

Le Conseil d'Etat et l'IA
Séminaire bilatéral franco-belge
Intervention de Cécile Nissen, maîtresse des requêtes

Le Conseil d'Etat est passé, en l'espace d'un demi-siècle, du stylo à plume à l'intelligence artificielle (IA).

L'IA fait en effet déjà bien partie du quotidien du Conseil d'Etat : d'une part, c'est un sujet présent dans ses différentes fonctions, consultative, contentieuse, de rapport et études, et de gestionnaire de la juridiction administrative (comme je le développerai dans une première partie). D'autre part, les membres du Conseil d'Etat bénéficieront à court terme de son apport pour leur travail au quotidien dans ces différentes fonctions (ce sera ma seconde partie).

I. / L'IA est déjà présente dans les différentes fonctions du Conseil d'Etat

1. Le numérique et l'IA, un objet de rapports et d'études pour le Conseil d'Etat

[Les innovations informatiques sont centrales dans les différentes activités du Conseil d'Etat depuis les années 1970. Alors même que le Palais royal n'est pas encore informatisé, le Conseil d'Etat s'intéresse déjà aux questions informatiques comme l'attestent la publication en 1971 puis en juin 1975 de deux rapports importants sur le sujet de l'informatique et les libertés individuelles¹.

On peut également citer l'étude Internet et les réseaux numériques (30 novembre 1997) qui constitue l'une des premières réflexions institutionnelles sur l'impact du numérique sur le droit et l'administration. Elle pointe, entre autres, la nécessité de mieux protéger les données personnelles et la vie privée, menacés par de nouveaux risques dans l'environnement des réseaux numériques (collecte de données, troc de ces dernières, etc...), et annonce ainsi l'une des grandes problématiques des décennies suivantes.

Ces réflexions autour du numérique sont prolongées dans le cadre de l'étude annuelle sur « le numérique et les droits fondamentaux » (septembre 2014)², par l'étude annuelle de septembre 2017 « Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », puis par l'étude de 2022 sur les « réseaux sociaux : placer l'utilisateur au centre ».]

Lors de l'irruption de l'IA générative, au début des années 2020 et particulièrement en 2022, le Conseil d'Etat s'est d'emblée prononcé en faveur d'une stratégie de l'IA résolument ambitieuse et au service de la performance publique, comme cela ressort de son étude de 2022 ***Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance***. Une stratégie qui, comme le recommande le Conseil d'Etat, doit créer les conditions de la confiance et doter la France des ressources et de la gouvernance à la hauteur de ses ambitions. L'IA y est présentée comme offrant une opportunité unique pour améliorer la qualité du service public, à la condition qu'elle repose sur

¹ Voir le rapport du Conseil d'Etat sur les risques d'atteintes de l'informatique aux libertés individuelles de 1971 ; Suivi en juin 1975 du Rapport Tricot – du nom du conseiller d'Etat, rapporteur général de la Commission informatique et libertés, qui préfigure la loi Informatiques et libertés de 1978.

² L'étude formule 50 propositions pour mettre le numérique au service des droits individuels et de l'intérêt général, et prône notamment le renforcement de la place de l'individu dans le droit à la protection de ses données (« autodétermination informationnelle ») pour lui permettre de décider de la communication et de l'utilisation de ses données à caractère personnel.

sept principes : la primauté humaine, la performance, l'équité et la non-discrimination, la transparence, la sûreté (cybersécurité), la soutenabilité environnementale et l'autonomie stratégique.

2. L'IA présente dans les textes soumis à la consultation du Conseil d'Etat

On observe une percée encore timide de l'IA dans les projets de texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat. A titre d'exemple, peuvent être cités :

. l'avis de décembre 2022 sur le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 qui comportait des dispositions par lesquelles le Gouvernement se proposait d'expérimenter, pour une période limitée, la possibilité de recourir à des traitements de données comportant des systèmes d'intelligence artificielle appliqués aux images de vidéoprotection, pour mieux assurer la sécurité d'événements sportifs, festifs ou culturels, particulièrement exposés à des risques, notamment de nature terroriste³ ;

. ou encore l'avis sur une proposition de loi relative à l'instauration d'une présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle, que le Sénat a rendu public en mars 2026⁴.

3. L'IA encore peu présente dans les contentieux examinés par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat n'est pas encore appelé à statuer fréquemment sur des affaires dont l'objet est l'intelligence artificielle. On ne recense à ce stade que 7 décisions du Conseil d'Etat mentionnant cette expression, dont deux seulement sont fichées comme présentant un intérêt jurisprudentiel important : une décision datant de 2016 portant sur l'éligibilité au crédit d'impôt recherche d'une activité d'élaboration de logiciel à l'aide d'une intelligence artificielle (d'ancienne génération donc)⁵ ; une autre, plus récente, en date du 30 janvier 2026 concernant la mise en œuvre par une commune de systèmes de vidéosurveillance augmentée sur les voies publiques⁶.

De même, le phénomène des requêtes générées par l'IA reste-t-il, pour le juge suprême encore marginal, d'après les collègues interrogés à ce sujet, sans doute du fait que les requêtes sont très majoritairement déposées par les avocats au Conseil et à la Cour de cassation⁷.

En revanche le Conseil d'Etat gestionnaire de la juridiction administrative est d'ores et déjà confronté à ce phénomène en ce qui concerne les juges du fond.

³ « 26. Le Conseil d'État estime que cette expérimentation, limitée dans le temps et dans l'espace, telle qu'elle est régie et encadrée par le projet de loi ainsi précisé, ne se heurte à aucune objection d'ordre constitutionnel ou conventionnel et est susceptible d'assurer une plus grande efficacité du maintien de l'ordre et de la sécurité des manifestations d'ampleur inédites qui vont se dérouler, notamment pendant la période des jeux Olympiques et Paralympiques. L'intervention de la CNIL comme autorité de contrôle, aussi bien au stade de l'autorisation du déploiement du traitement que durant sa mise en œuvre et son évaluation, assure une supervision constante de l'expérimentation de nature à prévenir les risques susceptibles d'être rencontrés. »

⁴ <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/a-l-assemblee-nationale-et-au-senat/avis-sur-une-proposition-de-loi-relative-a-l-instauration-d-une-presomption-d-exploitation-des-contenus-culturels-par-les-fournisseurs-d-intelligen>

⁵ CE, 8/3 SSR, 16 février 1996, n°154185, 154187, 160124, B

⁶ CE, 10/9 CHR, 30 janvier 2026, n°506370, B

⁷ Au Conseil d'Etat, sont dispensés d'avocat, les recours en appréciation de légalité, les litiges en matière électorale, les litiges concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement et des fichiers intéressant la sûreté de l'Etat et les demandes d'exécution présentées en application du livre IX (article R. 432-2 du CJA). En pratique, s'agissant des recours de 1^{er} ressort, seuls un tiers sont présentés sans avocat.

4. Le Conseil d'Etat gestionnaire confronté à l'usage de l'IA par les requérants de la juridiction administrative

- **Le juge administratif français peut aisément être saisi par voie dématérialisée.**

[C'est au début des années 1980 que l'informatique s'institutionnalise au Conseil d'Etat avec la création d'un service informatique en 1981, dont la direction est confiée à Louise Cadoux⁸. Ce service, devenu depuis « direction des systèmes d'information » a vu ses compétences étendues aux tribunaux administratifs (TA) et aux cours administratives d'appel (CAA) lorsque leur gestion est confiée au Conseil d'Etat, à la fin des années 1980.]

Et c'est la DSI du Conseil d'Etat qui a développé les applications numériques utilisées au quotidien par les magistrats et greffiers, ainsi que par les requérants de la juridiction qui peuvent la saisir par voie dématérialisée.

Télérecours - l'application web qui permet la communication par voie dématérialisée des requêtes, mémoires et actes de procédure - est rendue obligatoire pour les avocats et les administrations au début de l'année 2017.

Et depuis 2018, Télérecours citoyens permet aux citoyens non représentés par un avocat de télé-déposer leur recours de sorte que désormais plus de 80% des requêtes dont sont saisies les juridictions administratives sont introduites par voie dématérialisée. Plus précisément, la proportion de saisine par voie dématérialisée est de 80% pour les TA, de 93% pour les CAA devant lesquelles le ministère d'avocats est largement obligatoire, et de 87% devant le Conseil d'Etat.

- Les données ne permettent pas d'objectiver dans quelle mesure la très forte hausse des entrées qu'ont connue les juridictions administratives ces dernières années est pour partie liée à ce nouveau mode de communication.

Les téléprocédures ne peuvent bien entendu expliquer à elles seules que le nombre de dossiers nouveaux devant les TA soit passé de 257 000 en 2023 à plus de 370 000.

Il est néanmoins certain, d'après les magistrats et agents de greffe que nous interrogeons, qu'elles ont joué à la hausse sur le volume des écritures. Là où il était auparavant nécessaire d'imprimer, et de payer les frais d'affranchissement pour les mémoires et leurs pièces jointes ou de venir les déposer au greffe de la juridiction, la possibilité de les déposer en ligne invite moins à la concision.

- L'IA générative dont le développement s'est accéléré ces dernières années s'est greffée à ces dynamiques préexistantes et peut contribuer à les alimenter.

Depuis 2025, les juridictions administratives identifient en effet clairement des requêtes générées par l'IA.

Le phénomène n'est pas aussi massif qu'il pourra l'être – peut-être - dans quelques années. Si l'on recherche les termes « intelligence artificielle » dans toutes les décisions rendues par les TA, on en dénombre en effet actuellement environ 300, et une petite trentaine pour les CAA.

⁸ Louise Cadoux (1924-2016), première femme à intégrer le Conseil d'Etat en 1953 et qui rejoint en 1980 la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) en tant que membre puis vice-présidente déléguée en 1985

Et les TA sont inégalement touchés par le phénomène (par exemple déjà très développé devant le TA de Nantes, seul compétent pour le contentieux des visas, et où l'absence de réponse explicite sur les demandes de visas puis sur le RAPO induit une forte poussée contentieuse).

Peut-être l'IA pourrait-elle éviter certains contentieux si elle permet d'informer par avance le requérant ou son conseil de l'état de la jurisprudence qui voue sa requête à l'échec et le dissuader ainsi de l'introduire. Mais là encore le phénomène est difficilement objectivable.

De même l'IA, intelligemment utilisée pourrait être une aide utile pour élaborer une requête ou, *in fine*, pour rendre plus immédiatement compréhensibles les décisions de la juridiction à des publics éloignés du droit. C'était d'ailleurs la thématique du premier Hackathon du Conseil d'Etat, organisé en novembre 2023, qui a vu cinq équipes s'affronter au Palais royal pour concevoir un outil d'IA capable de rendre les décisions plus accessibles.

La lecture de ces 300 jugements précités de TA mentionnant l'IA laisse transparaître l'exaspération croissante de certains magistrats à l'égard de cet usage de l'IA qui, s'il n'est pas maîtrisé, emporte plusieurs biais. Les magistrats voient fleurir soit des requêtes fleuves (dans lesquelles apparaissent encore les traces des « prompts » ou interrogations de l'IA) soit des requêtes très stéréotypées qui dans tous les cas manquent singulièrement de chair. Certaines ne présentent ainsi plus les faits de l'espèce, sont manifestement déconnectées de la décision attaquée et sont donc vouées à finir triées par ordonnance, faute d'être assorties des précisions nécessaires permettant au juge d'en apprécier le bien-fondé. Est régulièrement cité l'exemple des contentieux sociaux pour lesquels des requérants assez éloignés du droit croient pouvoir se passer d'un avocat et produire un écrit de qualité qui n'est en réalité qu'une façade vide de tout faits ou de questions concrètes à juger.

L'autre biais bien connu est celui de l'inexactitude de ces requêtes, qui citent nombre de références jurisprudentielles inventées ou « hallucinées » par l'IA.

Un autre signe de cette exaspération croissante de certains magistrats, est le prononcé d'amendes pour recourir abusif, phénomène qui rencontre un écho médiatique relativement fort alors même qu'il reste extrêmement limité.

A ce jour on dénombre uniquement trois décisions ayant prononcé de telles amendes en raison d'un usage non maîtrisé de l'IA, à savoir la production de requêtes de plusieurs centaines de pages, truffées de citations de textes inapplicables et de décisions juridictionnelles inexistantes, et soulevant tous azimuts des moyens dépourvus « des précisions les plus élémentaires »⁹ permettant au juge d'en apprécier la portée et le bien-fondé.

- Les avocats peuvent aussi être confrontés à cette difficulté d'un usage non maîtrisé de l'IA par des clients qui les somment de citer dans leurs écritures des décisions inventées qu'ils ont trouvées sur des systèmes d'IA grand public.

Certaines juridictions administratives s'organisent avec les bâtonniers de leur ressort pour leur signaler, à la demande de ces derniers, les requêtes portant des traces d'une utilisation non vérifiée de l'IA. Les cas demeurent très rares¹⁰.

⁹ TA de Rennes, ordonnance du 19 août 2026 (500 € d'amende) ; voir aussi le TA de Grenoble, ordonnance 4 juin 2026 (200€) et le TA de Nîmes, ordonnance du 11 septembre 2026 (1000€).

¹⁰ Cf TA d'Orléans, 29 décembre 2025, N° 2506461

Juges administratifs et avocats sont également confrontés à la problématique des fausses pièces, qui n'est pas nouvelle mais qui pourrait connaître un regain d'actualité du fait des logiciels d'IA qui facilitent la production de pièces plus vraies que nature (deep fake). En l'absence de logiciel performant permettant les déceler, le JA doit s'en remettre au contradictoire en la matière.

II./ A court terme, les membres et agents du Conseil d'Etat bénéficieront de l'apport de l'IA pour leur travail au quotidien dans leurs différentes fonctions

L'IA représente en effet une opportunité pour que les personnels du Conseil d'Etat et de l'ensemble de la juridiction administrative gagnent en efficacité, se délestent des tâches fastidieuses pour se recentrer sur le cœur de leur activité juridictionnelle et consultative.

Le Conseil d'Etat s'est résolument engagé dans cette voie pour la juridiction administrative. La très forte croissance du contentieux administratif ces dernières années rend d'autant plus impérieuse la nécessité de faire bénéficier rapidement le juge des avancées technologiques.

- **En préalable, le Conseil d'Etat a précisé le cadre déontologique dans lequel peut s'inscrire cette utilisation de l'IA par le JA.**

Elaborée par un groupe de travail associant des représentants de tous les métiers de la juridiction administrative, la charte de l'IA adoptée en décembre 2025 énonce - après avoir rappelé le cadre juridique applicable (notamment le Règlement européen sur l'IA, dont elle reprend la définition de l'IA, le Règlement général sur la protection des données (RGPD), ou encore la loi du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés ») – les principes essentiels de l'utilisation de l'IA par le JA qui s'articulent autour des impératifs, d'une part, d'un pilotage par l'humain, et, d'autre part, d'une IA respectueuse des droits fondamentaux.

- C'est dans ce cadre qu'ont été lancés à l'été 2026, cinq projets d'IA d'envergure pour la juridiction administrative :

. Tout d'abord, nous testons depuis septembre dernier et jusqu'au mois de mars 2027, les principaux **outils d'IA juridique** proposés par les éditeurs juridiques et les legaltech. Il est en effet important que les membres, les magistrats puissent bénéficier des outils auxquels ont accès d'autres professionnels du droit, notamment les avocats.

Comme ces outils ne présentent pas à ce stade de garantie suffisante en termes de protection des données – impératif non négociable pour la juridiction administrative – aucune requête ou aucun autre document interne comportant des données couvertes par un secret ne peut y être versé, et le Conseil d'Etat développe donc en parallèle des outils d'IA internes autour de plusieurs cas d'usage :

. En premier lieu, le déploiement d'ici la fin de cette année d'un **Assistant IA justice administrative**: au quotidien, les membres, magistrats et agents de la juridiction administrative travaillent à partir de divers types de documents dans le but de produire des analyses, décisions, résumés ou notes. L'assistant IA justice administrative va permettre de retrouver rapidement l'information utile, d'interroger les ressources documentaires internes ou publiques en langage naturel et de les synthétiser ; en utilisant, si besoin, des prompto-hèques ou bibliothèques de prompts, prêts à l'emploi.

. **L'aide à la recherche juridique dans nos bases internes (Ariane)** sera disponible en avril prochain: l'objectif est de faire gagner du temps au juge et au rapporteur au consultatif lorsqu'il utilise notre outil

Ariane de recherche juridique, grâce à des recherches en langage naturel et un accès aux résultats facilités (par exemple via des tableaux ou résumés sourcés) ;

. Un **poste rapporteur innovant au service du juge** : pour préparer plus rapidement ses avants projets de décisions, en extrayant, dans les requêtes, les données lui permettant de préparer les visas, d'identifier les demandes (les conclusions), les moyens ; et en faisant le lien avec les bases de jurisprudence augmentées pour importer les considérants de principe pertinents. Une première version basique sera disponible et testée en situation réelle pour mars 2027, afin que l'outil puisse être déployé de façon pérenne à compter de la fin 2027.

. Enfin, pour conduire tous ces projets internes, l'acquisition d'une **infrastructure d'IA** a été engagée.

Ces différents outils ne visent bien entendu pas à produire du raisonnement juridique, ils doivent permettre d'aller plus vite sur les tâches sans grande valeur ajoutée et à concentrer son analyse sur les faits, et les questions de droit nouvelles ou difficiles, au contentieux comme au consultatif.

Ils sont développés en étroite collaboration avec des représentants du métier, dans le cadre de clubs utilisateurs rassemblant des membres du Conseil d'Etat, des magistrats et des greffiers issus de tous les niveaux de juridiction.

Car les greffiers, qui sont en première ligne pour enregistrer le tsunami de requêtes, doivent également bénéficier de ces progrès qui peuvent leur faire gagner du temps, par exemple grâce à notre outil de **pseudonymisation** des décisions de justice avec l'IA avant versement dans notre site données ouvertes (ou « open data ») - dont le déploiement sera achevé en fin d'année.

- Les **juridictions administratives spécialisées** gérées par le Conseil d'Etat ne sont pas en reste. Des projets spécifiques sont dédiés au tribunal du stationnement (autour de l'aide à l'identification de la complétude du dossier, et l'aide à l'orientation de la requête) et à la Cour nationale du droit d'asile (autour de l'aide à l'enrôlement ou à la traduction de documents écrits).

En conclusion, je souhaite souligner que le Conseil d'Etat ne reste pas seul face à l'IA.

Le Conseil d'Etat suit les expérimentations interministérielles ; et échange très régulièrement avec le ministère de la justice, avec les juges judiciaires sur le sujet. L'objectif est de partager les connaissances et d'identifier des projets d'intérêt commun. Par exemple le juge judiciaire est également confronté à des contentieux dits de masse (comme celui du crédit à la consommation) et les systèmes d'IA en cours de développement pour aider à leur traitement peuvent être mutualisés avec le juge administratif (par exemple pour le contentieux du permis de conduire).

Ces échanges visent également à identifier les possibilités de développement conjoint de formations, qui sont indispensables pour que les membres de la juridiction administrative s'approprient pleinement ces nouveaux outils d'IA, en connaissant leurs biais et maîtrisant leurs atouts (en apprenant l'art du prompt par exemple). Enfin nous nous réjouissons de bénéficier, aujourd'hui, de cet échange avec vous, qui contribue également à nourrir notre réflexion sur le sujet.