services publics numériques. En outre, l'analyse de ce mouvement se concentre sur l'administration française et de ses sources de droit administratif, en particulier en ce premier quart du XXI^e siècle. Certains points de droit comparé ponctueront le développement dans le but d'apporter un regard critique sur l'action de l'administration française, mais aussi de démontrer que celle-ci ne fait pas figure d'exceptions par rapport à ses États voisins, tels l'Espagne et les Pays-Bas.

Ainsi, plus de trois décennies après les premières éditions du manuel du Pr. Chapus, le développement des algorithmes et des systèmes d'intelligence artificielle dans l'action publique questionne quant aux contours de l'intérêt général et de la façon actuelle d'administrer. La doctrine mentionne également l'émergence d'une « *nouvelle culture décisionnelle publique*⁹ » basée sur des corrélations statistiques et probabilistes, tandis que celle passée l'était davantage sur la causalité. Entre la crainte d'une surveillance et d'un fichage électronique de la population, selon des critères arbitraires et aux objectifs finals flous, et la peur d'une rupture des principes de la motivation de l'acte administratif individuel, de justification et d'égalité, le droit à la transparence apparaît au carrefour des enjeux de l'État de droit et du *Contrat social*.

Certaines dérives ont laissé apparaître une action publique algorithmique pernicieuse. Les services de la protection sociale et de l'éducation ont été mis en évidence pour leurs pratiques iniques. Cependant, il serait simple de critiquer l'administration sans interroger le bien-fondé du cadre juridique, qui lui a permis la mise en place de ces procédés décisionnels. Le développement et l'innovation des systèmes algorithmiques ont nécessité une adaptation rapide du cadre juridique. Il semble toutefois que dernier ait été dessiné à escient au profit du

⁵ Lancelin, Julien. (2026). *La transparence des algorithmes*. Thèse d'État : Droit public : Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. P.17.

⁶ CNIL. *Algorithme*. [En ligne]. Disponible sur : <https://www.cnil.fr/fr/definition/algorithme> [Consulté le 10/04/2026].

⁷ Il n'a pas de définition juridique textuelle de l'intérêt général. On retiendra donc pour cette définition les jurisprudences CE, Sect., 1963, Nancy et CE, 2007, APREI.

⁸ Bousquet, Jérémy, Carrère, Thibault, et Hammoudi, Sabrina. (2023). *L'action publique algorithmique : risques et perspectives*. Le Kremlin-Bicêtre : Mare & Martin. P.13.

⁹ *Ibid.* P.16.

secteur économique et industriel, et non de la protection des administrés. Ainsi, la mutabilité du service public, loi de Rolland, ne doit pas se faire au détriment des droits fondamentaux de toutes et tous.

Dès lors, dans quelle mesure le droit à la transparence permet-il d'opérer un contrôle effectif de l'action publique algorithmique ?

Le premier temps de notre étude a pour objectif d'analyser l'évolution du droit à la transparence. Sa reconnaissance n'est pas linéaire dans le temps et diffère selon l'action administrative physique et celle numérique. Elle dépend notamment de la notion de l'intérêt général retenue par le législateur et le juge (I).

Le second temps s'attache à démontrer que la réussite de l'algorithmisation des services publics, soit l'amélioration des conditions d'exercice de l'administration de pair avec la relation de confiance État-citoyen, est dépendante d'une application ambitieuse du principe de transparence. Il ambitionne également interroger la soutenabilité humaine et environnementale de l'algorithmisation des services publics (II).

État des savoirs interdisciplinaires

La transparence est liée intrinsèquement à la question de l'État de droit et de la démocratie dans la littérature et ce, dès l'époque des philosophes des Lumières. Le Pr. Jean-François Kerléo, auteur d'une thèse consacrée ce sujet, souligne que les travaux juridiques sur le droit à la transparence en matière du numérique sont apparus à partir de 1970, soit très rapidement à l'usage des premiers algorithmes informatiques par l'administration¹⁰.

À l'heure de la gouvernementalité algorithmique, la littérature juridique converge vers une évolution du paradigme de la transparence avec l'implantation de nouveaux outils : audit algorithmique, certification, labellisation... Le colloque de Nîmes de 2023 intitulé « *L'action publique algorithmique : risques et perspectives* » est en ce sens un riche apport à la doctrine sur le sujet. Cependant, le questionnement total de la réhabilitation d'une *transparence politique*, soit comme la capacité collective à débattre des choix des algorithmes et de la pertinence de leur usage, et non d'un simple accès au code, semble sous-exploitée par la littérature dans son ensemble.

De plus, la montée de l'algorithmisation de l'action publique s'inscrit dans une double dynamique : rationalisation gestionnaire (*New Public Management, data-driven governance*) et transformation des modes de pouvoir (*gouvernementalité numérique*). Dans ce contexte, le droit à la transparence est mobilisé comme instrument central de contrôle démocratique. La Pr. de droit Lucie Cluzel-Métayer souligne une contradiction fondamentale : la transparence est à la fois la condition de possibilité de la responsabilité des acteurs de l'algorithmique et l'un de ses principaux mirages. L'enjeu est donc moins de savoir si la transparence est utile que de

¹⁰ Kerléo, Jean-François. (2023). *La carte et le territoire de la transparence en droit*. Action publique • Recherche et pratiques, 2023/3 (n° 18). P.1.

déterminer dans quelles conditions elle produit un contrôle effectif. En l'état actuel, le droit à la transparence ne permet qu'un espace limité de contestabilité et de légitimation des dispositifs pusillanimes de régulation. Il ne remplit pas pleinement sa fonction de réduction des asymétries de pouvoir et de capacité pour les acteurs du traitement de surmonter l'opacité technique intrinsèque de ces technologies. Pour la Pr. Lucie Cluzel-Métayer, il convient de s'interroger si la légitimité algorithmique n'essayerait pas de remettre en cause celle démocratique¹¹.

En outre, le champ du droit à la transparence est vaste : transparence procédurale et communicabilité des systèmes, explicabilité de l'algorithme et intelligibilité par les tiers. La doctrine est divisée quant à ses limites en droit public. Notre mémoire a l'ambition de montrer l'insuffisance actuelle de la notion de transparence algorithmique. La question principale n'est peut-être pas d'améliorer la transparence en droit mais de penser à une reconfiguration à terme des modes de contrôle démocratiques à l'ère de la gouvernementalité algorithmique.

De même, la littérature philosophique et sociologique a étudié le thème de la quantification de la réalité humaine.

Les travaux d'Arendt et de Bourdieu sur la violence symbolique et violence institutionnelle se prêtent particulièrement bien au cas de l'algorithmisation des services publics. Dans la violence institutionnelle d'Arendt, le pouvoir n'est plus au service de la masse mais de son propre maintien. Il n'est plus là pour protéger et préserver la société mais pour perpétuer la technostructure d'exercice du pouvoir d'une élite. Cette violence institutionnelle est aussi couplée à *l'inconscience institutionnelle*, soit l'incapacité de critiquer l'ensemble normatif et de réfléchir à ses conséquences. Alors que l'Union européenne (UE) et la France démultiplient les procédures d'exception en matière de numérique (procédure expérimentale, bac à sable réglementaire...), la doctrine juridique se penche peu sur ces procédures comme moyens de préserver le pouvoir établi et la domination politique et financière des dominants. Les politologues Gilles Jeannot et Simon Cottin-Marx vont eux plus loin en défendant que le recours aux systèmes d'intelligence artificielle (SIA) par l'administration concentrerait des « *microfascismes en créant des états d'exception et des discriminations par le calcul* »¹².

Bourdieu et Passeron théorisent la violence symbolique quelques années plus tôt, comme moyen de maintien d'un ordre social inégalitaire au profit des dominés. C'est l'ensemble des facteurs et processus conduisant au renouvellement des structures fondamentales d'une société. La métaphore biologique *reproduction* conduit à souligner le caractère évolutif des sociétés, et le fait que des mêmes traits fondamentaux se maintiennent, particulièrement les écarts entre groupes sociaux. Si la violence des technostructures (l'État, les élites économiques et culturelles, *etc.*) permet de créer un cadre de vie commun, de façon violente certes, le pouvoir demeure au service des bienfaits de la population pour le plus grand nombre¹³.

¹¹ Cluzel-Métayer, Lucie. (2022). « La transparence du service public à l'ère numérique : Lumière, ombre et aveuglement ». In Cluzel-Métayer, Lucie, Gazeier, Catherine et Prébissy-Schnall, Catherine. *La transformation numérique du service public, une nouvelle crise ?* Paris : Mare & Martin. P.205.

¹² Jeannot, Gilles, Cottin-Marx, Simon. (2022). *La privatisation numérique : déstabilisation et réinvention du service public*. Paris : Raison d'Agir. P.141.

¹³ Bourdieu, Pierre, Passeron, Jean-Claude. (1970). *La Reproduction*. Paris : Les Éditions de Minuit.

Pour Bernard Van Asbrouck, le basculement d'une violence symbolique à une violence institutionnelle a lieu, notamment lorsque les normes de la technostructure sont incapables de s'adapter aux réalités vécues et ne demeurent que des leviers de maintien du pouvoir de l'élite dominante, ce qui est le cas dans la gestion publique prônée par le *New public management* et ses objectifs d'efficacité et de performance. Il va même plus loin en ajoutant que ce phénomène aboutit à une multiplication des sources réglementaires et législatives pour tenter de préserver son système, bien que ce dernier fasse l'objet à terme d'un « *processus d'obsolescence institutionnel*¹⁴. » En somme, l'institution n'apparaît plus une ressource pour les administrés mais comme une violence, incapable de les comprendre et de les servir.

Cette analyse est d'autant plus pertinente au prisme des travaux de Desrosières sur la politique des grands nombres¹⁵ et d'Alain Supiot sur la gouvernance par les nombres¹⁶. Le sociologue Desrosières a de son côté démontré que les statistiques ne sont pas des outils neutres de mesure, mais des constructions sociales et politiques. Les nombres (taux de chômage, croissance, *etc.*) résultent de choix historiques, administratifs et politiques, qui servent autant à décrire le réel qu'à le façonner. En influençant la manière dont on pense la société et on dessine les politiques publiques, les nombres participent à la création à son gouvernement. Ses travaux permettent notamment de ne pas traiter la façon d'administrer par les algorithmes comme une rupture récente, mais bien comme le prolongement de politiques publiques chiffrées anciennes. Le juriste Alain Supiot a analysé la tendance contemporaine de la gouvernabilité par les nombres, soit le déclin de la gouvernance par la norme juridique fondée sur des principes d'égalité et du contradictoire au profit d'une gouvernance pilotée par des objectifs quantifiés (statistiques, indicateurs, algorithmes, *etc.*) vendus comme relevant d'un savoir technique et échappent au débat démocratique.

Néanmoins, cette gouvernance par les nombres ne doit pas occulter la statistique d'État comme moyen de gouvernance depuis des siècles. À ce titre, les travaux de Foucault sur la gouvernabilité permettent de replacer les techniques sécuritaires dans le temps long de la société de contrôle souhaitée par la population. Son analyse de la gouvernabilité désigne un mode de pouvoir fondé sur la gestion des populations et des dispositifs de savoir. Par conséquent, l'algorithmisation des services publics constitue un prolongement de cette logique en intensifiant la quantification, automatisant les mécanismes de régulation et en déplaçant le pouvoir vers les infrastructures techniques. La thèse de la Pr. Antoinette Rouvroy et du Pr. Thomas Berns est plus radicale à propos de la gouvernabilité algorithmique. Elle affirme que les algorithmes gouvernent par anticipation, court-circuitent la subjectivité et remplacent la norme par la corrélation. En somme, il n'y a pas de décision individuelle explicite et plus de prise pour le droit classique, qui suppose un individu et une décision justifiée¹⁷.

Enfin, cette nouvelle façon de gouverner doit être remplacée dans une logique économique, celle du néolibéralisme numérique. L'algorithmisation des services publics s'inscrit dans une rationalité néolibérale caractérisée par un gouvernement par les indicateurs et une optimisation des comportements, comme une externalisation du secteur public aux

¹⁴ Van Asbrouck, Bernard. (2020). *La violence institutionnelle et le cauchemar d'Hannah Arendt*. Bruxelles : Presse universitaires de Bruxelles.

¹⁵ Desrosières, Alain. (2010). *La politique des grands nombres, Histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte.

¹⁶ Supiot, Alain. (2015). *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France*. Paris : Fayard.

¹⁷ Rouvroy, Antoinette, Berns, Thomas. (2013). *Gouvernabilité algorithmique et perspectives d'émancipation Le disparate comme condition d'individuation par la relation ?* Réseaux, 177(1). P.163-196.

acteurs privés. L'État est transformé en régulateur de marchés des données et en utilisateur des technologies privées. La notion de transparence est alors reconfigurée comme un outil de gestion des risques et un élément de conformité, plutôt qu'un instrument démocratique. À cet égard, la Pr. Shoshana Zuboff théorise le « *capitalisme de surveillance*¹⁸ », au sein duquel les individus sont transformés en sources de données et le pouvoir économique doublé d'un pouvoir informationnel. Les données constituent une nouvelle forme de capital. Les algorithmes sont des instruments d'extraction de valeur. L'opacité n'est pas neutre, mais instrument de maintien des asymétries structurelles avec l'aval du secteur public au profit de celui privé. Son analyse est à rapprocher avec celle de Jean-Bernard Auby, qui met en lumière que la législation européenne du numérique est dessinée en faveur du secteur industriel¹⁹.

Il est difficile de conclure sans mentionner le peu de littérature sur l'impact environnemental de l'algorithmisation des services publics et le vide juridique à son sujet. L'espace aux intersections du droit de l'environnement et de celui du numérique semble avoir été peu saisi par le législateur et la doctrine.

Pour le second, il peut s'agir d'un manque de sources primaires et secondes. Les chaînes de production du numérique sont tentaculaires (de l'extraction des métaux rares pour la fabrication de l'ordinateur aux centres de données pour le fonctionnement d'internet) et les études d'impacts semblent faibles et balbutiantes. Par exemple, la consommation de litres d'eau pour chaque requête sur un algorithme d'intelligence artificielle, comme ChatGPT, peine à être exacte.

Pour le premier, il est compliqué de ne pas supposer une cécité désirée. Une hypothèse est donc que la dérégulation a été choisie dans le droit du numérique pour ne pas freiner l'innovation économique. Dans le droit public de l'environnement, c'est l'absence de régulation.

Méthodologie

Un glissement de l'empirique vers le théorique a été opéré pour mener à bien ce travail de recherche. Observant les conséquences de l'algorithmisation des services publics pour une partie des administrés, cela a représenté une invitation à étudier le cadre juridique en vigueur. Le droit étant le résultat de la volonté des pouvoirs exécutifs et législatifs, eux-mêmes puisant leur légitimité dans l'opinion majoritaire de la population lors des votes, il a ensuite été intéressant de saisir les doctrines qui ont influencé ces pouvoirs dans leurs prises de décision.

Une approche interdisciplinaire a donc été menée dans le but de saisir les enjeux globaux de la transparence des algorithmes et de l'action administrative numérique. À ce titre, la sociologie, l'économie, la science politique, et la philosophie politique ont été mobilisées, en sus du droit public, afin de permettre une analyse d'ensemble de ces enjeux. La consultation d'une littérature spécialisée a donc été au cœur de ce travail de recherche.

¹⁸ Zuboff, Shoshana. (2019). *L'Âge du capitalisme de surveillance*. Paris : Zulma.

¹⁹ Auby, Jean-Bernard. (2024). *Smart cities : enjeux juridiques de la ville intelligente*. Paris : LexisNexis.

I. Un droit à la transparence au nom de l'intérêt général : un droit évolutif selon les aspirations sociétales

Juridiquement, la notion d'intérêt général apparaît simultanément avec celle de transparence lors de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789. Leur définition respective n'est pas restée statique. Leur évolution en droit n'est autre que la traduction des aspirations sociétales de chaque époque. Il conviendra d'étudier les racines du droit à la transparence (A), puis les contours actuels de ce droit dans le cadre de l'action administrative numérique (B).

A. Les fondements juridiques de la transparence administrative

L'Union européenne étant à la fois une union économique et de droits, son intégration dans l'ordre juridique français a redessiné une partie des obligations de transparence. La première sous-partie de l'analyse sera dédiée à l'évolution du droit à la transparence en droit administratif (1). Dans la seconde sous-partie, les sources européennes de ce droit, c'est-à-dire de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme, seront étudiées (2).

1. L'évolution de l'interprétation du droit à la transparence administrative en droit français

a. La Révolution française et le droit à la transparence

La première consécration d'un droit à la transparence en droit français remonte à la Révolution française. Après des siècles de pouvoir monarchique absolutiste, les Révolutionnaires prônent la transparence comme l'assurance de contre-pouvoirs. Le temps des lettres de cachet du roi, symbole de l'arbitraire sous l'Ancien Régime, n'est plus non plus. En 1789, les zones de privilèges décisionnels du pouvoir royal n'ont plus de raison d'être. Le respect de la démocratie impose la transparence des décisions administratives.

Cette nécessité se justifie selon différentes approches des philosophes des Lumières. Selon Rousseau, elle est nécessaire, puisqu'elle permet l'exercice de contre-pouvoirs et donc la fin du privilège décisionnel. Pour Montesquieu et Kant, la transparence est davantage rattachée à la notion d'intelligibilité²⁰. Dans les deux cas, pour les philosophes des Lumières, elle est un outil du contrôle démocratique. Plus exactement, elle permet que le peuple ait connaissance de l'action politique, de ses fondements, comme de ses justifications et de sa mise en œuvre. Cette connaissance portée à la population lui permet qu'elle puisse s'en saisir pour contrôler elle-

²⁰ In Marchand, Jennifer. (2014). *Réflexions sur le principe de transparence*. Revue du droit public, 2014(3), P.682.

même les actions de l'administration. En ce sens, elle ne devient plus simple destinataire de règles mais réel contre-pouvoir à l'action de ceux qu'elle a élus. De même, pour l'édiction des décisions individuelles, la transparence permet de justifier de leur légalité et donc d'astreindre l'arbitraire de l'exécutif et de son administration, *a contrario* des lettres de cachet. Cette nécessité de transparence en démocratie sera aussi à l'origine de la transparence des débats parlementaires.

Ainsi, l'Assemblée nationale constituante consacre le droit à la transparence dans l'antépénultième article de la DDHC : « *Art. 15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* » La consécration d'un droit à la transparence naît en quelque sorte simultanément que la démocratie française.

Cependant, ce droit ne sera pas repris dans les constitutions de 1946 et 1958. De ce fait, il faut attendre la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel pour que ce dernier réacquiert une valeur constitutionnelle et ce, grâce à l'attribution d'une valeur constitutionnelle à la DDHC. Il convient de souligner qu'en 2015 les juges du Palais-Royal retiendront une conception très large de « l'agent public » en intégrant à cette catégorie les membres de gouvernement²¹.

En somme, c'est à la fin des années 1970 que la transparence s'impose à nouveau comme un sujet à part entière et prépondérant en démocratie.

b. 1978, la CADA et la LIL : l'année du renforcement de la transparence administrative

Le droit à la transparence infuse dans les esprits et sa reconnaissance juridique prend un tournant particulier grâce à deux lois en 1978 : 1) la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (dite LIL), 2) la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (dite loi CADA).

D'une part, à propos des données personnelles, le Conseil d'État se saisit des nouveaux défis que posent la création et la démocratisation de l'usage de l'informatique et rédige un rapport dès 1971 à destination du Gouvernement sur ce domaine. En 1974, la nécessité d'une loi régulant l'informatique se fait entendre lors de la publicité du projet S.A.F.A.R.I., dont le but était de constituer « *des banques de données avec un identifiant unique pour l'ensemble des répertoires et fichiers publics.* » La controverse émerge du fait de la crainte d'une surveillance généralisée par l'administration et d'atteintes aux libertés individuelles et ce, alors que la population française est encore traumatisée par la déportation et la numérotation de personnes

²¹ Cons. const., 2016-599 QPC, 2 décembre 2015.

durant la Seconde Guerre mondiale. Le 21 mars 1974, le journal *Le Monde* publie un article de Philippe Boucher, dont le sous-titre est resté dans la postérité « "Safari" ou la chasse aux Français ». Dès la semaine suivante, par une circulaire, le Premier ministre Pierre Messmer suspend le projet et décide de nommer une commission « Informatique et libertés », laquelle a pour objectif de définir le cadre juridique de l'utilisation de l'informatique en respectant les libertés individuelles. Le rapport remis en 1975 servira de base pour le projet de loi Informatique et libertés.

La LIL pose les grands principes en matière de collecte de données : définition des données sensibles, prohibition ou encadrement très strict de celles-ci, droit à l'individu d'être informé de l'existence d'un fichier le concernant, droit d'accès aux données, droit de rectification... Afin que l'effectivité des droits et obligations contenus dans cette loi soit garantie, le même texte crée la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), autorité administrative indépendante (AAI) dotée de pouvoirs d'information, de contrôle et de sanction. La création d'une AAI est également un signe d'ouverture à la transparence de la part de l'administration.

En définitive, cette loi lève une partie le voile du secret administratif en octroyant le droit d'accès à ses informations personnelles détenues par des organismes publics. Cependant, ce sont les garde-fous et les principes qu'elles consacrent, qui seront prépondérants pour la mise en place de l'algorithmisation des services publics.

Il convient aussi de souligner la différence de l'acceptabilité de l'appareillement des données en plus de cinquante ans, soit entre la société française de 1974 et celle de 2026, particulièrement sur la question de l'interconnexion des fichiers de données personnelles entre les différents ministères. À l'époque, les risques de détention d'informations par la police avaient été en partie à l'origine du scandale, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui avec les algorithmes de lutte contre la fraude sociale et fiscale. L'acceptabilité sociale de la possession, toujours plus grande, de données personnelles par l'administration a augmenté en échange d'un gain d'efficacité administrative.

D'autre part, la loi CADA est votée six mois après. Actuellement, ses dispositions sont codifiées aux articles L 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). C'est réellement avec ce texte que le droit à la transparence apparaît et que la culture administrative du secret s'estompe. On parle d'un « *tournant informationnel*²² ». Cette ouverture de l'État se poursuivra le semestre suivant avec la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives abaissant le délai de droit commun de communicabilité de celles-ci.

La loi CADA révèle un changement de perspective de l'action publique. Elle symbolise un passage du secret comme principe à l'exception. L'administré se reconnaît un droit élargi à l'accès aux documents administratifs, s'il en fait la demande. Comme avec la LIL, une AAI est créée pour s'assurer du respect des droits et obligations de l'État à ce sujet : la Commission d'accès aux documents administratifs.

La doctrine qualifie pendant quelques années le droit à la transparence comme un « *droit de savoir* », voire de « *droit de troisième génération des droits de l'Homme*²³ » selon le

²² Kerléo, Jean-François. *Op. cit.* P.17.

²³ *Ibid.* P.18.

Président Braibant, qui permettrait l'accroissement de l'État de droit et l'émergence d'une démocratie administrative.

Nonobstant, l'élévation au rang de droit de l'Homme est source de débat doctrinal à l'époque. Le Pr. Riviero y voit un droit « *trop vague* », un mot « *trop flou*²⁴. » L'ensemble des travaux universitaires abandonne rapidement le qualitatif, ce qui semble précurseur du refus de reconnaissance d'un droit constitutionnel à la transparence par le Conseil constitutionnel. Toutefois, cette absence de reconnaissance d'un droit constitutionnel n'empêche pas son émergence en tant que nouveau principe d'action du service public par la Charte des services publics du 18 mars 1992.

Enfin, il convient de mettre en exergue que cette politique d'ouverture à la transparence comme nouveau mode de l'action publique, en partie au service du renforcement de la confiance avec les administrés, n'est pas propre à la France lors de la seconde moitié du XX^e siècle. L'exemple le plus emblématique est celui de la Russie.

Peu de temps avant la chute de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), le secrétaire général Mikhaïl Gorbatchev met en place à partir de mai 1986 la réforme de la *glasnost*, traduite par transparence. À l'inverse du cas français, la *glasnost* est davantage relative à une libéralisation de la liberté d'expression et à une diminution de la censure en République soviétique, plutôt qu'un accès renforcé aux documents administratifs. Il convient ainsi de souligner que la transparence est plébiscitée par les peuples à l'international à la fin du XX^e siècle. Certains pourraient soutenir qu'il s'agit d'une forme d'occidentalisation dans la façon d'administrer au sein de l'espace soviétique. La Pr. Jennifer Marchand affirme que depuis la réforme de Gorbatchev en 1986, la transparence est « *érigée en idéologie dominante*²⁵. »

Par ailleurs, les historiens s'accordent à dire que, concernant l'URSS, c'est l'ouverture à la transparence, accompagnée de la *perestroïka*, traduction de *reconstruction*, qui a précipité la chute du régime communiste.

- c. « D'une communication sur demande à une diffusion d'initiative²⁶ », le droit à la transparence à l'heure de l'ouverture des données

À l'inverse de l'Italie qui s'est dotée en 2005 d'un code de l'administration numérique et en 2013 d'un code de la transparence, la République française n'a pas dédié un code spécifique aux deux thèmes. Majoritairement, les lois relatives à la transparence administrative sont codifiées dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), ce qui témoigne aussi que la transparence n'est en effet pas appréhendée comme un droit

²⁴ Riviero, Jean. (1990). *La transparence administrative en Europe*. Paris : Annuaire européen d'administration publique. P.307. In Marchand, Jennifer. *Op. cit.* P.700.

²⁵ Marchand, Jennifer. *Op. cit.* P.678.

²⁶ Sauvé, Jean-Marc. (2017). *Transparence et efficacité de l'action publique*.

constitutionnel à part entière en France mais comme une composante nécessaire dans la relation de confiance du citoyen vis-à-vis de l'État.

La mise en place de l'*open data* s'est faite progressivement. La mission Etalab voit le jour en 2011 avec pour objectif la collecte des données des différentes administrations et leur publication sur le site www.data.gouv.fr. Quatre ans plus tard, cette politique de la donnée est soutenue par la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public, puis la loi n° 2015-991 dite NOTRe imposant aux collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants la publication de leurs données.

C'est réellement la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui a transposé le concept de transparence au service de l'administration numérique, avec la délimitation et préservation d'un équilibre entre la publication et diffusion des données au nom de l'*open data*. L'ouverture des données publiques, leur réutilisation, la protection de certaines données ont été consacrés pour la protection des droits fondamentaux et des intérêts de l'État, eux-mêmes pris au nom de l'intérêt général.

Par ailleurs, cette loi a créé un service public de la donnée, a consacré l'ouverture des données publiques et d'intérêt général et a permis le libre accès aux écrits de la recherche publique. L'article L. 300-2 du CRPA a été modifié pour intégrer les codes sources utilisés par les administrations comme documents administratifs. Les bases de données et les données présentant un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental doivent être désormais publiées. L'article 6 dispose que cette obligation de publication s'applique pour les administrations de moins de 3 500 habitants et les établissements publics et les organismes privés chargés d'un service public, à l'exception des entités de moins de cinquante agents ou salariés. Toutefois, des exceptions à cette diffusion existent. Nous y reviendrons dans une prochaine partie.

En somme, comme le résume Jean-Marc Sauvé, la loi pour une République du numérique marque un tournant dans la transparence administrative avec un passage « *d'une communication sur demande à une diffusion d'initiative*²⁷. » Cependant, cette diffusion d'initiative semble avoir pour but premier le partage de données pour la création de connaissances et de richesses, plus que par une volonté réelle de transparence en lien avec la relation de confiance État-administré. Le développement économique semble primer sur les objectifs démocratiques et de libertés fondamentales. Le principe sous-jacent est le partage de jeux de données pouvant être réutilisés par et pour la recherche privée et publique, ce qui s'inscrit dans la même perspective européenne lors des premières régulations communautaires à ce sujet. La donnée n'est pas une fin en soi mais un « *bien product[rice] de valeur*²⁸. » De prime abord, la donnée est perçue comme un bien économique avant d'être potentiellement une extension d'une réalité humaine avec tous les enjeux englobant ces derniers, et notamment le respect des droits fondamentaux.

En ce sens, la traduction en droit interne du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD) a permis de s'assurer que l'ouverture et la

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Auby, Jean-Bernard. *Op. cit.* P.41.

réutilisation des données ne tournent pas au détriment des droits fondamentaux. La loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et l'ordonnance du 12 décembre 2018 prise sur le fondement de l'article 32 de ladite loi ont d'une part traduit le RGPD, d'autre part actualisé la LIL et le rôle de la CNIL. L'article 10 s'est notamment vu incorporer l'interdiction du profilage et de décision individuelle ayant des effets juridiques à l'égard d'une personne ou l'affectant de manière significative pris entièrement par l'intermédiaire d'un traitement automatisé de données à caractère personnel.

À la suite d'une saisine de parlementaires, le Conseil constitutionnel s'est prononcé pour la première fois sur le recours par l'administration à des algorithmes pour l'édition de décisions. Par sa décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, les Sages du Palais Royal ont abondé dans le sens du législateur et ont également précisé l'interdiction de décisions administratives prises par un algorithme auto-apprenant, du fait des risques de *boîte noire* qu'il représente. Cette modification du projet de loi initial et confirmation par la décision sont allées dans le sens de l'avis de la CNIL, qui avait exprimé dans sa délibération n° 2017-299 du 30 novembre 2017 portant avis sur un projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne de la loi n° 78-17 du janvier 1978 son attachement au « *principe général et majeur d'intervention humaine systématique dans la prise de décisions à effet juridique*²⁹. »

2. Le droit à la transparence au niveau européen : un droit des données publiques européennes

a. D'un droit européen à la transparence des données publiques dans le cadre du marché intérieur...

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) dispose d'un article spécifique à la protection des données personnelles (article 8). Parallèlement l'article 41 consacre le droit à une bonne administration et l'article 42 à l'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ces deux articles composent donc la base « constitutionnelle » d'un droit à la transparence à l'échelle de l'Union et d'un droit aux données publiques européennes. Nonobstant, comme l'analyse le Pr. Jean-Bernard Auby : « *Ce droit n'est en principe pas applicable aux situations purement nationales ; cependant, il étend son impact aux situations dans lesquelles les administrations nationales mettent en œuvre des normes et politiques de l'Union, notamment en ce qui touche aux échanges d'informations*³⁰. » Ces articles pourraient donc être invoqués lors de contentieux correspondant à ces critères.

En outre, il met en exergue que la Commission européenne a, dès les années 1990, été en faveur de l'ouverture des données, puisqu'il était démontré que le principe de disponibilité des données publiques permettait des retombées économiques positives. À ce titre, en 1989 des

²⁹ CNIL, délibération n° 2017-299, 30 novembre 2017.

³⁰ Auby, Jean-Bernard. *Op. cit.* P.41.

lignes directrices pour l'amélioration de la synergie entre le secteur public et le secteur privé sur le marché de l'information sont publiées, puis un livre vert en 1998 sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information, enfin une communication « Europe 2002 : créer un cadre communautaire pour l'exploitation de l'information³¹. » En somme, la législation européenne sur les données publiques est née pour dynamiser le marché intérieur en lui assurant un cadre juridique propice, plutôt qu'en adoptant des règles strictes pour la protection des données personnelles et éviter le risque de mésusages donnant lieu à des cas de discriminations institutionnelles.

L'ouverture des données à l'échelle européenne a aussi été prise, en premier lieu, sur les données non personnelles par l'adoption de plusieurs directives au début du XXI^e siècle, comme la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil sur la réutilisation des informations du secteur public, dite directive PSI, puis celle 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique (INSPIRE), qui fait apparaître le concept de la donnée urbaine, concept fortement repris dans la mise en place de « *smart cities* » (villes intelligentes). Il faut noter que ce concept est repris avec le règlement n°2023/138 du 21 décembre 2022 établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation, dans laquelle les données urbaines sont intégrées parmi la nouvelle catégorie de « données de forte valeur ».

Enfin, pour l'UE et de façon similaire avec la France, le concept de transparence a été érigé comme un principe du traitement d'égalité entre opérateurs publics et privés et ce, dans l'accès à la commande publique. Par conséquent, il est vu comme un outil de lutte contre les pratiques discriminatoires entre les concurrents. Il tendrait même à être un principe directeur des politiques européennes sur ce thème³².

b. ...À un droit à la transparence des données publiques relatif à la protection des droits des citoyens de l'Union européenne

Face aux risques de discriminations et la multiplicité des usages algorithmiques par les États membres et les citoyens, la réglementation européenne s'est attachée à renforcer son arsenal juridique propre à la protection des données et aux droits fondamentaux. Parallèlement, la donnée n'est plus considérée comme un unique levier de stimulation de l'innovation mais comme un instrument de géopolitique. De ce fait, l'UE a cherché récemment à asseoir une souveraineté numérique afin d'ouvrir une « troisième voie » européenne de la donnée, face aux deux modèles de régulation numérique étasunien et chinois. L'Union a donc développé, à partir des années 2010, une régulation davantage relative à la protection des droits fondamentaux des

³¹ *Loc. cit.*

³² Marchand, Jennifer. *Op. cit.* P.692.

citoyens, et donc de protection face à la prédation des données personnelles européennes par les géants chinois et américains, et le développement de sa souveraineté numérique³³.

Cependant, cette protection des droits fondamentaux a parfois pu être timorée de sorte que le déploiement d'une souveraineté numérique et d'une *European tech* ne soient pas non plus freinés par un corpus juridique trop contraignant, comme peut le montrer l'exemple récent de la régulation de l'intelligence artificielle.

Le RGPD est entré en vigueur en 2018 et transposé en France la même année, constitue toujours la clef de voûte du droit européen en matière de protection des données personnelles. Le règlement (UE) 2024/1689 établissant des règles harmonisées sur l'intelligence artificielle (RIA) se base en grande partie sur les principes prévus par le RGPD, en autres pour les exigences de contrôle humain et d'explicabilité de systèmes d'intelligence artificielle (SIA). En effet, les articles de la section 1 du chapitre 3 du RGPD encadrent les droits de la personne concernée au titre de la transparence, du droit d'accès à ses données et de l'intelligibilité de ses données. L'article 12 dispose que l'information et l'accès aux données personnelles doit être : « *d'une façon concise, transparente, compréhensible et aisément accessible en des termes clairs et simples* ». Concernant le profilage et les décisions individuelles prises exclusivement sur un traitement automatisé, la personne concernée a le droit de s'y opposer, bien que des exceptions permettant de détourner ce refus soient possibles (article 22). Par ailleurs, il existe un équivalent de la CNIL à l'échelle européenne appelé le Contrôleur européen de la protection des données, autorité indépendante de contrôle des institutions européennes sur ces sujets.

Un ensemble de textes a été adopté aux échelles européenne et interne à propos de la surveillance policière, particulièrement après 2015, dans un contexte d'augmentation d'attentats terroristes dans les États membres à l'Ouest de l'UE. La question de la protection des données et du recours à certaines technologies sécuritaires, dont la vidéosurveillance algorithmique, ont été au cœur de la réglementation. Notre analyse se focalisant davantage sur les services publics de la protection sociale et de l'éducation, ils ne seront pas étudiés. Il convient toutefois de mettre en exergue que, sur le thème de la limitation de l'intelligence artificielle, Bruxelles s'est montrée pusillanime et a multiplié les *bacs à sable réglementaires*. La balance entre retombées financières potentielles et protection des droits fondamentaux a donc penché en faveur des premières, malgré une communication censée appuyer le rôle clef de l'UE dans la préservation de l'État de droit et les intérêts des particuliers en démocratie.

En outre, d'une façon plus tardive que la France, l'UE s'est dotée d'une politique européenne en faveur de l'ouverture et de la réutilisation des données, notamment avec la directive 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, dite directive *open data*. La stratégie européenne pour la donnée dévoilée par la Commission européenne le 19 février 2020 a acté la création d'un marché européen des données. Ce réveil européen intervient

³³ Fériel, Louis. (2024). *La construction juridique d'un marché européen des données*. Confluence, Sciences & Humanités, 6(2). P.89-109.

rapidement après l'adoption du *Cloud Act* en 2018, qui permet au gouvernement étasunien d'avoir accès aux données des entreprises américaines basées ou non sur son sol. Ce risque majeur d'ingérence étrangère a remis sur le devant de la scène la prépondérance d'une troisième voie européenne, qui peine cependant à se démarquer et démontrer un cap clair et ambitieux.

De même, cette traduction du marché unique européen *in real life (IRL)* en marché unique numérique peut être interprété comme l'émergence d'une « *liberté numérique de circulation des données*, [qui] *s'ajouterait aux traditionnelles libertés de circulation des marchandises, des services [...], sur lesquelles s'articule la réalisation du marché intérieur de l'Union européenne*³⁴. » Cette liberté de circulation semble effective pour l'innovation et l'industrie mais peu convaincante en matière de renforcement des droits fondamentaux. La seconde partie du mémoire précisera en quoi les nombreuses exceptions prévues dans le RGPD à ses principes font que ce texte, pierre angulaire du droit des données en Europe, est malléable à souhait pour les États membres et leur secteur économique.

c. L'interprétation dynamique du droit à la vie privée de la Convention européenne des droits de l'homme

Le Conseil de l'Europe s'est soucié très tôt du traitement des données personnelles lors de l'utilisation d'algorithmes en adoptant le 28 janvier 1981 la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Celle-ci a posé le principe d'interdiction d'avoir recours à des mécanismes de décisions automatiques.

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) n'a pas d'article spécifique à la protection des données personnelles, comme il peut en avoir au sein de textes communautaires. Par conséquent, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a interprété de façon dynamique l'article 8 de la CESDH à propos du droit au respect à la vie privée, de sorte à y intégrer les données personnelles et ce, dans une jurisprudence constante. Ce rapprochement est peu surprenant, puisqu'il est même incité par le Préambule de la Convention de 1981 :

« Considérant qu'il est souhaitable d'étendre la protection des droits et des libertés fondamentales de chacun, notamment le droit au respect de la vie privée, eu égard à l'intensification de la circulation à travers les frontières des données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé. »

Cette interprétation rejoint par ailleurs la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Toutefois, la différence notable entre les deux cours est que la CEDH rattache aussi dans ses textes la question de la publicité des documents administratifs, y compris des algorithmes publics, à l'article 10 relatif à la liberté d'expression. Ses juges relient la

³⁴ *Ibid.* P.95.

question de la transparence algorithmique à celle du débat démocratique, mais également à celle de la lutte contre la corruption.

À ce jour, les contentieux devant la CEDH concernant les données personnelles ont davantage été relatifs à des techniques de surveillance et stockage de données par les États au nom de la protection intérieure et de la lutte contre le terrorisme. Aucun contentieux concernant des algorithmes publics utilisés dans le cadre de l'action administrative, sans lien avec des missions de police administrative ou judiciaire, n'est à relever.

Il est aussi à noter que la France n'a pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 25), dite Convention de Tromsø. Seuls dix-sept États l'ont fait à ce jour. Cette convention est considérée comme le premier instrument juridique international contraignant à propos du droit d'accès des documents publics détenus par les autorités publiques. Aucun communiqué ministériel expliquant ce refus n'a été publié.

Enfin, le Conseil de l'Europe s'est aussi récemment démarqué en adoptant le premier traité international contraignant à propos des SIA en 2024. Cette Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225) s'applique à la fois aux acteurs publics et privés usant des SIA. La question de la transparence de ces systèmes est traitée à plusieurs reprises, comme au sein de l'article 8 qui contraint les parties à adopter ou maintenir des mesures relatives à la transparence et au contrôle des activités menées dans le cadre du cycle de vie des SIA.

Cependant, il demeure possible de déroger aux différentes obligations de transparence, qui restent par ailleurs assez vagues et peu contraignantes au nom de principes classiques : intérêts de sécurité nationale, protection de l'ordre public, activités de recherche et développement (article 3 – champ d'application). S'il est possible de saluer la ratification de ce traité par l'UE et plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, il faut souligner qu'elle n'apporte pas de protection supplémentaire pour les citoyens de l'Union et qu'elle reste globalement peu contraignante pour les États. Les États-Unis d'Amérique sont souvent frileux vis-à-vis des traités internationaux jugés trop contraignants et pouvant s'opposer à leurs intérêts économiques. Ils veulent tout à la fois protéger leurs géants du numérique (GAFAM), et leur souveraineté numérique. Leur ratification de ce traité sous la présidence de Donald Trump pourrait être interprétée comme un signe de la faible ambition de protections des droits fondamentaux, de la démocratie et l'État de droit et ce, malgré le nom de cette Convention-cadre.

Ainsi, l'évolution de la définition de la transparence en droit administratif a accompagné celle de l'intérêt général, qu'elle soit relative à la façon de gouverner comme à la protection des libertés individuelles et des droits fondamentaux. La révolution numérique a fait apparaître un nouveau mode de gouvernementalité, celle de la gouvernementalité algorithmique. Il convient à présent d'étudier le développement des obligations de transparence s'imposant à l'administration numérique.

B. L'administration numérique face aux obligations du droit à la transparence

Comme susmentionné, la politique d'ouverture des données inclut également la transparence sur les algorithmes publics utilisés. Toute personne recevant une décision individuelle basée sur un traitement algorithmique peut demander à l'administration une explication de la décision et donc des critères retenus par l'algorithme, à moins que ce traitement fasse partie des exceptions prévues par la loi. Cette obligation de transparence est intimement liée à celle de motivation des décisions administratives, prévue comme principe garant de l'État de droit. Toujours est-il qu'il existe un certain nombre d'exceptions permettant aux autorités de se défaire de leur obligation. Il conviendra donc de les étudier et de s'interroger sur la pertinence de ces exceptions dans le cadre des services publics à caractère social, plus que de défense nationale (1). Il conviendra également d'analyser les tensions entre le droit à la transparence pour l'administration et son intelligibilité pour les administrés (2).

1. Une obligation de communicabilité dérisoire

a. Les nombreuses exceptions au principe de transparence

Le législateur et le juge n'ont pas consacré un droit constitutionnel à la transparence, et, *ipso facto*, un droit à la transparence algorithmique. À l'inverse, ils ont prévu un certain nombre d'exceptions qui sont généralement les mêmes que celles qui s'appliquent aux documents d'État.

La Pr. Lucie Cluzel-Métayer va plus loin en avançant l'argument que le régime juridique entourant la transparence numérique « *témoigne d'une volonté des autorités publiques d'en restreindre l'accès*³⁵ ». Cela irait donc expressément à l'encontre de la politique de diffusion d'initiative (*supra*, p.16.). Les limites du périmètre matériel de la transparence sont classiquement les secrets de la défense nationale, la sûreté ou la sécurité du territoire, que l'on regroupe sous la justification, parfois absconse et souvent arbitraire, de la raison d'État.

- i. La force obligatoire de transparence circonscrite au périmètre des décisions individuelles et des décisions mobilisant des données personnelles

L'obligation de publicité n'est valable pour l'administration uniquement lorsqu'elle utilise un algorithme pour prendre une décision individuelle. Cela exonère, de fait, une grande part de l'action administrative. De même, selon l'article R 311-3-1-2 du CRPA, l'obligation de transparence envers l'administré se borne au degré et mode de contribution du traitement algorithmique, aux données traitées et leurs sources et aux paramètres et opérations effectuées par le traitement. Cela signifie donc en creux que l'algorithme n'a pas à être rendu public sous

³⁵ Cluzel-Métayer, Lucie. (2023). « Transparence et loyauté des algorithmes publics. » In Bousquet, Jérémy, Carrère, Thibault, et Hammoudi, Sabrina. *Op. cit.* P.175.

sa forme brute. La communication a lieu s'il y a une demande de la personne concernée par le traitement algorithmique. Conséquemment, cela s'éloigne à nouveau du principe de la diffusion d'initiative.

- ii. L'appréciation du degré de transparence selon l'intérêt général : entre nécessité de transparence démocratique algorithmique et protection de la raison d'État

Comme pour l'administration physique, l'interdiction de communication des documents listés ou pouvant porter atteinte aux intérêts de la Nation énumérés à l'article L 311-5 du CRPA s'applique à l'action publique numérique.

En l'occurrence, le ministère de l'Économie et des Finances a été le premier à bénéficier de ces dispositions afin de ne pas être dans l'obligation de dévoiler le code source de son outil « Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) au nom de la recherche et la prévention d'infractions, c'est-à-dire contre la fraude fiscale. À titre subsidiaire, cet algorithme est la preuve qu'une exception au profilage est possible en vertu du RGPD, qui laisse une large manœuvre aux États membres tant qu'un acte législatif est pris pour l'autoriser dans des cas particuliers³⁶. Ainsi, lorsque plusieurs associations ont demandé à la CNAF de dévoiler le paramétrage de son logiciel de notation des bénéficiaires des allocations sociales, celle-ci a avancé le même motif d'exception au nom de la lutte contre la fraude sociale, ce qui avait été validé par la CADA (*infra*, p.33). Si le Conseil d'État n'a pas encore rendu sa décision sur ce contentieux, il convient cependant d'ores et déjà de s'interroger sur la pertinence de cet argument au vu des accusations portées en matière de violation des droits fondamentaux des administrés.

En revanche, le droit fondamental au respect de la vie privée peut permettre de déroger à ces obligations, comme l'a montré le refus de la CADA de divulguer l'outil de pseudonymisation des décisions de justice créé par la Cour de cassation³⁷. L'articulation entre l'intérêt général de la transparence et la protection des particuliers

- iii. Partenariats public-privé et droits de propriété intellectuelle des entreprises privées sur les algorithmes publics

Par ailleurs, le recours croissant à des acteurs privés par l'administration soulève, d'une part, la question de la souveraineté des instruments de l'État, et, d'autre part, constitue une brèche à l'obligation de communicabilité. En effet, les droits de propriété intellectuelle d'un tiers sur un algorithme peuvent justifier de l'opacité de ce dernier (article L 321-1 du CRPA).

³⁶ Cluzel-Métayer, Lucie. « Décision publique algorithmique et discriminations. » In Mercat-Bruns, Marie. (2020). *Nouveaux modes de détection et de prévention de la discrimination et accès au droit*. Paris : Société de législation comparée. P.8.

³⁷ CADA, 30 mars 2023, avis n° 20230314.

La jurisprudence du Conseil d'État a déjà admis que l'administration doit avoir l'autorisation du propriétaire du document pour sa diffusion, sachant que ce dernier peut donc le refuser³⁸.

Subséquemment, la privatisation des services publics interroge car il apparaît moins contraignant pour une administration de faire appel au secteur privé. Elle peut ainsi programmer son instrument comme elle le souhaite tout en pouvant s'exonérer de ses obligations légales, et même de s'éviter de potentiels contentieux. La responsabilité de l'administration devant les juges pourrait être diminuée, si elle-même peut avancer qu'elle n'a pas eu accès au paramétrage précis de l'algorithme et donc eu connaissance du caractère discriminatoire de l'outil.

Parallèlement, une partie de la doctrine soutient qu'on assiste à une « *privatisation numérique*³⁹ » des services publics. Néanmoins, les notions de « *donnée privée d'intérêt général*⁴⁰ » et de « *donnée de forte valeur des organismes du secteur public*⁴¹ » semblent souligner une volonté d'équilibre entre les obligations de partage des secteurs public et privé vis-à-vis de l'intérêt général, dès lors que leur réutilisation présente des bénéfices importants pour l'économie, la société et l'environnement.

iv. De nombreuses exceptions pour une absence de sanction

Outre les exceptions citées, il convient de rappeler que d'un côté les avis de la CADA demeurent non contraignants et que seule une décision d'un tribunal administratif compétent peut leur conférer une force exécutoire. Pareillement, si les obligations de transparence sont prévues par le législateur, aucune sanction en cas de non-respect n'est consacrée. À ce titre, le rapport de 2024 du Défenseur des droits sur les algorithmes et l'IA estime que la mise en œuvre du droit à l'information prévu par le CRPA et du principe de transparence est très limitée.

b. Interprétation et réinterprétation des juges de la notion du droit à la transparence numérique

Les prolégomènes passés sur les bases juridiques des algorithmes publics, il convient à présent d'analyser l'interprétation de ces règles de droit par les juges. Les contentieux en matière d'algorithme public entre les citoyens et les services publics étant peu nombreux, trois arrêts seront au cœur de l'analyse.

³⁸ CE, 8 novembre 2017, n° 375704.

³⁹ Jeannot, Gilles, Cottin-Marx, Simon. *Op. cit.* P.10.

⁴⁰ Mission Bothorel. (2020). *Pour une politique publique de la donnée*.

⁴¹ Règlement d'exécution (UE) 2023/138 de la Commission du 21 décembre 2022 établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation.

i. Une reconnaissance dichotomique d'un droit à la transparence au prisme du contentieux Parcoursup

En 2018, la plateforme nationale d'orientation Parcoursup succède à Admission Post-Bac, qui était déjà critiquée pour laisser nombre de bacheliers sans place dans un établissement et accusée de favoriser certains profils (selon l'académie d'origine, la situation familiale, *etc.*). Rapidement, l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) a été en justice pour obtenir la communicabilité et la publicité des algorithmes mis en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur pour l'examen des demandes d'inscription en premier cycle universitaire dans le cadre de la plateforme Parcoursup.

Comme écrit par les Sages, il s'agit du premier contentieux où le Conseil constitutionnel a jugé qu'est garanti par l'article 15 de la DDHC le droit d'accès aux documents administratifs. Cependant, toujours selon eux :

« Il est loisible au législateur d'apporter à ce droit des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi⁴². »

En l'espèce, le syndicat étudiant a fondé son action sur cet article pour obtenir les paramétrages desdits algorithmes. De façon surprenante, le Conseil constitutionnel l'a débouté en déclarant que l'objectif d'intérêt général de l'indépendance de ces équipes pédagogiques et l'autorité de leurs décisions prime sur l'objectif à valeur constitutionnelle (OVC) de transparence, lequel peut être restreint dès lors que le législateur précise les critères et modalités.

La communicabilité partielle de l'algorithme est affirmée possible pour un requérant une fois que la décision de refus a été prise à son égard, et pour les informations concernant uniquement les critères et modalités d'examen de sa candidature. Les tiers et les candidatures en phase de sélection sont donc exclus. Seuls les critères généraux sont communicables en amont et pour toutes et tous sur demande en vertu de l'article L 312-1-3 du CRPA. À l'inverse, si les établissements ne communiquent pas ces informations une fois la procédure de préinscription terminée, soit en début septembre, lors de la rentrée universitaire, l'omission de réponse à la demande de transparence constituerait une violation de l'article 15 de la DDHC.

La position des juges du Conseil constitutionnel, qui vingt années plus tôt avait constitutionnalisé le droit à la transparence en matière d'accès à la commande publique, conduit vraisemblablement à une aporie du droit à la transparence en matière d'accès à la commande publique⁴³. Si, en 2003, cette exigence de transparence se fondait sur les articles 6 (égalité des citoyens) et 14 (impôts) de la DDHC, en 2008 les juges du Conseil se basaient déjà sur l'article 15. De plus, en 2015, ils avaient même accepté l'invocabilité de l'article 15 dans le cadre d'une QPC relative à une demande d'accès aux archives publiques, en l'espèce des délibérations d'un conseil municipal⁴⁴.

À la lecture de la décision dite Parcoursup, on peut déceler une définition dichotomique du droit à la transparence, qui différerait entre l'administration physique et celle numérique au

⁴² Cons. const., 2020-834 QPC, 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France. Point 8.

⁴³ Cons. const., 2003-473 DC, 26 juin 2003.

⁴⁴ Cons. const., 2015-471 QPC, 29 mai 2015, Mme Nathalie KM

lieu que la seconde soit le continuum de la première. La décision interroge d'autant plus que la défense nationale ou la lutte contre la fraude ne peuvent être mises en avant, puisqu'aucun denier public ou secret d'État ne sont en jeu, seule l'orientation universitaire des administrés l'est.

De surcroît, il convient de mettre en exergue que quatre institutions indépendantes et spécialisées sur ces questions (la CADA, la CNIL, la Cour des comptes et le Défenseur des droits) ont critiqué le caractère abscons des critères retenus dans les algorithmes Parcoursup pour la sélection des élèves et ce, avant la parution de la décision du Conseil constitutionnel⁴⁵. Le Défenseur des droits argumentait même que la publication *a priori* de la pondération des données paramétrables était nécessaire pour la bonne information des candidats, et, surtout, que :

« La publication de ces informations ne porte pas atteinte aux principes de souveraineté du jury et du secret de ses délibérations, étant donné qu'il ne vise pas à dévoiler le contenu de l'appréciation portée sur chaque candidature mais uniquement les critères pris en compte dans cette appréciation ainsi que leur méthode d'application⁴⁶. »

Il s'agit là de l'exact inverse de la solution retenue par les juges de la rue de Montpensier. Il faut noter qu'en 2022, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a défendu dans un de ses avis le droit à une intervention humaine, et au paramétrage des critères de fonctionnements des algorithmes⁴⁷.

Enfin, le Conseil constitutionnel réaffirme que le traitement algorithmique des candidatures n'est qu'une faculté et non une obligation pour les établissements. Toutefois, lorsque ces derniers y ont recours, leur décision sur chaque candidature ne peut être fondée exclusivement que sur l'appréciation du traitement algorithmique.

Ce dernier point soulève la question de la théorie et de la pratique, ou plutôt de la force des chiffres s'imposant aux individus et du risque d'une gouvernamentalité algorithmique. À titre d'exemple, pour la rentrée universitaire 2026, les universités publiques Paris 1 Panthéon-Sorbonne et Paris 2 Panthéon-Assas proposent environ 800 places en première année de licence de droit, et elles ont reçu respectivement plus de 15 000 candidatures sur la plateforme Parcoursup. Le classement des demandes a été traité par un algorithme, classement qui a été validé *a posteriori* par un jury. Il convient de s'interroger dans quelle mesure l'intervention humaine a été significative dans le classement final. Au vu du nombre de décisions individuelles à rendre et des moyens humains nécessaires pour ce faire, il semble légitime de se questionner si l'intervention humaine n'a pas été minime, de sorte à se conformer à l'exigence légale sans pour autant avoir été un contre-pouvoir à la décision algorithmique.

L'un des enjeux de l'algorithmisation des services publics n'est pas uniquement la transparence des traitements choisis. Il s'agit aussi de la supervision mise en place par les

⁴⁵ Const. const. Commentaire de la décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020 Union nationale des étudiants de France. P.15-17.

⁴⁶ Défenseur des droits, décision n° 2019-021, 18 janvier 2019.

⁴⁷ CNCDH, avis n° A-2022-6, 7 avril 2022, impact de l'intelligence artificielle sur les droits fondamentaux.

institutions afin de garantir aux administrés une décision transparente tenant compte de leur situation et spécificités personnelles. L'intervention humaine doit permettre de réellement questionner la décision algorithmique et non de la légitimer partant du postulat de sa justesse parce qu'elle découlerait d'opérations mathématiques. Cette crainte que l'algorithme ne soit plus utilisé comme un instrument d'aide au verdict mais directement de verdict par les agents de l'administration sera analysée à travers l'exemple de l'algorithme public espagnol VioGén dans la seconde partie de ce mémoire.

ii. Une appréciation large de la notion de décision individuelle automatisée par les juges européens

Du côté européen, les juges de la CJUE se sont prononcés en 2023 et 2025 sur le champ d'application des décisions individuelles automatisées et le droit à la transparence dans le cadre d'un traitement automatique. Si les deux décisions ne sont pas directement reliées à des algorithmes publics, elles constituent un apport jurisprudentiel à propos des droits fondamentaux et de leur respect dans le cadre de l'espace européen numérique.

Concernant les contours d'une décision individuelle automatisée, il s'agit de l'affaire C-634/21 du 27 février 2025, dite *Schufa*. En l'espèce, par l'intermédiaire d'un *score de solvabilité* la société *Schufa Holding e.a* profile la solvabilité de tiers pour le compte de banques. À la suite d'un profilage, un citoyen allemand a vu sa demande de crédit refusée par sa banque. Il lui a demandé, d'une part, d'effacer l'enregistrement des données de son dossier et, d'autre part, d'avoir accès aux données concernées. La société n'a pas souhaité communiquer sur l'articulation des données prises en compte et leur pondération dans le calcul au nom du secret des affaires. Après plusieurs procédures contentieuses en Allemagne, le tribunal administratif de Wiesbaden a interrogé la CJUE sur ce que pouvait constituer ou non une décision individuelle automatisée au prisme du RGPD.

En l'occurrence, pour la CJUE le profilage est avéré, étant donné que les trois conditions de l'article 22 paragraphe 1 du RGPD sont remplies : a) existence d'une décision, b) fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, c) ayant des effets juridiques sur la personne concernée ou l'affecter de manière significative de façon similaire.

Nonobstant, comme prévu par l'article 22 paragraphe 2 du RGPD, le responsable du traitement peut déjouer le droit d'opposition de la personne sujette de la décision individuelle automatisée, si celle-ci :

- a) est nécessaire à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat entre la personne concernée et un responsable du traitement ;
- b) est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée ; ou
- c) est fondée sur le consentement explicite de la personne concernée.

Si cet article avait pour but de créer le principe de refus possible de faire l'objet d'une décision individuelle automatisée, les dérogations prévues par son 2^e alinéa sont tellement larges et à l'appréciation des États membres, qu'elles vident le principe même. L'article 47 de la LIL est un exemple topique illustrant l'inanité de l'article 22 du RGPD⁴⁸.

Dans cette affaire, la CJUE a démontré par des « *contestations factuelles* » que les scores de probabilité de solvabilité de la société guident « *de manière déterminante* » la tierce partie recevant le score (les banques), puisque « *une valeur de probabilité insuffisante entraîne, dans presque tous les cas, le refus de cette dernière d'accorder le prêt sollicité* » (point 48).

La Cour a également rejeté la défense de l'entreprise soutenant que celle-ci se bornait à réaliser des pronostics sans prise de décision, c'est-à-dire une simple production d'acte préparatoire à l'acte de décision. En se fondant sur le considérant 71 du RGPD, les juges ont retenu de façon ample la notion de décision, afin qu'il n'existe justement pas de risque de contournement de l'article 22 du RGPD et donc d'un affaïssement des droits fondamentaux dans l'UE (point 61). En bref, par l'action de profilage d'individus sur leur solvabilité, la société attaquée doit bien être regardée comme émettrice de décision individuelle automatisée.

Une fois de plus, le résultat algorithmique sert davantage de décision que d'aide à la décision. Les « *chiffres-contrôles*⁴⁹ » de la société *Schufa e.a* gouvernent la possibilité du requérant d'obtenir un crédit et de mener à bien ses projets personnels et professionnels, qu'importe les éléments qualitatifs de son dossier. Il est plus que louable que la CJUE ait donc analysé l'activité de *scoring* de l'entreprise comme un acte ayant des effets juridiques et/ou significatifs sur la personne concernée. L'inverse aurait produit un abîme pour les institutions publiques et privées, afin de contourner le RGPD en ayant recours à des sociétés tierces lors de procédures de prise de décision.

Si cette décision est relative à une entreprise privée, le raisonnement de la Cour demeurera le même pour les administrations et, comme le résume le Pr. Jean-Bernard Auby :

« *La digitalisation ouvre le champ à une individualisation extrême des décisions administratives, qui est à la fois une chance parce qu'elle permet d'adapter au maximum les décisions aux cas d'espèce et un risque, celui d'enfermer les protagonistes de l'administration dans des cases qui étudieraient le principe traditionnel d'examen particulier des circonstances*⁵⁰. »

⁴⁸ Oumedjkane, Antoine. (2023). « La légalité des algorithmes publics. » In Bousquet, Jérémy, Carrère, Thibault et Hammoudi, Sabrina. *Op. cit.* P.89.

⁴⁹ Supiot, Alain. *Op. cit.*

⁵⁰ Auby, Jean-Bernard. *Op. cit.* P.43.

iii. La consécration d'un droit à l'explication des décisions algorithmiques par la jurisprudence de la CJUE

Plus récemment, la CJUE a ouvert la voie de la consécration d'un droit à l'explication des décisions algorithmiques avec l'affaire C-203/22 *Dun & Bradstreet Austria* du 27 février 2025.

En l'espèce, un citoyen autrichien s'est vu refuser la conclusion d'un contrat de téléphonie mobile en raison d'un score de solvabilité entièrement établi par un algorithme de profilage et jugé insuffisant. L'entreprise détentrice de l'algorithme de notation avait refusé partiellement sa demande de communication en invoquant le secret des affaires, comme l'entreprise *Schufa* et la DGFIP. Dans le cadre de ce contentieux, la juridiction autrichienne a adressé un renvoi préjudiciel à la CJUE afin qu'elle précise l'étendue du droit d'accès aux informations dans le cadre du RGPD et du RIA.

La Cour de justice a tranché en faveur du citoyen et a réfuté l'argument du droit des affaires. Dans le cadre d'une prise de décision exclusivement automatisée, le droit à la transparence inclut pour l'opérateur l'obligation d'expliquer le score obtenu « *au moyen d'informations pertinentes et d'une façon concise, transparente, compréhensible et aisément accessible, la procédure et les principes concrètement appliqués pour exploiter, par la voie automatisée, les données à caractère personnel...*⁵¹ », comme prévu par l'article 12 du RGPD.

Selon le Pr. Thibault Douville, l'interprétation retenue par la CJUE s'est inscrite dans une dynamique européenne en faveur de la consécration d'un droit à l'explication des décisions algorithmiques⁵². Une année auparavant le législateur européen avait entériné à l'article 86 du règlement sur l'intelligence artificielle (RIA) un droit à l'explication des décisions individuelles. En l'occurrence, le point 57 de la décision est limpide, la CJUE précise qu'en vertu du RGPD les citoyens concernés par un traitement automatisé disposent d'un « *véritable droit à l'explication sur le fonctionnement du mécanisme qui sous-tend une prise de décision automatisée dont cette personne a fait l'objet et sur le résultat auquel cette décision a abouti.* »

En somme, transparence et intelligibilité vont de pair en droit européen, notamment quand le traitement algorithmique est total. Ces droits sont également considérés comme indispensables pour garantir l'effectivité d'autres droits, tels ceux à la rectification des données, à la contestation de décision et l'interdiction de discrimination. La question de la traduction concrète en actes de l'intelligibilité pour les citoyens est aussi au centre du débat, puisque la transparence peut parfois se revêtir de traits flous. En gardant en tête la fine limite dans les faits entre une intervention humaine faible, voire de simple validation administrative, et un traitement algorithmique total, il serait pertinent que l'insécabilité de la transparence et de l'intelligibilité soit également valable pour les justiciables, dès lors qu'une décision administrative individuelle est fondée à la suite d'un traitement algorithmique même de façon minime.

⁵¹ CJUE, 27 février 2025, aff. C-203/22. Point 66.

⁵² Douville, Thibault. (2025). *Consécration du droit à l'explication des décisions algorithmiques. Observations sous Cour de justice de l'Union européenne, 27 février 2025, aff. C-203/22*. Dalloz IP/IT n° 7-8. P.384.

2. L'intelligibilité relative des algorithmes comme obstacle majeur à l'effectivité du droit à la transparence

- a. État de droit, État social et abscondité algorithmique : un triptyque incompatible selon les juges néerlandais

Après avoir étudié la constitutionnalité de l'amphigouri de Parcoursup, il semble intéressant à présent de se pencher sur un contentieux néerlandais, pour lequel les juges, également soumis au droit européen, ont eu une appréciation radicalement différente de la notion de transparence⁵³.

En l'espèce, l'équivalent de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) aux Pays-Bas a utilisé dès 2014 un système de notation de ses bénéficiaires appelé le *System risk indication* (SyRI). Il croisait plusieurs des données personnelles transmises aux organismes sociaux et ministères dans le but de mesurer et de lutter contre les fraudes sociales et fiscales dans un contexte de politiques budgétaires austéritaires. À l'inverse de l'algorithme de la CNAF ou encore de ceux utilisés par France Travail, SyRI est né d'un amendement voté en 2012 au Parlement néerlandais. Autrement dit, contrairement aux logiciels français, cet outil de détection de la fraude a été débattu et approuvé par le législateur. Cela le légitimise un minimum davantage auprès de la population. Les débats parlementaires étant publics, les contre-pouvoirs ont eu connaissance du projet avant même la conception de l'outil. L'autorité néerlandaise de protection des données (*Dutch Data Protection Authority*) a toutefois émis deux avis négatifs en 2012 et 2014, en partie au nom du respect au droit à la vie privée prévu à l'article 8 de la CESDH. L'avis de 2014 fait aussi valoir l'importance de sélectionner davantage les données avant de les enregistrer ("*select before you collect*") pour ne pas accumuler trop d'informations sur les citoyennes et citoyens et de chercher des méthodes moins intrusives pour la lutte contre la fraude. Le Conseil d'État hollandais l'a recommandé également la même année dans une note au Gouvernement et au Parlement. Une coalition de requérants s'est formée contre l'État ultérieurement pour contester la pratique du profilage de masse de citoyens qui ne sont soupçonnés d'aucune infraction.

En outre, comme mis en exergue dans le cadre du procès par le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté dans son *amicus curiae*, SyRI a surtout été utilisé dans les quartiers pauvres de grandes villes⁵⁴. Ce ciblage spécifique des milieux populaires par des agents de l'administration appartenant *a minima* à la classe moyenne est aussi éloquent sur la perception de ce segment de la population sur une autre. Il qualifie également cette politique de lutte contre la fraude de « *partisane* » et contraire à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), dont la jurisprudence constante a établi que les conditions d'accès à la Sécurité sociale et à ses prestations doivent être raisonnables, proportionnées et transparentes.

Par son jugement du 5 février 2020, le Tribunal du district de La Haye a décidé de l'arrêt de l'usage de SyRI pour violation des droits humains. L'étude de cette décision suscite un

⁵³ NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI) before the district court of the Hague C/09/550982/ HA ZA 18/388

⁵⁴ Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté. (2019). *Brief as Amicus curia in the case of NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI) before the District Court of The Hague*.

intérêt certain à quelques mois de la décision du Conseil d'État sur l'algorithme de la CNAF. Les deux contentieux présentent plusieurs similitudes : une coalition associative du côté des requérants, la collecte des données personnelles pour repérer la fraude sociale pour le versant attaqué, une approche proactive dans le profilage des bénéficiaires, le ciblage de personnes financièrement précaires, le refus de transmission de l'algorithme par l'administration. À propos de la légalité interne de l'algorithme, la CNAF invoque les exceptions à la transparence prévues par le CRPA. En l'occurrence, le syllogisme des juges néerlandais se fonde majoritairement sur le droit de la CESDH et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, c'est-à-dire un corpus juridique également applicable en France. Il sera de voir sur quelle base juridique, purement nationale ou européenne, se fondera l'arrêt du Conseil d'État.

Un des points majeurs de ce contentieux, qui diffère du cas français, est le couplage des données entre les institutions, données ensuite conservées deux années par l'administration. Les juges sont allés dans le sens des plaignants en reconnaissant le caractère très intrusif dans la vie privée, puisqu'une fois assemblées ces données permettent d'obtenir les contours très intimes du profil des individus. Il y a également un détournement de leur objectif initial. Le motif de leur recueillement pour un objectif précis, en l'espèce l'obtention d'une aide sociale, est détourné et non annoncé aux bénéficiaires. Le système n'a pas une approche réactive mais proactive dans le profilage. Les enquêtes ne sont pas ouvertes du fait d'actions suspectes par les individus mais parce que statistiquement, du fait de la localisation de leur domicile ou de leur binationalité, il serait plus probable qu'ils fraudent ou commettent des erreurs dans leurs déclarations. De même, la Cour estime qu'une protection adéquate de la vie privée, y compris en cas de partage de données entre administrations publiques, contribue à la confiance des citoyens envers leurs pouvoirs publics, ce qui en l'occurrence y nuit.

La justification majeure de l'interdiction de SyRI se fonde la violation de l'article 8 de la CESDH et ce, malgré le second alinéa qui prévoit que l'ingérence des autorités publiques dans le respect de la vie privée est possible si elle : « *constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire [...] au bien-être économique du pays, [...] à la prévention des infractions pénales.* » Son syllogisme se fonde également sur les principes de transparence et de limitation des finalités et de minimisation des données prévus par le RGPD. Elle déclare que l'algorithme de notation et son fonctionnement sont insuffisamment transparents et impossibles à contrôler, ce qui viole l'article 8 de la CESDH. Cette obscurité dans son fonctionnement est aussi directement imputable à l'État qui n'a pas fourni de précisions quant au fonctionnement de l'algorithme durant le procès. Subséquemment, les juges soulignent qu'il leur est impossible d'opérer un contrôle entre le juste équilibre et l'objectif d'intérêt général de lutte contre la fraude sociale et la restriction de libertés fondamentales, tel le respect de la vie privée et l'interdiction de discrimination. Ce manque de transparence pourrait conduire à des jugements inévitables et discriminants fondés sur le statut socio-économique.

La question de savoir si l'algorithme produisait des effets juridiques a aussi été adressée. Cinq ans avant l'arrêt *Schufa* de la CJUE, l'arrêt des juges de La Haye a été plus pusillanime en répondant par la négative tout en affirmant que l'alerte de risque a un bien un impact sur la vie privée des personnes concernées. Cependant, elle précise déjà qu'il n'est pas nécessaire que SyRI constitue un acte de prise de décision pour violer le droit à la vie privée.

- b. Des algorithmes ésotériques : transparence, communicabilité et intelligibilité à la lumière du contentieux de la CNAF

Comme vu précédemment, les racines du droit à la transparence sont celles d'une volonté de contre-pouvoir de la société face à l'exécutif à l'époque de la Révolution française. Son évolution l'a également amené à être garant d'une relation de confiance entre l'État et le citoyen, bien que les intérêts de la Nation puissent parfois nécessiter la confidentialité. Le Conseil d'État qualifiait bien avant la numérisation des services publics la transparence et le secret comme les parts d'un « *dilemme éthique fondamental*⁵⁵ » pour l'action administrative. Tandis que les juges néerlandais ont proscrit pour manque de transparence le système de notation des bénéficiaires d'allocations sociales, le Conseil d'État français est actuellement appelé à se prononcer sur une situation similaire relative au système de notation de la CNAF. Sa décision est attendue d'ici l'été 2026.

Depuis 2010, la CNAF utilise un algorithme de *data mining* interconnexionniste avec les données d'autres administrations afin de repérer les bénéficiaires qui recevraient des indus. L'administration se défend donc qu'il ne s'agit pas d'un instrument de lutte contre la fraude, pour laquelle l'intention frauduleuse des bénéficiaires devrait être prouvée (article R 147-11 du code de la sécurité sociale), mais de simple détection d'indus dans le cadre de sa politique de contrôle. L'association *La Quadrature du Net* estime que les données personnelles de trente-deux millions de personnes vivant dans un foyer et recevant une allocation font l'objet d'un traitement algorithmique chaque mois et aboutirait au calcul de treize millions de scores de suspicion. Le code source de l'algorithme n'étant pas publié, l'association a demandé en 2022 à la CNAF sa communication comme le permettent les articles L 300-2 et L 311-1 du CRPA. Le service a accepté partiellement la demande et a caviardé certaines parties pour ne pas « *donner des indications aux fraudeurs pour tromper l'algorithme*⁵⁶. » Le même argument est avancé concernant les bases de données d'entraînement de la machine avec, en plus, celui de la protection d'un « *savoir-faire*⁵⁷ ». L'appellation de fraudeur trahit déjà une partie de la visée de l'action de contrôle qui pourtant n'était basée uniquement sur une supervision des montants trop versés.

À la lecture du code source, les membres associatifs ont pu mettre en lumière que le fait d'être au chômage, de percevoir l'allocation adulte handicapé (AAH) ou d'être une mère isolée augmente d'office le score de suspicion. Pour ces raisons, une coalition d'associations a attaqué devant le Conseil d'État en octobre 2024 la légalité de l'algorithme de notation des allocataires pour violation de la protection des données personnelles et du principe de non-discrimination.

Sans un collectif de citoyens capable de déchiffrer le code source ou plutôt de transposer les suites de chiffres en mots, il semble peu probable que ce contentieux aurait vu le jour. Le souci majeur des algorithmes est qu'ils sont ésotériques. L'écrasante majorité de la population ne sait pas lire. Ils leur sont donc incompréhensibles et inintelligibles dans leur forme brute. Contester un algorithme revient à se confronter à deux difficultés : d'abord, réaliser et révéler la nature discriminante et, ensuite, mettre en place des moyens organisationnels, financiers,

⁵⁵ Conseil d'État. (1995). *Rapport public 1995*. La Documentation française (n° 47). P.18.

⁵⁶ La Quadrature du Net. (2022). *Réponse CAF demande communication code source algorithme de profilage des allocataires à des fins de contrôle*.

⁵⁷ *Loc. cit.*

temporels pour former un recours juridique⁵⁸. La question des moyens est d'autant plus prépondérante que les personnes suspectées disposent de faibles revenus et sont en partie marginalisées de la société. Avant même de s'interroger sur le poids de la charge de la preuve devant les tribunaux, leurs conditions matérielles laissent à penser qu'elles n'auront ni le réflexe, ni la possibilité, d'estimer elles-mêmes en justice.

En outre, les trente millions de contrôle de la CNAF aboutissent à la récupération de 829 millions d'euros d'indus, ce qui représente 0,8 % du total des prestations versées annuellement⁵⁹. La lutte contre la fraude en matière de protection sociale étant un OVC, lui-même relié aux exigences du bon usage des deniers publics⁶⁰ et de l'équilibre financier de la Sécurité sociale⁶¹, la question de cette affaire n'est donc pas la légitimité des contrôles de lutte contre la fraude en matière de protection sociale, mais leur articulation avec le respect des droits fondamentaux lors des contrôles des particuliers.

De plus, en 2018, 34 % des personnes éligibles au revenu de solidarité active (RSA) ne réclamaient pas leurs droits, ce qui équivaut à environ 3 milliards d'euros non versés par an⁶². Le phénomène de non-recours aux droits par les personnes précaires est largement documenté par les services de l'État, et supérieur aux indus versés. La question de l'intelligibilité des procédures administratives n'est pas que spécifique à l'algorithmisation de l'action publique. Les algorithmes de notation de la suspicion de fraude pourraient aussi être utilisés pour quantifier le risque qu'une personne ne réclame pas ses droits.

Dès lors, la notion de transparence ne peut être appréhendée sans celle d'intelligibilité. Il ne s'agit pas de faire du droit fiction en questionnant la légalité du système de notation de la CNAF mais d'interroger les contours du droit à la transparence et des obligations de l'État.

Parmi la littérature scientifique, l'analyse du Pr. Jean-Claude Ricci a retenu notre attention. Selon lui, le droit à la transparence reposerait idéalement sur la combinaison de quatre facteurs⁶³ :

- 1) **La loyauté de l'algorithme** : le système doit répondre uniquement à l'objectif final et déclaré du concepteur et il ne conserve pas des données qui n'ont pas besoin de l'être ;
- 2) **L'équité** : le système doit être paramétré de sorte à remédier au problème des données inéquitables, miroir des discriminations réelles ;
- 3) **L'explicabilité** : il doit être explicable autant sur le plan externe du processus de l'algorithme en marche, que sur le plan interne vis-à-vis des personnes dont les données sont traitées (conséquences du traitement sur elles et paramètres de l'algorithme, *etc.*) ;
- 4) **L'intelligibilité** : *condition sine qua none* de l'explicabilité du système, il s'agit de la capacité des concepteurs et intendants d'expliquer (et d'être compris par tous les

⁵⁸ Xenidis, Raphaële. (2025). *L'égalité sous algorithme : comment (re)penser la notion de discrimination en droit européen ?* RDLF (chron. n°35). P.14.

⁵⁹ Guillaud, Hubert. (2025). *Les algorithmes contre la société*. Paris : La fabrique éditions. P.42.

⁶⁰ Article 13 de la DDHC.

⁶¹ Cons. const., 97-393 DC, 18 décembre 1987.

⁶² DRESS. (2022). *Le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe*.

⁶³ Ricci, Jean-Claude. (2023). « Algorithmes et compétences juridiques. » In Bousquet, Jérémy, Carrère, Thibault et Hammoudi, Sabrina. *Op. cit.* P.34.

publics) les données sélectionnées pour le traitement, le calcul opéré par la machine et le résultat obtenu.

L'on pourra parler d'un droit davantage effectif à la transparence si, et seulement si, ces quatre critères sont remplis, et si un exercice de pédagogie est opéré par l'administration. Les caractères d'intelligibilité et d'explicabilité permettent que les citoyens puissent comprendre les procédures et les motivations des décisions de l'administration. Une communication, d'initiative ou à la suite d'une demande, dans un langage compris seulement par les initiés en informatique ne saurait répondre à l'OVC de transparence. Circoncrire la transparence à la diffusion des codes sources est insuffisant pour permettre de s'assurer que l'administration n'a pas de pratiques iniques à l'égard des administrés.

- c. La prohibition de l'usage des algorithmes auto-apprenants dans le cadre des décisions individuelles automatisées en France : l'impossible explicabilité des boîtes noires algorithmiques

Parmi les différents algorithmes, il convient de s'intéresser à ceux dits auto-apprenants. L'intelligence artificielle n'est pas autre chose qu'un algorithme auto-apprenant et les appellations *machine-learning* ou *deep learning* en sont des synonymes. À l'inverse des autres algorithmes, leurs résultats peuvent varier tout au long de leur développement. Si les autres sont strictement programmés et leurs résultats prévisibles, eux se nourrissent en permanence de jeux de données très denses afin d'optimiser leurs réponses. Ils sont davantage puissants et, surtout, autonomes. Cela rend donc impossible l'obtention d'une réponse définitive dans le temps long ainsi que son explication. Le terme de *boîte noire* fait donc référence à la difficile connaissance permanente du fonctionnement de la machine. Les SIA sont notamment utilisés dans le cadre du renseignement intérieur pour détecter des signaux faibles parmi des bases de données colossales à traiter pour les services humains. France Travail a aussi, par exemple, développé ses propres SIA depuis 2015 dans le but de détecter des offres d'emplois illégales, d'analyser automatiquement des CV ou encore de quantifier la probabilité de retour à l'emploi sous un mois d'un demandeur d'emploi⁶⁴.

Pour l'action administrative, ils ne peuvent « *être utilisés, comme fondement exclusif d'une décision administrative individuelle, des algorithmes susceptibles de réviser eux-mêmes les règles qu'ils appliquent, sans le contrôle et la validation du responsable du traitement*⁶⁵. » Si l'usage de ces derniers est proscrit, il a fallu attendre cette décision du Conseil constitutionnel de 2018 pour que l'interdiction soit claire. En l'occurrence, c'est parce que la LIL impose la maîtrise du traitement algorithmique au responsable de l'algorithme, que le Conseil constitutionnel a pu y lire en creux une interdiction de l'usage de *machine-learning* dans le cadre des décisions individuelles. Il faut donc lire en filigrane que l'exigence de transparence en droit soit indissociable de celle de compréhension du système et de capacité d'explication

⁶⁴ Cour des comptes. (2026). *France Travail et l'intelligence artificielle*.

⁶⁵ Cons. const., 2018-765 DC, 12 juin 2018. Point 71.

de ce dernier. L'interprétabilité du système utilisé est une garantie primordiale. Sans cette faculté, l'administration ne peut satisfaire ses obligations de motivation de l'acte auprès des administrés et leur possibilité de contester ladite décision. Cependant, les législateurs européen et national n'ont pas intégré dans leurs textes une interdiction stricte et claire.

Cette proscription de l'IA dans la prise de décision individuelle semble la bienvenue. Le fonctionnement du *deep learning* apparaît incompatible avec les exigences de transparence algorithmique. En évoluant en permanence selon ses jeux de données d'entraînement, l'algorithme demeure largement opaque, y compris pour son responsable, et donc impossible pour l'administration d'expliquer de façon intelligible la décision obtenue, autant pour elle-même qu'à la personne concernée.

En conclusion de cette première partie, le droit à la transparence démontre plusieurs faiblesses dans son effectivité, particulièrement parce que sa définition ne semble plus correspondre aux nouveaux instruments de l'administration. Le numérique constitue presque à lui seul une nouvelle langue, qui n'a pas été enseignée à l'extrême majorité des citoyennes et citoyens. Il convient donc d'approfondir dans une seconde partie l'étude de la transformation numérique de l'État, notamment de ses limites

II. Une réussite de l’algorithmisation des services publics dépendante de l’affirmation et du respect du principe de transparence de l’administration

La digitalisation du monde n’apparaît pas comme une reconstruction sociétale, mais une transposition de la réalité physique sur des interfaces numériques. La notion de transparence ne saurait donc être réduite à la transparence des systèmes. La gouvernementalité algorithmique impose de se questionner sur la reproduction et l’amplification des inégalités sociales dans le domaine du numérique (A), ainsi que des impacts humains et environnementaux de ce nouveau mode de gouvernance (B).

A. La transformation numérique de l’État : un équilibre délicat entre opportunité pour les administrés et digitalisation des discriminations

L’algorithmisation des services publics présente, en effet, des avantages significatifs en termes de productivité et de gestion. Cependant, cette opportunité pour les administrés et agents publics semble ne pas être exempte d’effets discriminatoires (1), ce qui pousse à s’interroger sur les limites de l’effectivité du droit à la transparence dans sa définition actuelle (2).

1. Des algorithmes miroirs des inégalités sociales renforçant les violations des principes de non-discrimination et d’égalité

- a. Recherche d’emploi, intelligence artificielle et sexisme : l’exemple de l’agence pour l’emploi autrichienne

La gouvernance par les nombres s’est propagée à travers toute l’Europe ces dernières années. Entre une volonté de modernisation des institutions et une recherche de rationalisation des deniers publics, les algorithmes sont apparus comme la panacée contre une gabegie d’argent public et de politiques publiques non chiffrées.

Les administrations ont rapidement mis en place des systèmes de notation des chômeurs, afin d’estimer la durée de leur retour vers l’emploi ou plutôt la période de temps d’allocations reçues. Cela a été le cas en Autriche en 2019 et, actuellement, en France. Indépendamment du caractère questionnable de ce nouveau mode de gouvernance, il est apparu que les algorithmes utilisés n’étaient pas exempts de biais sexistes, *ipso facto* acteurs de discriminations de genre au nom de l’État.

Par exemple, l’agence autrichienne pour l’emploi (*das Arbeitsmarktservice* - AMS) a été épinglée sur son algorithme de notation de retour à l’emploi en 2019. Celui-ci avait été entraîné via les bases de données du marché du travail des dernières années. Il était censé aider les agents de l’AMS à déterminer les chômeurs pouvant bénéficier de formations. Il s’est avéré

que les personnes en situation de handicap, les étrangers, les mères et les femmes obtenaient de moins bonnes notes que leurs homologues masculins, autrichiens, valides et pères. Il serait aisé de dédouaner la machine sous motif qu'elle n'était qu'un simple miroir de la réalité à cause de ses données d'entraînements. Toutefois, cela témoigne également de l'absence d'intervention humaine lors de la création de son code pour contrecarrer les inégalités systémiques. En réponse, l'autorité autrichienne de protection des données (*die österreichische Datenschutzbehörde*) a interdit en 2020 son utilisation et son exploitation à titre expérimental.

En 2024, l'AMS fait l'objet d'un nouveau scandale similaire. La *start-up nation* dit tout autant du renouveau de la manière de gouverner que sur les nouvelles attentes du public face à l'État. La privatisation des services publics et du numérique a pour conséquence l'imposition de nouveaux standards de la part des administrés à leur administration⁶⁶. Le curseur s'est déplacé et le public doit prouver son attractivité et manier les codes des nouvelles générations. L'Autriche ne fait pas figure d'exception. Par un partenariat public-privé d'un montant de 300 000 €, l'AMS s'est alliée avec l'entreprise *OpenAI*, fondatrice et détentrice de *ChatGPT* pour se doter d'un agent conversationnel utilisant l'IA appelé le *Berufsinformat* pour conseiller les demandeurs d'emploi sur son site internet. Quelques jours après son lancement, des utilisatrices ont remarqué la reproduction de stéréotypes sexistes dans les réponses. À la question de savoir quels métiers conviendraient à un homme ayant d'excellents résultats scolaires, la réponse est tournée autour des métiers de l'informatique et du commerce. En posant exactement la même question mais pour une femme, l'IA recommande de poursuivre des formations en études de genre ou de philosophie.

Un problème éthique est donc soulevé. Les textes européens garantissant la lutte contre les discriminations de genre impliquent que le Gouvernement ne puisse tolérer une administration numérique sexiste. Cependant, comme vu précédemment, l'administration autrichienne est en l'état incapable de prendre des mesures adéquates. D'une part, puisqu'il s'agit d'un partenariat public-privé (PPP), elle n'a pas accès à l'algorithme de ChatGPT. Elle ne peut donc ni modifier ce dernier, ni obliger ses ayants droits à le faire. Même si elle les obligerait, elle ne pourrait pas vérifier que le code de l'algorithme ait bien été modifié du fait des droits de propriété intellectuelle et du secret des affaires. D'autre part, ChatGPT est un algorithme auto-apprenant. Si le code est donc modifié à un moment, la boîte noire qu'est ChatGPT ne garantit pas que de tels stéréotypes sexistes ne ressurgissent pas dans le futur. En ce sens, l'administration n'est absolument pas souveraine de l'instrument de sa politique publique d'aide à l'emploi. Elle ne peut se garantir que celui-ci satisfait ses objectifs à court et long termes.

De plus, la faible somme dépensée par l'AMS pour ce PPP n'est qu'un leurre au profit de l'entreprise. Parce que ChatGPT est auto-apprenant, OpenAI a besoin en permanence de nouvelles données pour l'entraîner et optimiser sa performance. Dans ce cas, l'entreprise reçoit quotidiennement et gratuitement les données des bénéficiaires de l'AMS. Le public se retrouve au service du privé, au lieu de l'inverse. D'un côté, l'entreprise se nourrit de données des administrés pour ses fins lucratives, et surtout sans contrepartie fiscale ou financière. De l'autre côté, l'administration n'est pas maître de son outil, outil de surcroît dysfonctionnel. L'algorithme censé optimiser la charge de travail des conseillers de l'AMS, ou officieusement à terme de permettre une diminution des effectifs de fonctionnaires au nom de l'austérité budgétaire, constitue lui-même une dérive financière et éthique de l'institution. La

⁶⁶ Jeannot, Gilles, Cottin-Marx, Simon. *Op. cit.* P.11.

multinationale est incapable d'honorer la commande publique mais peut continuer de s'approprier les données des citoyens avec l'aval de l'administration. Deux ans après son lancement et les alertes répétées sur les biais sexistes, le *Berufsinformat* est toujours en action.

b. Biais algorithmiques et atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination

Les exemples du *Berufsinformat* et de la CNAF appellent à s'interroger sur les discriminations systémiques reproduites et amplifiées par l'usage d'algorithmes.

Comme vu précédemment, la neutralité algorithmique est un mythe. Les nombreux biais algorithmiques, sources de discriminations, sont le miroir d'un monde dans lequel l'égalité et l'absence de discrimination ne sont pas encore réalité. D'une part, l'algorithme dans son code source, écrit par un humain, peut être sujet de discrimination, qui demeurent invisibles pour celles et ceux ne sachant pas lire un code source. D'autre part, les jeux de données d'entraînement peuvent elles-mêmes présenter des biais discriminatoires, comme des salaires plus faibles pour les femmes, sans qu'il y ait une volonté discriminante particulière lors de sa conception. Cependant, cela reste d'autant plus problématique que l'algorithme peut être amené à favoriser et amplifier la reproduction des discriminations⁶⁷.

L'apparition du terme de biais n'est pas non plus neutre, puisqu'elle permettrait dans le subconscient collectif de « *dégager des obligations relatives au contrôle humain ou à la gouvernance des données [en renvoyant] aux apories du critère d'intentionnalité et [en déportant] la focale sur des considérations subconscientes*⁶⁸. » S'il est vrai que le critère d'intentionnalité n'est pas souvent rempli lorsque la discrimination provient du jeu de données, il ne semble pas souhaitable de maintenir ouverte cette porte sémantique, qui déresponsabilise partiellement le contrôle humain. Le risque que cette appellation orientée débouche sur des conséquences juridiques, pouvant elle-même produire un effet cliquet en droit n'est pas à sous-estimer. Subséquemment, remplacer le terme de « biais algorithmique » par « stéréotypique algorithmique » pourrait être une solution à court terme.

En outre, les textes fondamentaux en droit français (e.g. l'article 225-1 et suivants du Code pénal) et européen sont plutôt loquaces quant à la définition de la discrimination et sa prohibition, tel l'article 21 (non-discrimination) de la CDFUE. Néanmoins, comme le souligne dans sa thèse le Dr. Julien Lancelin, si le RGPD, le *Digital Market Act* et l'*IA Act* sont prolixes sur la question, ils ne la cantonnent pourtant que dans leurs considérants⁶⁹. Cela questionne à nouveau sur l'équilibre choisi par l'UE en matière de protection des droits fondamentaux et l'innovation technologique du secteur économique. Sans pour autant proposer un arsenal davantage ambitieux, le Conseil de l'Europe a de son côté regretté le :

⁶⁷ Desmoulin-Canselier, Sonia. (2018). *Loyauté et vigilance : de nouveaux principes pour les algorithmes de recommandation ?* Dictionnaire permanent, Bulletin, n° 289. P.2. In Mercat-Bruns, Marie. *Op. cit.* P.7.

⁶⁸ Lancelin, Julien. *Op. cit.* P.101.

⁶⁹ *Ibid.* P. 95

« déploiement exponentiel d'algorithmes tendancieux qui discriminent systématiquement un groupe de la société, par exemple en fonction de l'âge, de l'orientation sexuelle, de la race, du genre ou de la situation socio-économique⁷⁰. »

Effectivement, les discriminations numériques ciblent les mêmes groupes sociaux que dans le quotidien physique, notamment les personnes les plus précaires et pauvres dans le cadre des services publics sociaux⁷¹. Les différents travaux universitaires et scandales, notamment aux États-Unis d'Amérique, ont au moins permis l'abandon du récit d'une gouvernabilité algorithmique apolitique, garante d'une meilleure justice et exempte de discriminations. Au contraire, il a été prouvé que les algorithmes ne servent pas la justice sociale mais reconduisent l'ordre établi⁷². Dans le cadre de la CNAF, ce sont notamment les mères isolées, les habitantes et habitants des quartiers dits défavorisés, les personnes recevant l'AAH et celles au chômage. Ces caractéristiques font partie des variables qui font augmenter de façon significative le score de suspicion concernant officiellement les indus, officieusement au nom de la lutte contre la fraude sociale. Outre l'éthique d'un ciblage des populations les plus précaires, la suspicion de l'État vis-à-vis des ayants droit de l'AAH, catégorie protégée au sens de l'article 21 de la CDFUE, questionne la légalité de ce paramètre du code.

En droit européen, la discrimination se décompose en deux sous-branches : la discrimination directe, et la discrimination indirecte. La seconde est plus pernicieuse que la première car elle vise des mesures d'apparence neutre, qui en pratique entraînent un désavantage pour une catégorie déterminée de personnes. L'exemple topique d'une discrimination indirecte est la sous-rémunération des personnes ayant un emploi à temps partiel, soit majoritairement des femmes.

Sans un paramétrage transparent et intelligible dès l'étape de création, il semble difficile de pouvoir contester les biais discriminatoires des algorithmes. La pratique de la gouvernance algorithmique fait qu'il faut attendre qu'un nombre important de décisions individuelles soit pris pour découvrir l'impact du système sur un segment de la population, potentiellement protégé par le droit de la non-discrimination⁷³. Dès lors, l'abscondité algorithmique pousse à devoir attendre qu'il y ait une multitude de victimes pour contester le caractère discriminatoire et obtenir réparation. L'usage d'indicateurs chiffrés dans le cadre de la gouvernance par les nombres fait aussi que l'office du juge retiendra davantage la qualification de discrimination indirecte, prouvable *a posteriori*, que celle directe, démontrable *a priori* lors du paramétrage. Par hypothèse, il suffirait au défendeur, ayant la charge de la preuve en droit européen, de paramétrer son code source en allouant un score de suspicion supérieur aux bénéficiaires de l'Aide médicale d'État pour basculer dans le régime de la discrimination indirecte, et éviter celui de la discrimination directe en allouant d'office un score de suspicion élevé aux personnes étrangères. C'est pourquoi, la Pr. Xenidis observe une « *disparition des motifs protégés dans*

⁷⁰ Conseil de l'Europe. (2017). *Algorithmes et droits humains. Étude sur les dimensions des droits humains dans les techniques de traitement automatisé des données et éventuelles implications réglementaires*. DGI, 2017/12. P.29. In Lancelin, Julien. *Op. cit.* P.95.

⁷¹ Eubanks, Virginia. (2018). *Automating Inequality: How High-tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.

⁷² Berns, Thomas, Rouvroy, Antoinette. *Op. cit.* P.173.

⁷³ Xenidis, Raphaële. *Op. cit.* P.8.

*des masses de corrélations et la neutralisation du sujet de droit*⁷⁴ » dans le cadre de la gouvernance algorithmique, ainsi que la mise en péril de la dignité et l'autonomie de l'individu. La frontière entre discrimination directe et indirecte apparaît poreuse dans le cadre de nouveau mode d'administration, ce qui interroge à propos de la protection des droits fondamentaux.

Sur la question du caractère nécessaire et approprié des différences de traitement résultant des algorithmes de ciblage utilisés par les services sociaux français, le Défenseur des droits estime que :

*« à l'heure actuelle, les différences de traitement produites par le recours à des algorithmes de ciblage des contrôles ne font pas l'objet d'une justification suffisante permettant d'établir la légitimité de l'objectif poursuivi ou le caractère nécessaire et approprié des mesures adoptées. Cette situation résulte notamment des lacunes dans l'évaluation des effets de ces algorithmes sur les usagers*⁷⁵. »

Concernant l'idée d'un traitement différencié ou plutôt du principe d'examen particulier des circonstances, l'administration devrait s'assurer que face à la stricte égalité mathématique une égalité juridique soit garantie grâce à l'étude au cas par cas par agent, ce que ne peut pas un ordinateur⁷⁶. L'examen effectif et exhaustif des données personnalisés par une personne humaine au nom de l'administration doit demeurer la norme, afin de protéger les droits et libertés fondamentales des administrés⁷⁷.

Pour conclure, puisqu'il est prouvé que la gouvernementalité algorithmique perpétue voire amplifie les discriminations, une idée existe : celle de *« renverser cette présomption de neutralité pour justement postuler le caractère discriminatoire des pratiques algorithmiques qui reconduisent, en les invisibilisant, les inégalités sociales*⁷⁸. » Le renversement de cette présomption de neutralité pourrait peut-être amener à renforcer la question de la responsabilité du traitement *ex ante*, *in itinere* et *ex post*. Un renforcement de celle-ci pourrait également pousser à lutter davantage contre les discriminations systémiques dans le monde numérique, comme physique. Le *statu quo* face aux inégalités sociales et discriminations ne serait plus permis.

2. Les limites de l'effectivité du droit à la transparence

- a. En théorie, une « aide à la décision », en pratique une « décision algorithmique » : l'exemple de l'usages de VioGén par les agents de police espagnols

Selon les sociologues Robert, Philippe Robert et Renée Zauberman, Renée : *« Les assertions [...] sur l'évolution de la délinquance polluent un débat nourri de statistiques que*

⁷⁴ Xenidis, Raphaële. *Op. cit.* P.11.

⁷⁵ Défenseur des droits. (2026). *La lutte contre la fraude aux prestations sociales à l'ère de son industrialisation*. P.37.

⁷⁶ Mercat-Brun, Marie. *Op. cit.* P.7.

⁷⁷ Guglielmi, Gilles. (2023). *Contrôle des algorithmes et droit du contentieux administratif français*. Revue générale du droit. P.15.

⁷⁸ Xenidis, Raphaële. *Op. cit.* P.15.

*chacun manie à sa guise et où l'État détient le monopole des sources et du traitement*⁷⁹. » Avant-gardiste sur le fait social des féminicides et particulièrement l'apparente faible croyance des policiers vis-à-vis des plaintes de femmes, le Royaume d'Espagne a créé en 2007 l'algorithme VioGén dans le but d'accompagner les policiers dans la quantification du degré de récurrence de l'agresseur.

Chaque femme portant plainte pour violences conjugales est automatiquement intégrée à la plateforme VioGén. Durant le dépôt de plainte, l'agent de police, statistiquement souvent un homme, pose la quarantaine de questions du questionnaire et le remplit selon les dires de la victime. Par la suite, le résultat issu du traitement algorithmique est censé l'aiguiller pour la décision de mise en place de mesures de protection. Un fait notable et pertinent dans le codage de la plateforme est que l'agent ne peut pas diminuer le niveau de risque, il ne peut que le réhausser.

Pour les pouvoirs publics, quantifier les violences permet : 1) de produire un chiffre dont la force apparaît indiscutable dans le débat public, 2) de gouverner par la coordination⁸⁰, 3) de s'assurer que le principe d'égalité devant la loi entre les citoyens est respecté sur tout le territoire. Néanmoins, la quantification de données qualitatives n'est pas sans limites, comme l'ont démontré les travaux Alain Desrosières, qui questionnait : « *quelle "réalité humaine non quantifiable" a-t-elle été perdue en cours de route ?*⁸¹ »

Selon une étude indépendante de l'administration ibérique de 2022⁸², la perte de qualité des données lors de leur transformation en données quantitatives a trois conséquences.

- 1) Les femmes portant plainte étant une minorité parmi les victimes et cela souvent après une agression davantage violente que les autres, adonc l'algorithme fonde son analyse du risque seulement sur les cas les plus extrêmes. Par conséquent, les données d'entraînement utilisées minimisent la dangerosité de la situation (biais d'échantillonnage).
- 2) L'influence de l'état de choc des victimes lors de leur dépôt de plainte et ses conséquences ne sont pas tenues en compte (biais de rappel). De façon générale VioGén se base aussi sur les violences physiques et verbales en occultant celles psychologiques.
- 3) Les femmes avec un niveau d'instruction élevé tendent à obtenir des scores plus élevés, parce qu'elles appréhendent davantage leurs violences subies et analysent mieux le questionnaire lors de l'enquête de victimisation.

En conséquence, il y a une certaine violence institutionnelle, au sens de Van Asbrouck et Arendt, pour ces victimes qui voient leur « *réalité humaine* » quantifiée et ce, particulièrement pour les femmes des classes populaires. On est également en présence d'une discrimination indirecte, bien que celle-ci ne soit pas imputable au code source.

⁷⁹ Robert, Philippe, Zauberman, Renée. (2011). *Mesurer la délinquance*. Paris : Presses de Sciences Po.

⁸⁰ Martin, Olivier. (2020). *L'empire des chiffres*. Paris : Armand Colin.

⁸¹ Desrosières, Alain. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris : Presse de l'École de l'École des mines.

⁸² Eticas fondation. (2022). *The external audit of the VioGén system*.

Si l'algorithme devait être à l'origine un simple outil pour aiguiller les forces de l'ordre, il apparaît que 95 % des agents de police se satisfont du résultat⁸³. Dans les faits, le résultat de VioGén aboutit davantage à une décision individuelle entièrement automatisée, plutôt qu'un instrument d'aide à la décision. L'effet pervers de la force des chiffres s'impose comme indiscutable pour le policier. Tandis que la plateforme devait garantir une meilleure prise en compte du récit de la victime, ce dernier se retrouve enclos dans le périmètre strict du questionnaire.

Alors qu'elle semble juste pour traiter pareillement les victimes, il convient de rappeler que la quantification ne peut être objective. Celle-ci demeure le résultat de choix lors de la création de l'algorithme concernant ses indicateurs et leur pondération. L'exécutif espagnol a indiqué que les acteurs dans le processus de création de VioGén étaient spécialistes des féminicides, comme des avocats et psychologues, ce qui témoignerait d'une considération du risque des biais de sélection et d'une volonté de diminution de ces derniers. Cependant, il refuse de publiciser l'algorithme. Étant donné que « *quantifier, c'est convenir puis mesurer*⁸⁴ », cette opacité révèle l'absence de transparence du gouvernement dans sa définition des violences conjugales. Dans un contexte où les violences conjugales occupent une place de plus en plus centrale dans le débat public, le recours à un algorithme hémertique dont les données échappent à toute discussion par les contre-pouvoirs, soulève une interrogation fondamentale : ne revient-il pas à priver les citoyens de son *Contrat social* avec l'État ?

- b. Une distinction juridique discutable entre les régimes d'aide à la décision et de décision entièrement automatisée

Une étude empirique de 2025 a été menée en France sur l'effectivité du droit d'accès à l'information sur les algorithmes – ou plutôt l'ineffectivité –⁸⁵. Ce sont bien les contentieux relatifs à des indus de prestations sociales, majoritairement de la CNAF, qui concentrent les arrêts et décisions rendus sur ce sujet (161 affaires sur 163 au total). L'article L 311-3-1 du CRPA est systématiquement mobilisé pour obtenir l'annulation de la décision administrative. Cependant, excepté une fois pour le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise⁸⁶, les juges de première instance ont systématiquement réfuté que l'omission de la mention du traitement algorithmique pour l'obtention de la décision constitue un vice de forme entachant la décision d'illégalité. Trente-sept jugements précisent même que :

« la mention imposée par l'article L. 311-3-1 du CRPA [...] n'est pas une condition de légalité de la décision, mais une simple formalité destinée à permettre à l'administré

⁸³ Eticas fondation. *Op. cit.*

⁸⁴ Desrosières, Alain. *Op. cit.*

⁸⁵ Pellissier, Luc, Zimmer, Maxime, Wagener, Noé et Ducros, Philippine. (2025). *L'ineffectivité du droit d'accès à l'information sur les algorithmes : une étude empirique*. RDLF (chron. n°35).

⁸⁶ TA de Cergy-Pontoise, 6 décembre 2022, n° 2009989.

*d'exercer son droit d'accès aux règles et principales caractéristiques du traitement algorithmique*⁸⁷. »

Le législateur n'ayant pas prévu de peine de nullité pour l'absence de cette mention sur l'acte, les juges y décèlent donc que la violation de cette règle de forme obligatoire n'est pas substantielle de la validité de l'acte. Néanmoins, un autre raisonnement pourrait être que cette absence empêche de fait le droit d'accès aux caractéristiques algorithmiques, ce qui entraînerait un défaut de motivation qui lui-même pourrait aboutir à une annulation de la décision pour défaut de motivation et, par voie de ricochet, faire que cette absence soit considérée comme un vice insusceptible d'être « *danthonyisé* »⁸⁸. De surcroît, pour le requérant faire valoir le défaut de motivation de l'acte ne nécessite pas une demande d'accès au traitement numérique en amont.

Au global, l'étude démontre l'ineffectivité du droit d'accès à l'information relative aux traitements algorithmiques, autant lors de la procédure administrative que celle contentieuse. Le seul cadre juridique et protecteur à l'égard des administrés est celui réservé aux décisions entièrement automatisées (article 47 de la LIL), pour lesquelles la sanction explicite de nullité est prévue. Mais ce cadre ne s'applique que pour les entreprises privées. Une des raisons de cette ineffectivité serait la coexistence des sources normatives (RGPD, LIL, CRPA) qui créerait une incertitude concernant le régime applicable aux décisions partiellement automatisées. Toutefois, ce doute serait un moyen pour l'administration de diminuer la portée de ses obligations, avec l'appui *a posteriori* d'une jurisprudence favorable.

À la lumière des éléments apportés tout au long du développement de ce mémoire, il convient de s'interroger de la pertinence de deux régimes juridiques distincts pour les décisions partiellement automatisées et celles qui le sont entièrement. L'intervention humaine semble dérisoire dans la modification du résultat final de la décision ayant subi un traitement. La rationalité prônée par la machine l'emporterait dans la plupart des cas sur l'esprit critique de l'agent. Cette critique n'est pas à imputable à l'agent, puisque ses conditions de travail l'amènent parfois à ne pas pouvoir respecter le principe d'examen particulier des circonstances de chaque dossier. Depuis quelques années, les services publics se retrouvent à devoir administrer davantage, en moins de temps. La cadence s'accélère et les conditions de travail se dégradent. La gouvernance par les nombres impose des objectifs chiffrés aux services dont la réalisation devient prioritaire. En ce sens, la décision administrative individuelle doit sortir d'une logique entièrement calculée et aliénante pour le fonctionnaire. Puisque ses conditions de travail le poussent à n'être qu'une validation administrative de la machine, alors le distinguo entre les deux régimes juridiques n'a plus lieu d'être. Au contraire, le maintien d'un régime juridique moins protecteur dès lors qu'une présence humaine valide un résultat entièrement algorithmique serait hypocrite vis-à-vis des administrés visés par cette décision, et surtout moins protecteur de leurs droits fondamentaux. Un renforcement des droits et libertés pourrait donc passer par un alignement des obligations de légalité interne et externe de la décision administrative partiellement automatisée sur le régime de la décision totalement automatisée, toujours en interdisant les SIA dans le cadre de la décision entièrement automatisée.

⁸⁷ Pellissier, Luc *et al.* *Op. cit.* P.12.

⁸⁸ *Loc. cit.*

Autant pour des raisons éthiques en tant qu'employeur que d'honnêteté pour les administrés, l'État-providence français ne peut se contenter d'une législation ineffective en matière de transparence de son action administrative numérique. Les exigences de légalité externe de l'acte ne peuvent être assouplies, dès qu'il s'agit d'un acte numérique. Une fois de plus, il n'est pas souhaitable que le droit à la transparence de l'action administrative diffère selon que cette dernière soit physique ou numérique.

c. Une responsabilité humaine *ex ante*, *in itinere* et *ex post*

Puisque l'algorithme a pu apparaître comme une façon de se dédouaner de certaines responsabilités en matière de lutte contre les discriminations, le refus de l'opacité des algorithmes publics semble être primordial dans un État de droit. La gouvernance numérique ne doit pas être le théâtre de mise en place de politiques publiques non discutées par la représentation nationale et les services compétents. L'algorithme autonome, apolitique et dépourvu d'objectifs n'existant pas, la responsabilité de son fonctionnement doit être attribuée à une personne physique ou morale. L'action administrative numérique ne peut être une zone de « non responsabilité ». L'administration dite physique avait de même érigé la responsabilité au rang de ses nouveaux principes d'action du service public, aux côtés de la transparence, dans la Charte des services publics du 18 mars 1992.

Concernant une responsabilité *ex ante* et *in itinere*, la Pr. Cluzel- Métayer propose la mise en place d'un « *responsable de l'algorithme* » au sein des administrations, qui s'assureraient également que les exigences légales de protection des données (« *privacy by design* ») et de non-discrimination (« *responsible by design* ») sont prises en compte dès la construction de l'outil informatique⁸⁹. La décision administrative doit pouvoir être attribuée à un humain, qui en assume la responsabilité et supervise l'algorithme. Cette supervision humaine serait garante de l'intégrité de l'algorithme lors de sa création, durant son fonctionnement et *a posteriori* de la décision rendue. La question de la responsabilité doit être dès l'étape de création du code, puisqu'« *il y a toujours le risque d'écart entre le cadre juridico-politico-administratif et le code, qui ne reposent pas sur le même langage*⁹⁰. » Les thuriféraires de l'algorithmisation des services publics ont souhaité revêtir celle-ci d'une parure de neutralité. Cependant, il semblerait que l'action de coder, pour reprendre la formule de Lafférière dans ses conclusions de l'arrêt Laumomonier-Carriol, n'est pas exempte de « *l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences* ».

Un débat doctrinal porte sur la possibilité de reconnaître l'algorithme comme un acte de droit souple. La jurisprudence Jousset⁹¹ avait envisagé l'algorithme comme une ligne directrice et non émetteur d'une décision individuelle. L'idée sous-jacente est que l'algorithme,

⁸⁹ Mercat-Bruns, Marie. *Op. cit.* P.12.

⁹⁰ Cluzel-Métayer, Lucie. (2023). « Transparence et loyauté des algorithmes publics. » In Bousquet, Jérémie, Carrère, Thibault, et Hammoudi, Sabrina. *Op. cit.* P.178.

⁹¹ CE, 19 septembre 2014, n° 364385.

en excluant les SIA, ne fait qu'appliquer les critères et pondérations décidés par l'administration. Ils orientent donc plus qu'ils ne décident.

Une autre discussion doctrinale est à propos du régime de responsabilité administrative, qui pourrait être retenue en cas de contentieux. Il s'agit donc de la responsabilité « *ex post* » au traitement algorithmique. Les systèmes de responsabilité administrative sont traditionnellement séparés en deux catégories : 1) la responsabilité pour faute, 2) la responsabilité sans faute.

Selon la Pr. Hammoudi, si un acte administratif est illégal à cause d'un algorithme « défectueux », alors le régime de la notion d'illégalité fautive pourrait être invoqué⁹². Elle suggère également la création d'un considérant de principe en matière d'aide à la décision nouvelle créée, comme l'avait retenu les juges de la Cour administrative d'appel de Lyon (CAA) dans l'arrêt Gomez de 1990, soit « *considérant que l'utilisation d'une méthode de décision nouvelle crée, lorsque ses conséquences ne sont pas encore entièrement connues, un risque spécial pour les administrés qui en sont l'objet*⁹³. »

Le Pr. Tifine propose quant à lui une adaptation du régime existant du défaut d'entretien normal d'un ouvrage public aux algorithmes publics afin de se diriger vers le régime de la faute présumée de l'administration⁹⁴. Le défaut de conception de l'outil numérique serait ainsi présumé et l'administration pourrait s'en exonérer, si elle n'est pas à l'origine du code source.

Enfin, la responsabilité sans faute fondée sur la solidarité nationale pourrait être un terrain à explorer selon le Pr. Cossalter. Comme pour les infections nosocomiales, un fonds de garantie national destiné à indemniser les victimes pourrait être instauré⁹⁵. Néanmoins, ce mécanisme a été mis en place pour des situations où la gravité du préjudice est aisément observable. D'un côté, il a été démontré que les algorithmes sont plus source de discriminations indirectes que directes, soit de discriminations « moins observables ». D'un autre côté, il ne semble pas opportun de prévoir une possibilité d'indemniser les victimes sur les financements de la solidarité nationale et ce, sans devoir mener une action contre les concepteurs des algorithmes et/ou les agents fautifs.

L'arrêt à venir du Conseil d'État sur l'algorithme de notation de la CNAF éclairera peut-être ce point, si une faute de l'administration est retenue.

Ainsi, la réussite de l'algorithmisation des services publics semble dépendante de l'affirmation d'un principe de transparence, érigé comme clef de voute de la relation de confiance entre l'État et le citoyen, ainsi que l'assurance de contre-pouvoirs pour le respect des principes de non-discrimination et d'égalité.

Enfin, ce processus de digitalisation de l'action publique semble avoir été occulté quant aux impacts environnementaux et humains. La transparence, davantage politique que juridique, doit donc être aussi questionné sous cet angle.

⁹² Hammoudi, Sabrina. (2023). « La responsabilité des algorithmes publics. » In Bousquet, Jérémy, Carrère, Thibault, et Hammoudi, Sabrina. *Op. cit.* P.103.

⁹³ *Loc. cit.*

⁹⁴ Tifine, Pierre. (2019). *Les algorithmes publics : rapport conclusif. Actes du colloque « Les algorithmes publics »*. Revue générale du droit, n° 40337.

⁹⁵ *Loc. cit.*

B. Une transparence absconse : les impacts environnementaux et humains de l’algorithmisation des services publics

L’usage du numérique par l’administration a été promu comme un outil moderne et de gain de temps. Cependant, la numérisation des processus présente une empreinte environnementale importante, qui semble avoir été occultée ou, *a minima*, peu règlementée et de façon faiblement contraignante. L’algorithmisation des services publics interroge autant sur la transparence de son coût humain autant pour les administrés que pour les administrateurs de ces services publics (1), ainsi que sur son coût environnemental (2).

1. L’algorithmisation des services publics comme outil moderne de la stratégie de rationalisation de l’action publique

- a. En période austéritaire, une administration dispendieuse pour l’intelligence artificielle

La *Nouvelle gestion publique* (*New public management*) apparaît vers la fin du XX^e siècle, parallèlement aux chocs pétroliers et aux premières crises économiques depuis la Seconde Guerre mondiale. L’organisation de l’État-providence apparaît coûteuse, bureaucratique et peu efficace. Les processus doivent être repensés. Les services publics commencent à chiffrer des objectifs à atteindre. C’est aussi l’accélération de la *gouvernance par les nombres*. L’idée générale est qu’il faut transposer les outils de gestion des entreprises privées à l’administration dans le but de l’optimiser et de diminuer le déficit budgétaire. En 1989, le Premier ministre Michel Rocard se dit favorable à l’appellation de « *client*⁹⁶ » du service public au lieu « *d’usager* », ce qui exemplifie ce renouvellement de la vision de l’administration.

En ce premier quart du XXI^e siècle, les crises économiques ont perduré, la dette française a augmenté, le déficit budgétaire s’est aggravé. La pandémie de la Covid-19 a accéléré cette dégradation des comptes publics. Les politiques d’austérité ont persisté. Le Professeur d’économie Joseph Stiglitz théorise même que le but actuel est de faire des services publics, qui produisent une rentabilité économique selon une logique « *d’austérité expansionniste*⁹⁷ », qui, pourtant, mésestime en permanence les rendements économiques élevés des services publics. De ce fait, la naissance de l’intelligence artificielle s’est révélée être un levier pour continuer cette optimisation des ressources.

Dès 2015, *Pôle emploi*, aujourd’hui appelé *France Travail*, a développé ses SIA. Un rapport de la Cour des comptes de janvier 2026 a analysé l’usage de l’intelligence artificielle de l’agence durant la dernière décennie. Les algorithmes mis en place répondent à divers

⁹⁶ Le Monde. (1989). *Un entretien avec M. Michel Rocard. L’« usager » du service public devrait dans bien des cas devenir un « client »*.

⁹⁷ Stiglitz, Joseph. (2023). *How models get the economy wrong*. The American Prospect Magazine. [En ligne] Disponible sur : <https://prospect.org/2023/04/03/2023-04-03-how-models-get-economy-wrong/> [Consulté le 14/04/2026].

objectifs : détection de la fraude fiscale avec un algorithme de *data mining*, analyse des CV, notation d'un score de probabilité de retour à l'emploi, agent conversationnel, *etc.* Si ce rapport ne permet pas une analyse globale des retombées financières de l'algorithmisation des services publics, il constitue, cependant, un bon cas d'espèce.

Du point de vue des dépenses, le dépassement des budgets alloués aux programmes de l'IA a été la norme. Par exemple, pour le programme *Intelligence emploi*, le dépassement a été de 30 %⁹⁸. À titre de comparaison, depuis 2017, le budget de France Travail pour l'IA est supérieur à celui du ministère de l'Économie et des Finances sur la période 2015-2023⁹⁹. Selon la Cour des comptes, pour l'instant, les gains d'équivalents temps plein générés par l'intelligence artificielle auraient permis d'équilibrer les coûts de développement des SIA. Autrement dit, à ce stade, investir dans l'IA, au lieu du personnel humain, n'a pas permis d'économies. À ce titre, la 4^e recommandation du rapport est de « *mettre en place un suivi précis des dépenses consacrées à l'intelligence artificielle et actualiser régulièrement la liste des cas d'usage retenus dans le plan d'efficience avec le chiffrage de leur contribution aux gains d'efficience*¹⁰⁰. » Il semble donc qu'il faille en déduire que les dépassements réguliers des budgets alloués à l'IA ne permettent pas de gains financiers, de sorte à récupérer les gains annoncés, ce qui justifiait de tels dépassements.

L'absence de gouvernance est aussi mise en évidence à plusieurs reprises, ce qui s'inscrit à contre-courant de l'objectif de développement d'une « *IA de confiance* » promu par l'exécutif. La Cour des comptes établit que : « *le respect du cadre normatif par l'opérateur présente des lacunes importantes*¹⁰¹. » Plus de sept ans après l'entrée en vigueur du RGPD, certains des SIA, en fonctionnement, ne sont pas conformes. L'absence de risque sur les données personnelles ne peut être affirmée, puisque France Travail n'a presque pas réalisé les études d'impact sur la protection des données. En outre, l'agence semble en deçà des futures obligations du RIA, qui entrera bientôt en vigueur. Cette absence de conformité sur les données personnelles est d'autant plus préoccupante que l'organisme est amené à « *partager des données des usagers avec ses partenaires du réseau pour l'emploi mis en place par la loi de décembre 2023*¹⁰². » Sur le même plan, le comité consultatif éthique n'a examiné que 17,2 % des cas 87 cas d'usage de SIA¹⁰³. De même, si l'agence a adopté une charte éthique de l'IA en 2022, le respect des engagements de celle-ci n'est apparemment pas garanti¹⁰⁴. Le rapport met également en lumière l'abscondité décisionnelle de la mise en place de l'IA dès le départ :

« *Alors que le code du travail dispose que le conseil d'administration délibère sur l'offre de services relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises, la convention relative au programme Intelligence emploi a été présentée à la validation du conseil d'administration un an et demi après sa signature*¹⁰⁵. »

Il convient d'en conclure que la transparence est doublement ignorée. D'un côté, la gouvernance algorithmique, notamment le choix d'avoir recours à des SIA, est opaque, voire

⁹⁸ Cour des comptes. (2026). *France Travail et l'intelligence artificielle*. P.54.

⁹⁹ *Ibid.* P.57.

¹⁰⁰ *Ibid.* P.11.

¹⁰¹ *Ibid.* P.10.

¹⁰² *Ibid.* P.88.

¹⁰³ *Ibid.* P.87.

¹⁰⁴ *Loc. cit.*

¹⁰⁵ *Loc. cit.*

s'inscrit à l'encontre des règles de droit de l'agence. De l'autre côté, les codes sources des algorithmes ne sont pas publics. Leur compréhension n'est pas possible. Leur fonctionnement est abscons, et, surtout, en violation du RGPD et de la protection des données personnelles des administrés du service public selon la Cour des comptes.

Ainsi, France Travail exemplifie un déséquilibre budgétaire en période austéritaire. Les moyens alloués au personnel diminuent au nom d'une rationalisation des deniers publics, tandis que ceux pour l'intelligence artificielle augmentent considérablement. Outre la question de la *gouvernance par les nombres* imposée aux employés, par l'obligation de réalisation d'objectifs chiffrés, la *gouvernance algorithmique* ne semble pas non plus constituer une réponse optimale à l'amélioration de leurs conditions de travail. La numérisation du service public s'est vue accompagnée d'une diminution des effectifs des fonctionnaires, ce qui ne s'est pas traduit par un profit financier. Ces bénéfices potentiels ont été investis dans le développement de SIA et ce, dans le cadre de France Travail, sans un débat et une transparence avec les acteurs concernés. L'algorithmisation des services publics a été promue comme permettant des gains d'effectivité pour les usagers, comme la possibilité de procéder à leurs déclarations fiscales et sociales depuis leur domicile, et à n'importe quelle heure. Toutefois, l'algorithmisation a aussi entraîné la fermeture de guichets des services publics, ce que nous allons étudier à présent.

b. Digitalisation et exclusion

Comme susmentionné, la digitalisation de l'action publique a permis d'éviter aux administrés de se déplacer systématiquement dans les agences. Pour France Travail, le nombre annuel de visite en agence a diminué de 42 % entre 2017 et 2024, tandis que le nombre de courriels a augmenté de 72 %¹⁰⁶.

Cependant, cette digitalisation des procédures comporte des risques de violations des valeurs cardinales du service public : égalité, fraternité, accès, et non-discrimination.

Ces risques sont présents avec l'utilisation de la plateforme *Administration numérique pour les étrangers en France* (ANEF), qui fait part de nombreux dysfonctionnements. Pourtant, aucune alternative physique à ce téléservice pour les procédures de demandes de titre de séjour n'est prévue¹⁰⁷. Alors que l'article R 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que « *les personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes le dépôt en ligne de leur demande bénéficient d'un accueil et d'un accompagnement leur permettant d'accomplir cette formalité* », l'arrêté auquel étaient renvoyées ces modalités d'accueil a été pris plus de deux années après.

¹⁰⁶ *Ibid.* P.17.

¹⁰⁷ Défenseur des droits. (2022). *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?* P.54.

De façon générale, selon le Défenseur des droits, l'obligation d'avoir recours à des téléprocédures pour les personnes étrangères crée des différences de traitement entre les usagers qui y sont soumis, différences basées sur les équipements informatiques et le type d'accès à internet. De même, « *cette différence de traitement pourrait également être considérée comme une discrimination à raison de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur*¹⁰⁸. »

En l'espèce, l'ANEF présente de nombreux dysfonctionnements, ce qui a poussé une coalition d'associations à déposer un recours devant le Conseil d'État en mars 2025 pour « *carence fautive de l'État* ». Comme pour le contentieux de l'algorithme de la CNAF, l'arrêt est attendu pour le mois de mai 2026. Le rapporteur public a constaté de « *nombreuses situations d'illégalité sur un public particulièrement vulnérable*¹⁰⁹. » Dans ses conclusions, il plaide également pour « *l'édiction de plusieurs injonctions à agir afin que l'État remédie à de nombreux vices techniques et de conception de l'administration numérique des étrangers*¹¹⁰. »

En conclusion, les deux études de 2019¹¹¹ et 2022 du Défenseur des droits illustrent que ce sont les administrés les plus précaires, c'est-à-dire celles et ceux qui ont davantage besoin de l'accompagnement de l'État providence, qui sont les premières victimes de la fermeture des guichets physiques au profit de la numérisation des services publics. La fracture sociale et territoriale dans l'accès aux équipements informatiques et à internet affaiblit les conditions de l'accès aux droits, *ipso facto* de recours aux droits (sociaux). Les publics en difficulté face aux outils numériques sont hétérogènes : personnes en situation de handicap (les sites internet sont souvent peu adaptés), les personnes détenues, personnes en ruralité sans couverture d'internet, personnes âgées sans outils informatiques, personnes analphabètes, majeurs protégés, étrangers au vu des dysfonctionnements systémiques de la plateforme actuelle. On retrouve l'idée de *violence institutionnelle*, au sens du Pr. Van Asbrouck, avec une administration qui échoue à s'adapter à l'examen des circonstances particulières de chaque dossier, et pouvoir communiquer avec et être au service de ses usagers.

2. L'empreinte écologique de l'administration numérique

En 2022, le secteur du numérique représentait 4,4 % de l'empreinte carbone française. 50 % de cet impact est dû à la fabrication et au fonctionnement des outils numériques (ordinateurs, téléphones intelligents, téléviseurs, etc.), et 46 % aux centres de données. Parallèlement, 11 % de la consommation électrique française sont liés au numérique. L'étude précise que, en réalité, ces chiffres sont déjà largement sous-estimés, puisque l'étude de l'ADEME ne reflète pas la « *montée en puissance de l'IA générative*¹¹² » de ces quatre dernières années. L'absence de sources fiables ne nous permet pas non plus de fournir des chiffres plus

¹⁰⁸ *Ibid.* P.55.

¹⁰⁹ Pascual, Julia. (2026). *Les carences de l'administration numérique des étrangers face à la justice*. Le Monde.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Défenseur des droits. (2019). *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.

¹¹² Brillard, Thomas, Fangeat, Erwann, Meyer, Julia, Wellhoff, Mathieu, ADEME. (2025). *Évaluation de l'impact environnemental du numérique en France*. P.3.

récents dans ce mémoire. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est lui-même confronté à la même problématique¹¹³. En somme, le numérique est autant énergivore lors de sa création que lors de son fonctionnement.

a. Une dématérialisation physique : l'extraction et l'importation de terres rares

En France, 60 % des émissions de carbone sont liées à la fabrication, à la distribution et à la fin de vie des infrastructures et des équipements du numérique¹¹⁴. Toutefois, il semble difficile d'inscrire les enjeux du numérique dans une étude purement nationale, leur logique étant par essence transnationale et réticulaire. Par exemple, dans les cas des produits de la marque étasunienne *Apple*, les logiciels sont créés en Amérique du Nord, les matériaux pour la puce extraits en Amérique du Sud et en Asie, l'assemblage fait en Asie du Sud-Ouest avant d'être transportés pour être commercialisés, entre autres, en Europe.

Depuis 1995, la Chine exerce un quasi-monopole sur les gisements de terres rares, succédant aux États-Unis d'Amérique. Ils constituent un pilier de sa politique économique du numérique et de ses relations avec ses partenaires étrangers. Les métaux rares circulent en grande partie sur leurs *Nouvelles routes de la soie*. L'activité industrielle de ces gisements est particulièrement polluante et le respect des droits humains des travailleurs discutable. Ces mêmes questionnements, environnementaux et humains, s'appliquent aussi à la région du *Triangle du lithium*, grand ensemble de gisements aux croisements de l'Argentine, de la Bolivie et du Chili, qui abrite 65 % des ressources mondiales de lithium, matière essentielle pour la fabrication des batteries.

Premièrement, les terres rares sont éparées et présentes en faible quantité dans les roches. Lorsqu'on extrait de la roche, seulement entre 1 et 5 % du total s'avèrent contenir ces matériaux recherchés¹¹⁵. Le forage implique, de fait, la destruction des milieux naturels et des biodiversités locales.

Deuxièmement, les terres extraites présentent « *un rayon ionique proche de ceux d'éléments radioactifs comme l'uranium et le thorium*¹¹⁶. » La conséquence directe est la création et l'accumulation de déchets radioactifs à l'air libre au contact des miniers et populations avoisinantes.

Troisièmement, lors du forage, des produits chimiques sont déversés dans les sols. Ces derniers se retrouvent, ensuite, dans les nappes phréatiques, et, plus globalement, dans le cycle de l'eau. La pollution de l'extraction des terres rares a des conséquences tangibles sur la « *santé environnementale*¹¹⁷ », notion que le droit français et le droit international semblent ignorer sciemment. La doctrine *Une seule santé* de l'Organisation mondiale de la santé peine à irriguer pleinement la matière juridique. La question hydrique est d'autant plus préoccupante que les forages océaniques pourraient être à terme envisagés, si les gisements terrestres deviennent

¹¹³ CESE. (2024). *Impacts de l'intelligence artificielle. Risques et opportunités pour l'environnement*. P.19.

¹¹⁴ ADEME. *Op. cit.* P.30.

¹¹⁵ Leprince, Lucie. (2022). *Les terres rares : le paradoxal environnemental*. [En ligne] Disponible sur : <https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/les-terres-rares-le-paradoxe-environnemental> [Consulté le 10/04/2026].

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Brimo, Sara. (2023). *La santé environnementale. Une approche juridique*. Paris : Dalloz.

arides en terres rares¹¹⁸. Les problématiques de l'usage intensif de l'eau douce et de la pollution humaine du cycle hydrologique se retrouvent également lors du fonctionnement du numérique, notamment avec la question du refroidissement des centres de données.

Quatrièmement, l'argument du recyclage comme garant d'une faible empreinte environnementale est un leurre. En l'état, moins de 1 % de ces matières est recyclé.

Ainsi, l'algorithmisation des services publics a une empreinte environnementale tangible. Concernant les violations de la santé environnementale, le droit privé, particulièrement du devoir de vigilance et de la responsabilité environnementale, offre les meilleurs instruments pour s'assurer, d'*a minima*, une extraction remplissant quelques critères environnementaux et humains. L'administration française ne pourrait être tenue responsable de telles violations lors de la mise en service d'un algorithme. Cependant, le débat de la pertinence de l'algorithmisation de certains services, au vu de ses conséquences environnementales, devrait être davantage soulevé.

b. Administration et souveraineté numériques : la régulation des centres de données

Le numérique n'est pas exempt d'infrastructures physiques. La matérialité des données est notamment visible à travers les centres de données (*datacenters*) et les câbles de communication sous-marins. Comme susmentionné, les lois extraterritoriales étrangères permettant d'accéder aux données conservées dans un autre État et les cyberattaques ont mis au jour l'impératif de souveraineté numérique (*supra* p.22). Par exemple, les données du ministère de l'Éducation nationale sont hébergées dans des centres de données privés et étrangers. De même, les données de santé de la plateforme *Health Data Hub*, donc à haut risque au sens du RIA, sont stockées sur ceux de *Microsoft*¹¹⁹. Conséquemment, le sujet de l'hébergement des données nationales, dont celles de l'administration, a amené à promouvoir l'augmentation de centres de données en France. L'exemple des données des ministères illustre aussi l'ubiquité des données numériques, et le fait qu'une quantification de leur impact environnemental au niveau purement national n'est pas forcément pertinente. Cela est particulièrement vrai quand on sait que les SIA, soit les systèmes les plus énergivores, sont principalement situés à l'étranger.

L'impact énergétique et environnemental de ces infrastructures est cyclopéen. L'agence internationale de l'énergie estimait que la consommation annuelle mondiale d'électricité des centres de données représenterait à la fin de l'année 2026 l'équivalent de la consommation d'électricité du Japon¹²⁰. En 2021, à Dublin, les centres de données représentaient la moitié de sa consommation électrique¹²¹. La même année, la capitale a adopté un moratoire de quatre

¹¹⁸ Leprince, Laurence. *Op. cit.*

¹¹⁹ Cour des comptes. (2025). *Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État*. P.7.

¹²⁰ Agence internationale de l'énergie atomique. (2024). *Pas de neutralité carbone sans nucléaire*. P.12.

¹²¹ Albert, Eric. (2026). *L'Irlande, qui veut devenir leader européen des data centers, est victime de son succès*. Le Monde.

années sur les centres de données afin de stabiliser les ressources en électricité de la ville et prioriser certains usages. Si l'Irlande a fait office de figure de proue sur le déploiement de l'éolien à l'échelle européenne, la consommation électrique des centres de données a simultanément annulé le bilan positif des énergies renouvelables¹²². La balance énergétique n'a pas penché en faveur d'une amélioration des émissions de carbone, mais d'une diminution relative de l'augmentation de la consommation électrique. En 2025, pour les mêmes raisons, la municipalité d'Amsterdam a adopté un moratoire sur les centres de données dits massifs (*hyperscale datacenters*), lequel s'étend jusqu'en 2030.

Ni Paris, ni Marseille ne sont encore à ce stade de tension entre la ressource électrique et les différents usages. Néanmoins, avec presque 350 centres de données, la France est le 5^e pays à en posséder le plus au monde et ne peut ignorer ces enjeux¹²³. Actuellement, elle peut se prévaloir d'être en excédent d'électricité et de pouvoir l'exporter. Cette capacité pourrait être compromise dans le futur, si le développement de ces centres ne décroît pas.

De plus, la construction de ces *datacenters* suppose un accès important au foncier. La question de la bétonnisation de certaines terres anciennement agricoles, à rebours de l'objectif *Zéro artificialisation nette*, est d'actualité. Dans les villes, le sujet du foncier s'accompagne aussi de celui d'une partielle délocalisation de l'emploi. En l'espèce, les centres de données nécessitent beaucoup de surface pour très peu d'emploi au kilomètre carré¹²⁴.

Les aspects les plus tangibles du bilan écologique de ces bâtiments sont, d'une part, le rejet de la chaleur dite fatale, d'autre part, la consommation d'eau douce. Les deux sont liés au besoin de refroidissement permanent des machines. Dans un contexte d'amplification des vagues de chaleur et de raréfaction de la ressource eau, il ne serait pas surprenant de voir apparaître des conflits d'usage de l'eau durant l'été dans le bassin méditerranéen. De possibles décrets préfectoraux régulant la consommation de l'eau selon une priorité des usages en période de tension hydrique pourraient voir le jour.

La Mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France alertait en outre, dans un rapport de 2023, sur les caractères incomplet et trop tardif des études d'impact environnemental pour ces projets, ce qui les rendaient, dans les faits, presque inefficaces¹²⁵. La CEDH a reconnu à plusieurs reprises dans sa jurisprudence le droit à l'information environnementale comme lié au droit à la vie privée (article 8 de la CESDH)¹²⁶ et à la liberté d'expression (article 10 de la CESDH)¹²⁷. Il pourrait être intéressant de voir si des contentieux environnementaux à propos des *datacenters* se développent, et le cas échéant sur quels fondements juridiques.

D'un autre point de vue de droit, le RIA se contente de mentionner la durabilité de l'intelligence artificielle dans ses considérants. Aucun article n'y est réellement consacré. Il

¹²² *Ibid.*

¹²³ Statista. (2026). Number of data centers worldwide as of April 14, 2026, by country or territory. [En ligne] Disponible sur : https://www.statista.com/statistics/1228433/data-centers-worldwide-by-country/?srsltid=AfmBOOrGTc6v0L8cJev6zUUyfmirUnfwohxztClx2_iGGfZdk6akUvyy [Consulté le 12/04/2026]

¹²⁴ MRAe Île-de-France. (2023). *Les data centers (centres de stockage de données). Éclairages 2023*. P.9.

¹²⁵ *Ibid.* P.18.

¹²⁶ Parmi plusieurs jurisprudences, il est possible de citer : CEDH, 1998, Guerra c. Italie ; CEDH, 1998, Mac Ginley et Egan c. Royaume-Uni ; CEDH, G.C., 2005, Roche c. Royaume-Uni.

¹²⁷ Par exemple : CEDH, 2007, Almeida Azevedo c. Portugal ; CEDH, 2007, Desjardin c. France ; CEDH, 2012, Tanasoica c. Roumanie.

convient de se questionner s'il s'agit d'un simple oubli du législateur européen, ou bien, comme lors de l'essor du droit européen du numérique, d'une volonté de protéger le secteur économique. De même, les SIA avec une empreinte environnementale forte et peu de retombées positives pour les sociétés pourraient être classifiés à *haut risque environnemental*, en reprenant l'approche par les risques dans la classification des données du RIA. L'ADEME propose aussi la dénumérisation des usages du numérique les plus énergivores, réduire le tout numérique et proposer services collectifs alternatifs non numériques ou faiblement numériques¹²⁸.

Le législateur français s'est saisi du thème de l'empreinte environnementale du numérique en adoptant la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France. Des allègements fiscaux sont prévus pour les entreprises du numérique vertueuses d'un point de vue écologique. Une « *sensibilisation à l'impact environnemental des outils numériques ainsi qu'un volet à la sobriété numérique*¹²⁹ » pour les élèves du primaire et du secondaire est prévue par cette loi. Toutefois, il convient de s'interroger si cette formation ne devrait pas être étendue à l'ensemble des acteurs publics et privés du numérique vu les conséquences matérielles très actuelles.

Nonobstant, le thème de l'empreinte environnementale du numérique, et donc de sa potentielle violation des droits des générations actuelles et futures, semble occulté, autant du côté des scientifiques, que des juristes.

¹²⁸ ADEME. (2026). *Prospective d'évolution des consommations des data centers de 2024 à 2060*.

¹²⁹ Article L 312-9 et article L 611-8 du code de l'éducation.

« *L'idolâtrie de la Loi peut être aussi funeste que celle des Nombres*¹³⁰. » Cette mise en garde d'Alain Supiot éclaire la tension au cœur de ce travail. L'objet de ce mémoire était d'évaluer si, en l'état, le droit à la transparence permet d'assurer un contrôle effectif de l'algorithme de l'action publique. L'analyse conduit à une réponse nuancée : le contrôle est partiellement possible mais cette capacité de contrôle n'est pas accessible à l'entièreté des administrés.

L'absence d'un réel débat de société sur le ratio coûts-bénéfices de l'algorithme des services publics a été soulignée. Il ne s'agit pas d'une politique de management interne, mais bien d'une redéfinition partielle du *Contrat social* entre les citoyens et leurs représentants : redéfinition de la gouvernance, de l'équilibre entre les droits fondamentaux et la lutte contre la fraude, de l'accessibilité physique et théorique des services publics, des impacts environnementaux acceptables pour les générations actuelles et futures. Le débat semble avoir été opéré sous couvert d'une neutralité technocratique, d'une efficacité gestionnaire et d'un bon usage des deniers publics. L'opacité nuit de fait à la relation de confiance État-citoyen et à l'acceptabilité sociale de cette transformation de l'action publique. Une démocratie saine ne peut s'arroger de contre-pouvoirs informés.

Le droit du numérique a d'abord été pensé pour permettre un cadre propice à l'innovation industrielle avant de se préoccuper de la protection des droits fondamentaux et de l'environnement. L'articulation entre le droit à la transparence et les droits de propriété intellectuelle en matière d'algorithmes utilisés par les services publics en est un exemple topique. Il semble possible de renverser la tendance. Le développement du numérique n'apparaît pas antinomique à l'État-providence.

La recherche a également démontré que la réglementation européenne est peu protectrice. Les exceptions systématiquement applicables aux principes de protection des droits fondamentaux affaiblissent sa portée, comme le montre l'article 22 du RGPD. La France s'en saisit pour sa réglementation de sorte à diminuer les exigences de transparence, comme avec le cas des décisions de profilage. Les exceptions liées à la *raison d'État* sont aussi instrumentalisées concernant les services de protection sociale et de l'éducation nationale.

De surcroît, les contours de la définition de la transparence sont flous. La politique d'ouverture des données n'est pas la pierre angulaire, de ce que l'on peut attendre d'un droit effectif au savoir. La transparence ne peut être appréhendée sans les notions d'accessibilité, d'intégrité du système et d'intelligibilité. La République doit savoir parler à toutes et tous, et, par conséquent, adapter son vocabulaire. Tant que sur le territoire une éducation au numérique pour tous les âges n'existera pas, un effort de vulgarisation et d'explication lors de la création, du fonctionnement et des résultats algorithmiques obtenus devra être fait.

La gouvernance par les nombres et la gouvernance algorithmique ne constituent pas une rupture dans l'histoire administrative mais la continuité de la quantification comme moyen de gouverner. L'utilisation d'algorithmes par l'administration présente des aspects positifs au vu du nombre croissant et de la complexité des données à traiter. De ce fait, l'enjeu réside moins

¹³⁰ Supiot, Alain. *Op. cit.* P.410.

dans leur rejet que dans la définition de conditions juridiques et institutionnelles permettant d'en encadrer l'usage.

Ainsi, « *l'intérêt général ne saurait s'accommoder d'une administration se trouvant dans la situation d'un robot au comportement programmé*¹³¹. » Trente années après, la déclaration du Pr. Chapus reste d'actualité et pertinente. L'algorithmisation des services publics doit constituer un outil d'aide à son action, pas son fondement. L'examen des circonstances doit demeurer humaniste, exempt de frontières uniquement chiffrées et binaires. Le mode d'administration de l'État doit rester centré sur l'intérêt général et ne pas perpétrer une *violence institutionnelle* permanente. Il a été prouvé que la force des chiffres prime majoritairement sur l'appréciation humaine. D'une part, un travail de fond devrait être mené pour diminuer massivement ce schéma du côté des agents. D'autre part, s'il s'avère difficile de contrer ce *pattern*, alors le droit devrait s'en saisir pour qu'un contournement de sa législation soit impossible. Les régimes de décision partiellement et entièrement automatisées devraient à ce titre être repensés.

En somme, l'instrumentalisation du droit à la transparence comme moyen de légitimation de l'opacité algorithmique a été mise en exergue tout au long de ce mémoire. Plus qu'une simple « *volonté de savoir*¹³² », il est prépondérant dans un État de droit. Le droit à la transparence ne saurait être contourné ou détourné à des fins qui ne permettent pas la protection des droits fondamentaux de toutes et tous, ainsi que la croyance dans la démocratie et la confiance dans la République.

¹³¹ Chapus, René. *Loc. cit.*

¹³² Foucault, Michel. (2022). *Loc. cit.*

Recommandations de politiques publiques

Recommandation n° 1 : Inscrire dans la loi un droit à la transparence algorithmique contenant des sanctions en cas de violation.

Recommandation n° 2 : Intégrer les notions d'explicabilité, d'intelligibilité, de communication, d'équité et de loyauté du système algorithmique dans la définition juridique du droit à la transparence algorithmique.

Recommandation n° 3 : Inclure dans la loi la prohibition de la prise de décision administrative individuelle sur le fondement d'un système d'intelligence artificielle.

Recommandation n° 4 : Repenser le cadre juridique des droits de propriété intellectuelle dans le cas des partenariats public-privé. Par exemple, garantir qu'un tiers de confiance public et indépendant, comme la CADA ou la CNIL, ait une copie des paramétrages et du code source des algorithmes utilisés.

Recommandation n° 5 : Encadrer strictement les budgets liés aux systèmes algorithmiques des services publics, ainsi que la transparence décisionnelle de ces budgets.

Recommandation n° 6 : Lancer une étude d'impact à l'échelle nationale des conséquences environnementales de l'algorithmisation des services publics, accompagnée d'un grand débat national.

Recommandation n° 7 : Promouvoir une dénumérisation des téléprocédures très énergivores et à l'empreinte environnementale trop élevée.

Recommandation n° 8 : Proposer systématiquement un mode de saisine physique pour les usagères et usagers en parallèle du téléservice administratif existant.

Recommandation n° 9 : Renforcer le dispositif *France Services* afin de garantir un accompagnement humain lors des démarches administratives des usagers du service public.

Recommandation n° 10 : Assurer une éducation au numérique pour tous les âges de sorte à diffuser la connaissance générale du fonctionnement des algorithmes, voire la faculté de lire des codes sources.

1. Normes fondamentales

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Constitution du 4 octobre 1958.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. Législation et réglementation

Charte des services publics du 18 mars 1992.

Code de l'éducation.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Code des relations entre le public et l'administration.

Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public.

Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Règlement d'exécution (UE) 2023/138 de la Commission du 21 décembre 2022 établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation.

Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées sur l'intelligence artificielle.

3. Arrêts et décisions de justice, avis d'autorités indépendantes

CADA, 30 mars 2023, avis n° 20230314.

CE, Sect., 28 juin, 1963, n° 43834, Narcy.

CE, Sect., 22 février 2007, n° 264541, APREI.

CE, 9/10 ch.-r., 8 novembre 2017, n° 375704.

CEDH, 19 février 1998, n° 14967/89, Guerra c. Italie.

CEDH, 9 juin 1998, n° 21825/93 et 23414/94, Mac Ginley et Egan c. Royaume-Uni.

CEDH, G.C., 19 octobre 2005, n°32555/96, Roche c. Royaume-Uni.

CEDH, 23 janvier 2007, n° 43924/02, Almeida Azevedo c. Portugal.

CEDH, 22 novembre 2007, n° 22567/03, Desjardin c. France.

CEDH, 19 juin 2012, n°3490/03, Tanasoaica c. Roumanie.

CJUE, 27 février 2025, aff. C-203/22.

CJUE, 27 février 2025, aff. C-634/21.

CNCDH, 7 avril 2022, avis n° A-2022-6.

CNIL, 30 novembre 2017, délibération n° 2017-299.

Cons. const., 71-44 DC, 16 juillet 1971.

Cons. const., 97-393 DC, 18 décembre 1987.

Cons. const., 2003-473 DC, 26 juin 2003.

Cons. const., 2015-471 QPC, 29 mai 2015, Mme Nathalie KM.

Cons. const., 2016-599 QPC, 2 décembre 2015.

Cons. const., 2018-765 DC, 12 juin 2018.

Cons. const., 2020-834 QPC, 3 avril 2020, Union nationale des étudiants de France.

Const. const. Commentaire Décision n° 2020-834 QPC du 3 avril 2020 Union nationale des étudiants de France.

Défenseur des droits, 18 janvier 2019, décision n° 2019-021.

Tribunal du district de La Haye, 5 février 2020, C-09-550982, NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI).

4. Rapports institutionnels

Brilland, Thomas, Fangeat, Erwann, Meyer, Julia, Wellhoff, Mathieu, ADEME. (2025). *Évaluation de l'impact environnemental du numérique en France*.

ADEME. (2026). *Prospective d'évolution des consommations des data centers de 2024 à 2060*.

AIEA. (2024). *Pas de neutralité carbone sans nucléaire*.

- CESE. (2024). *Impacts de l'intelligence artificielle. Risques et opportunités pour l'environnement*.
- CNIL. (1974). *Rapport de la commission informatique et libertés*. [En ligne] Disponible sur : https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/rapport_tricot_1975_vd.pdf [Consulté le : 13/02/2026].
- CNIL. (2017). *Comment permettre à l'Homme de garder la main ? Rapport sur les enjeux éthiques des algorithmes et de l'intelligence artificielle*.
- Conseil d'État. (1995). *Rapport public 1995*. La Documentation française (n° 47).
- Cour des comptes. (2025). *Les enjeux de souveraineté des systèmes d'information civils de l'État*.
- Cour des comptes. (2026). *France Travail et l'intelligence artificielle*.
- Défenseur des droits. (2019). *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.
- Défenseur des droits. (2022). *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*
- Défenseur des droits. (2024). *Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ? Points de vigilance et recommandations*.
- Défenseur des droits. (2026). *La lutte contre la fraude aux prestations sociales à l'ère de son industrialisation*.
- DRESS. (2022). *Le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe*.
- Mission Bothorel. (2020). *Pour une politique publique de la donnée*.
- MRAe Île-de-France. (2023). *Les data centers (centres de stockage de données). Éclairages 2023*.
- Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté. (2019). *Brief as Amicus curia in the case of NJCM c.s./De Staat der Nederlanden (SyRI) before the District Court of The Hague*. [En ligne] Disponible sur : <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Poverty/Amicusfinalversionsigned.pdf> [Consulté le 22/03/2026]

5. Ouvrages et thèses juridiques

- Auby, Jean-Bernard. (2024). *Smart cities : enjeux juridiques de la ville intelligente*. Paris : LexisNexis.
- Bousquet, Jérémy, Carrère, Thibault, et Hammoudi, Sabrina. (2023). *L'action publique algorithmique : risques et perspectives*. Le Kremlin-Bicêtre : Mare & Martin.
- Brimo, Sara. (2023). *La santé environnementale. Une approche juridique*. Paris : Dalloz.
- Chapus, René. (1993). *Droit administratif général*. Paris : Montchrestien.
- Cluzel-Métayer, Lucie, Gazeier, Catherine et Prébissy-Schnall, Catherine. (2022). *La transformation numérique du service public, une nouvelle crise ?* Paris : Mare & Martin.
- Lancelin, Julien. (2026). *La transparence des algorithmes*. Thèse d'État : Droit public : Paris : Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Mercat-Bruns, Marie. (2020). *Nouveaux modes de détection et de prévention de la discrimination et accès au droit*. Paris : Société de législation comparée.

Merigoux, Denis, Alauzen, Marie, Banuls, Justine, Gesbert, Louis, et Rolley, Émile. (2024). *De la transparence à l'explicabilité automatisée des algorithmes : comprendre les obstacles informatiques, juridiques et organisationnels*. Paris : INRIA.

Plessix, Benoît. (2024). *Droit administratif général*. 5^e édition. Paris : LexisNexis.

Stepanov, Alexandre. (2026). *L'acte administratif algorithmique*. Paris : Mare & Martin.

Truchet, Didier. (2008). *Droit administratif*. Paris : PUF.

6. Ouvrages de sciences sociales

Bourdieu, Pierre, Passeron, Jean-Claude. (1970). *La Reproduction*. Paris : Les Éditions de Minuit.

Desrosières, Alain. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris : Presse de l'École de l'École des mines.

Desrosières, Alain. (2010). *La politique des grands nombres, Histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte.

Eubanks, Virginia. (2018). *Automating Inequality: How High-tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*. St. Martin's Press.

Foucault, Michel. (2001). *Dits et écrits II*. Paris : Gallimard.

Foucault, Michel. (2022). *Histoire de la sexualité. I, La volonté de savoir*. Paris : Cairn.

Foucault, Michel. (2004). *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*. Paris : Seuil.

Guillaud, Hubert. (2025). *Les algorithmes contre la société*. Paris : La fabrique éditions.

Jeannot, Gilles, Cottin-Marx, Simon. (2022). *La privatisation numérique : déstabilisation et réinvention du service public*. Paris : Raison d'Agir.

Martin, Olivier. (2020). *L'empire des chiffres*. Paris : Armand Colin.

Robert, Philippe, Zauberman, Renée. (2011). *Mesurer la délinquance*. Paris : Presses de Sciences Po

Supiot, Alain. (2015). *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France*. Paris : Fayard.

Zuboff, Shoshana. (2019). *L'Âge du capitalisme de surveillance*. Paris : Zulma.

7. Encyclopédies

Auby, Jean-Bernard. (2025). *JurisClasseur Administratif. Fasc. 109-20 : Définitions. Principes. Orientations du droit des données publiques*.

Auby, Jean-Bernard. (2025). *JurisClasseur Administratif. Fasc. 109-55 : Algorithmes publics. Utilisation d'algorithmes dans l'Administration*.

Perray, Romain. (2024). *JurisClasseur Communication. Fasc. 940-80 : Données à caractère personnel. – Droits des personnes concernées. Droit à ne pas faire l'objet d'une décision automatisée*.

8. Articles de revues spécialisées

Aubin, Emmanuel. (2018). *La protection constitutionnelle de la transparence administrative*. Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel. 2018/2 N°59.

Barraud, Boris. (2018). *L'algorithmisation de l'Administration*. Revue Lamy droit de l'immatériel n° 150. P.42-53.

Bekker, Sonia. (2020). « *Fundamental rights in digital welfare states : The case of SyRI in the Netherlands*. » In Netherlands Yearbook of International Law, vol. 50. P. 289-307.

Berns, Thomas, Rouvroy, Antoinette. (2013). *Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation. Le disparate comme condition d'individuation par la relation ?* Réseaux, 177(1). P.163-196.

Cluzel-Métayer, Lucie. (2018). *La construction d'un service public de la donnée*. RFDA, n°167. P.491-500.

Cluzel-Métayer, Lucie. (2024). *Renforcement de « l'algorithme CAF » : de la simplification à la surveillance*. La Semaine Juridique Edition Générale n° 25.

Cluzel-Métayer, Lucie, Hammoudi, Sabrina. (2025). *Le contrôle de l'administration sur l'intelligence artificielle*. RFDA 2025. P.201.

Cluzel-Métayer, Lucie, Cossalter, Philippe. (2025). *L'essor de l'usage administratif de l'intelligence artificielle et l'émergence d'un cadre juridique*. RFDA. Sirey - Dalloz, n°01. P. 1.

Debet, Anne. (2020). *Parcoursup : le Conseil constitutionnel consacre un droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs*. Communication Commerce électronique n° 9.

Douville, Thibault. (2019). *Parcoursup et le secret des algorithmes. Observations sous Conseil d'État*. Dalloz IP/IT(12). P.700.

Douville, Thibault. (2025). *Consécration du droit à l'explication des décisions algorithmiques. Observations sous Cour de justice de l'Union européenne, 27 février 2025, aff. C-203/22*. Dalloz IP/IT(7-8). P.384.

Fériel, Louis. (2024). *La construction juridique d'un marché européen des données*. Confluence, Sciences & Humanités, 6(2). P.89-109.

Guglielmi, Gilles. (2023). *Contrôle des algorithmes et droit du contentieux administratif français*. Revue générale du droit.

Kerléo, Jean-François. (2023). *La carte et le territoire de la transparence en droit*. Action publique • Recherche et pratiques, 2023/3(18).

Marchand, Jennifer. (2014). *Réflexions sur le principe de transparence*. Revue du droit public, 2014(3). P.677-703.

Pellissier, Luc, Zimmer, Maxime, Wagener, Noé et Ducros, Philippine. (2025). *L'ineffectivité du droit d'accès à l'information sur les algorithmes : une étude empirique*. RDLF (chron. n°35).

Rossi, Julien. (2025). *Droit des données personnelles, plateformes et transparence algorithmique*. Annales des Mines - Enjeux Numériques (30). P.8-12.

Sauvé, Jean-Marc. (2017). *Transparence et efficacité de l'action publique*. [En ligne]. Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/transparence-et-efficacite-de-l-action-publique> [Consulté le : 10/02/2026].

Sauvé, Jean-Marc. (2018). *La justice prédictive*. [En ligne] Disponible sur : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/la-justice-predictive#_ftn14 [Consulté le : 10/02/2026].

Stepanov, Alexandre. (2024). *Vers l'émergence de nouveaux droits fondamentaux contre l'administration algorithmique*. In *La régulation internationale de l'IA : enjeux et perspectives*. Confluence des droits, La revue (12).

Stiglitz, Joseph. (2023). *How models get the economy wrong*. The American Prospect Magazine. [En ligne] Disponible sur : <https://prospect.org/2023/04/03/2023-04-03-how-models-get-economy-wrong/> [Consulté le 14/04/2026].

Tifine, Pierre. (2019). *Les algorithmes publics : rapport conclusif*. Actes du colloque « Les algorithmes publics ». Revue générale du droit, n° 40337.

Van Asbrouck, Bernard. (2020). *La violence institutionnelle et le cauchemar d'Hannah Arendt*.

Xenidis, Raphaële. (2025). *L'égalité sous algorithme : comment (re)penser la notion de discrimination en droit européen ?* RDLF (chron. n°35).

9. Articles de presse, publications web

Albert, Eric. (2026). *L'Irlande, qui veut devenir leader européen des data centers, est victime de son succès*. Le Monde.

Boucher, Philippe. (1974). *Une division de l'informatique est créée à la chancellerie "Safari" ou la chasse aux Français*. Le Monde.

Celnik, Nicolas. (2022). *Les classes populaires sont les principales victimes de la numérisation des services publics*. Libération.

Geiger, Gabriel, Pénicaut, Soizic, Romain, Manon et Sénécat, Adrien. (2023) *Profilage et discriminations : enquête sur les dérives de l'algorithme des caisses d'allocations familiales*. Le Monde.

Pascual, Julia. (2026). *Les carences de l'administration numérique des étrangers face à la justice*. Le Monde.

Algorithm Watch. (2020). *In Spain, the VioGén algorithm attempts to forecast gender violence*. [En ligne] Disponible sur : <https://algorithmwatch.org/en/viogen-algorithm-gender-violence/> [Consulté le 30/01/2026].

Courrier international. (2024). *IA. Le bot du Pôle emploi autrichien refuse d'orienter les femmes vers l'informatique*.

Eticas fondation. (2022). *The external audit of the VioGén system*.

GISTI. (2026). *Recours visant à obtenir l'abandon par la CNAF d'un traitement algorithmique discriminatoire*. [En ligne] Disponible sur : <https://www.gisti.org/spip.php?article7364> [Consulté le : 15/03/2026].

Le Monde. (1989). *Un entretien avec M. Michel Rocard. L'« usager » du service public devrait dans bien des cas devenir un « client »*.

La Quadrature du Net. (2022). *Réponse CAF demande communication code source algorithme de profilage des allocataires à des fins de contrôle*. [En ligne]. Disponible sur : https://www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2022/12/Reponse_caf.pdf [Consulté le 15/03/2026].

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Algorithmisation des services publics et droit à la transparence

Eva Jeanne Suarez

Résumé

L'objet de ce mémoire est d'évaluer si, en l'état, le droit à la transparence permet d'assurer un contrôle effectif de l'algorithmisation de l'action publique. En l'occurrence, l'instrumentalisation du droit à la transparence comme moyen de légitimation de l'opacité algorithmique est mise en lumière. L'enjeu de la digitalisation de l'administration n'est pas le rejet des algorithmes, mais la définition de conditions juridiques et institutionnelles permettant d'en encadrer l'usage. L'inintelligibilité des systèmes numériques nuit à la relation de confiance État-citoyen et à l'assurance du respect des droits fondamentaux des administrés. Plusieurs cas de violations du principe de non-discrimination appuient ladite analyse. De même, plus qu'un droit à l'explication des systèmes et à la justification des décisions administratives, la notion de transparence est également interrogée quant aux conséquences matérielles, humaines et environnementales de l'algorithmisation des services publics.

Mots clés

Algorithme, transparence, administration, droits fondamentaux, discrimination