

ALEXIS FITZJEAN Ó COBHTHAIGH
Avocat au Barreau de Paris
Médiateur auprès de la cour d'appel de Paris
85, rue de la Victoire – 75009 PARIS
Tél. 01.53.63.33.10 – Fax 01.45.48.90.09
afoc@afocavocat.eu

CONSEIL D'ÉTAT
SECTION DU CONTENTIEUX

MÉMOIRE EN RÉPLIQUE

Nº 498440

- POUR :**
- 1°) L'association « La Quadrature du Net » (LQDN) ;
 - 2°) L'association d'Accès aux Droits des Jeunes et d'Accompagnement vers la Majorité (AADJAM) ;
 - 3°) L'association « Aequitaz » ;
 - 4°) L'association « Amnesty International France » ;
 - 5°) L'association nationale des assistants de service social (ANAS) ;
 - 6°) L'association « APF France handicap » ;
 - 7°) L'association « Collectif Changer de Cap » ;
 - 8°) La Fondation pour le Logement des Défavorisés ;
 - 9°) L'association « Groupe d'information et de soutien des immigré·e·s » (Gisti) ;
 - 10°) L'association « Le Mouton numérique » ;
 - 11°) L'association « Ligue des droits de l'Homme » (LDH) ;
 - 12°) L'association du « Mouvement national des chômeurs et précaires » (MNCP) ;
 - 13°) L'association du « Mouvement français pour un revenu de base » (MFRB) ;
 - 14°) L'association « Collectif National Droits de l'Homme Romeurope » ;
 - 15°) Le Syndicat des avocats de France (SAF).

CONTRE : 1°) **La ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées ;**
 2°) **La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).**

EN PRÉSENCE DE : 1°) **La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;**
 2°) **Le Défenseur des droits ;**
 3°) **La Confédération Générale du Travail ;**
 4°) **L'Union Syndicale Solidaires ;**
 5°) **La Fédération Syndicale Unitaire Travail Emploi Insertion Organismes Sociaux (FSU TEIOS) ;**
 6°) **L'association « Data for Good » ;**
 7°) **L'association « European Digital Rights AISBL » (EDRi) ;**
 8°) **La société « AW AlgorithmWatch gGmbH » ;**
 9°) **L'association « Réseau européen contre le racisme AISBL » (ENAR) ;**
 10°) **La fondation « Fundacja Panoptikon » (Panoptikon Foundation) ;**
 11°) **L'association « Mouvement des mères isolées » ;**
 12°) **L'association « Laboratoire d'idées féministes contre le cyberharcèlement ».**

Présentation :

Article 22 du RGPD – Inapplicabilité de l'article 47 de la loi Informatique et Libertés – Principe de renversement de la charge de la preuve – Discrimination indirecte – Discrimination directe

Table des matières

Faits	4
Discussion	6
I Sur le cadre juridique	6
A. En ce qui concerne l'existence d'un traitement relevant de l'article 22 du RGPD	6
B. En ce qui concerne l'applicabilité du principe de renversement de la charge de la preuve	10
C. En ce qui concerne l'usage des pouvoirs d'instruction du juge administratif .	14
D. En ce qui concerne la portée des critères prévus par les articles 1 ^{er} et 2 de la loi n° 2008-496	16
II Sur l'illégalité interne	19
A. En ce qui concerne la disproportion du traitement litigieux au regard de sa finalité	19
B. En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 22 du RGPD	22
C. En ce qui concerne l'existence d'une discrimination indirecte	25
D. En ce qui concerne l'existence d'une discrimination directe en raison du sexe résultant du ciblage des familles monoparentales	30
III Sur l'illégalité externe	31
Bordereau des productions	33

FAITS

1. Par une requête enregistrée le 15 octobre 2024 sous le numéro 498440, les associations La Quadrature du Net, AADJAM, Aequitaz, Amnesty International France, ANAS, APF France handicap, le Collectif Changer de Cap, la Fondation pour le Logement des Défavorisés¹, les associations Le Gisti, Le Mouton numérique, la Ligue des droits de l'Homme, le MNCP, le MRFB, le Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, et le Syndicat des avocats de France, exposants, ont demandé au Conseil d'État d'annuler la décision implicite, née le 16 septembre 2024, par laquelle le directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a rejeté leur demande d'abrogation de la décision de mettre en œuvre un traitement de données visant à établir un score de risque pour chaque allocataire en vue de cibler les contrôles des Caisse d'allocations familiales (CAF).

2. Ils ont montré, à titre principal, que le traitement de données litigieux était disproportionné au regard de sa finalité de lutte contre les indus, qu'il méconnaissait l'interdiction de prendre des décisions individuelles automatisées posée à l'article 22 du règlement UE n° 2016/679 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 (ci-après « RGPD ») et qu'il constituait une discrimination indirecte ; à titre subsidiaire, que le traitement constituait une discrimination directe ; à titre encore plus subsidiaire, qu'il était dépourvu de base légale.

3. Par des mémoires en défense des 12 février 2025 et 18 mars 2025, la CNAF et la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles ont respectivement conclu au rejet de la requête.

4. Par des observations du 3 octobre 2025, la Défenseure des droits a conclu que la CNAF « *n'a pas apporté d'informations suffisantes pour établir que le sur-contrôle de certaines catégories protégées au titre de la loi du [27 mai 2008] constitue un moyen nécessaire et approprié pour atteindre les objectifs légitimes de bonne*

1. Par arrêté du 23 janvier 2025 approuvant les modifications apportées au titre de la fondation reconnue d'utilité publique dite « Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés » (NOR : INTD2433057A), la fondation a pris pour nom « Fondation pour le Logement des Défavorisés ». URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051031753>.

gestion des deniers publics et de lutte contre la fraude », et qu'elle « n'a pas démontré l'absence de discrimination indirecte dans la décision de mettre en œuvre un traitement algorithmique visant à établir un score de risque pour chacun des dossiers allocataires en vue de cibler les contrôles ».

5. Par un mémoire en intervention volontaire du 20 novembre 2025, les syndicats de la Confédération Générale du Travail, de l'Union Syndicale Solidaires, de la FSU TEIOS, les association Data for Good et EDRi, la société sans but lucratif AW AlgorithmWatch gGmbH, l'associations ENAR, la fondation Panoptikon Foundation et les associations Mouvement des mères isolées et Féministes contre le cyberharcèlement ont présenté des conclusions en soutien à la requête des exposants.

6. Par ailleurs, postérieurement à leur requête initiale du 15 octobre 2024, les exposants ont obtenu des éléments qui viennent appuyer leurs précédentes conclusions.

7. Ces différents éléments appellent de la part des exposants les présentes observations. Celles-ci ne modifient aucunement les moyens et conclusions précédemment articulés, que les exposants réitèrent expressément en tant que de besoin.

DISCUSSION

I. Sur le cadre juridique

A. En ce qui concerne l’existence d’un traitement relevant de l’article 22 du RGPD

8. **En premier lieu**, contrairement à ce qu’affirme la CNAF en défense, le traitement litigieux relève de l’article 22 du RGPD en ce qu’il conduit les personnes concernées à faire l’objet d’un profilage ou, à tout le moins, d’une prise de décision, au sens du RGPD fondée exclusivement sur un traitement automatisé.

9. **En droit**, ainsi que les exposants n’avaient pas manqué de le rappeler dès leur requête introductory d’instance (*cf.* requête introductory d’instance du 15 octobre 2024, §§ 77–94), il ressort du 1. de l’article 22 du RGPD que toute « *personne concernée a le droit de ne pas faire l’objet d’une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l’affectant de manière significative de façon similaire* ». La Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) a posé dans son arrêt *SCHUFA Holding* un cadre d’interprétation de la notion de « décision individuelle automatisée » (*cf.* CJUE, 7 décembre 2023, *SCHUFA Holding*, aff. C-634/21 ; requête introductory d’instance du 15 octobre 2024, §§ 81–85), en indiquant notamment que la notion de « décision » au sens du RGPD devait être entendue de manière large.

10. **En l’espèce**, ainsi que les exposants l’ont montré dans leur requête initiale (*cf.* requête introductory d’instance du 15 octobre 2024, §§ 77–94), le traitement litigieux relève bien de l’article 22 du RGPD dès lors que l’ensemble des critères posés par la CJUE dans son arrêt *SCHUFA Holding* sont remplis.

11. C’est ce qu’il ressort d’ailleurs des éléments produits par la CNAF elle-même en défense. En effet, elle produit un tableau représentant la part de personnes non-contrôlées en fonction d’intervalles de scores (*cf.* mémoire en défense du 12 février 2025, p. 22). Bien que ce tableau comporte des biais considérables (*cf. infra*), on peut malgré tout observer une corrélation entre le score et la probabilité d’être

contrôlé.

12. C'est au prix d'une lecture dénaturante de l'arrêt *SCHUFA Holding* et du 1. de l'article 22 du RGPD que la CNAF prétend, à tort, pouvoir prouver, à l'aide de ce tableau, que le traitement litigieux ne consisterait pas en une prise de décision automatisée. En effet, contrairement à ce qu'invite à faire la CNAF, il n'est nullement nécessaire que l'ensemble des allocataires au-dessus d'un certain niveau soit contrôlé (ce qui reviendrait donc à avoir un taux de 0 % pour certains intervalles dans le tableau). Ainsi, le fait que 37 % des personnes ayant un score entre 0,9 et 1 ne soient pas contrôlées 12 mois après le calcul de ce score est sans incidence en soi. À l'inverse, on ne peut que constater que, au-delà de 0,6, ce taux ne fait que baisser avec l'augmentation du score, c'est-à-dire que le pourcentage de personnes contrôlées augmente en fonction du score : 28 % des personnes ayant score compris entre 0,6 et 0,7 sont contrôlées dans les 12 mois suivant le calcul du score ; 54 % entre 0,7 et 0,8 ; 60 % entre 0,8 et 0,9 ; 63 % entre 0,9 et 1.

13. En réalité, la CNAF opère une confusion sur la notion de « décision » au sens du RGPD. La seule décision que prend le traitement de données litigieux est de calculer un score. Il ne s'agit pas d'une « décision administrative » au sens du droit administratif français, plus particulièrement du code des relations entre le public et l'administration (*cf. infra*, §§ 75 et s.), mais d'une décision au sens du RGPD.

14. Enfin, contrairement à ce qu'allègue la CNAF, les contrôles ainsi déclenchés à la suite d'un score élevé ont bien un effet significatif sur les allocataires. L'euphémisme de la CNAF qui affirme que l'ouverture d'un contrôle « *expose simplement à la nécessité de répondre aux demandes qui peuvent être présentées par le contrôleur* » (*cf.* mémoire en défense du 12 février 2025, p. 20) cache mal la circonstance qu'un contrôle sur place permet au contrôleur de se rendre au domicile de l'allocataire, de consulter n'importe quel document chez lui, de questionner le voisinage... jusqu'à compter le nombre de brosses à dents dans la salle de bain (*cf.* pièce n° 21, p. 17). Ainsi que le rappelle la Défenseure des droits dans ses observations (*cf.* décision du Défenseur des droits n° 2025-177 du 3 octobre 2025, § 23) :

« [...] un contrôle constitue une source d'inquiétude et d'intrusion dans la vie privée des allocataires. Cela peut également avoir un effet stigmatisant pour l'allocataire, le contrôle faisant peser sur lui un senti-

ment de suspicion. Par conséquent, même si l'existence de contrôles des conditions de bénéfice de prestations sociales est légitime, la réglementation prévoyant que l'ensemble des allocataires peuvent être soumis à un tel contrôle, il ne saurait être soutenu, comme le fait la CNAF dans ses écritures, que ce contrôle n'aurait pas “d'effet significatif sur l'allocataire”. »

15. Au demeurant, le tableau produit par la CNAF souffre d'un certain nombre de biais méthodologiques. *Primo*, la CNAF agrège les données de l'ensemble des CAF, sans prendre en compte les répartitions géographiques alors que le seuil à partir duquel une personne sera contrôlée varie localement en fonction de chaque CAF. *Secundo*, ce tableau n'indique pas de quels types de contrôles il s'agit. Or, ainsi que les exposants n'avaient pas manqué de le rappeler dès leur requête introductive d'instance, la CNAF diligente différents types de contrôles (contrôles RAC, contrôles sur place, contrôle sur pièce) et la plupart des « contrôles dataming » (c'est-à-dire ceux déclenchés en raison du score de l'allocataire) sont des contrôles sur place (*cf.* requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, §§ 111 et s.). En mélangeant les différents types de contrôles, la CNAF atténue artificiellement l'effet des scores sur les contrôles déclenchés.

16. De plus, l'influence du score sur l'ouverture ou non d'un contrôle se caractérise également de deux autres manières.

17. Premièrement, comme le rappelle la CNAF dans son mémoire en défense (*cf.* mémoire en défense du 12 février 2025, pp. 20–21), des « *listes datamining* » sont générées par chaque CAF à destination de ses contrôleurs : ces listes sont constituées des dossiers « *ayant un score élevé de risque* ». Le fait de placer les dossiers d'allocataires ayant un score élevé n'est en réalité que la logique de cet algorithme, qui est de cibler les contrôles : autrement dit, le fait pour un allocataire de se retrouver sur ces listes *datamining* n'est pas sans incidence pour lui, puisque cela signifie qu'il a été ciblé par le traitement algorithmique litigieux, dans un objectif de priorisation des contrôles.

18. Ainsi, le fait d'être ciblé par le traitement algorithmique litigieux aura un impact significatif sur la manière dont les contrôleurs regarderont le dossier avant de déclencher un contrôle. Il s'agit d'un biais d'automatisation, expliqué par M.

Vincent Dubois dans son étude commandée par la CNAF : « *Dans la mesure où les dossiers à contrôler sont les plus fortement scorés, et que les cibles du data mining sont elles-mêmes conçues pour détecter les cas de fraude, les contrôleurs ont tendance à considérer la sélection des dossiers à contrôler comme une présomption de fraude, et à guider leur enquête en conséquence* » (cf. pièce n° 17, p. 175). Et il cite un agent d'une CAF (*ibid.*) :

« *Là on ne répond pas à une question, on répond à une probabilité. Et avec l'autre effet qui est que, compte-tenu du fait qu'on va contrôler une situation fortement scorée, certains me disaient que, bon voilà, y a une sorte de – même inconsciemment – non pas d'obligation de résultats mais de se dire : "si je suis là, c'est qu'il y a quelque chose donc il faut que je trouve. [...] Alors que, forcément c'est un modèle de prédiction qui fonctionne bien mais qui peut aussi cibler des cas qui ne posent pas de problème."* »

19. Deuxièmement, une étude statistique menée par la CNAF en octobre 2025 confirme la corrélation entre les hauts scores et les contrôles *datamining* (c'est-à-dire les contrôles déclenchés à la suite d'un score élevé et la présence sur les listes *datamining*).

20. En octobre 2025, la CNAF a transmis à son « Comité d'éthique IA » un document intitulé « *Les personas : profil des allocataires ciblés par les modèles 2025* » et produit par la direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF (cf. pièce n° 22). Ce document compile les chiffres indiquant la représentation de certaines catégories de personnes parmi les foyers ayant un score de risque situé dans les 5 % les plus élevés et parmi les personnes contrôlées en raison d'un score trop élevé (contrôles dits « *datamining* »). Il présente les chiffres pour deux modèles : d'une part, le modèle 2018 (le modèle actuel) et, d'autre part, le modèle 2025 (le modèle en cours d'élaboration et prévu pour être lancé en 2026).

21. Pour le modèle 2018, ce document indique, pour différentes catégories de personnes, leur représentation parmi les 5 % des plus hauts score (colonnes « *Modèle 2018 : les 5% les plus scorés* ») et leur représentation parmi les contrôles *datamining* (colonnes « *Contrôles datamining lancés en 2024* »). Or, on observe que la part des personnes parmi les 5 % des plus hauts scores correspond pour la

plupart des catégories à la part des personnes contrôlées.

22. En somme, les trois conditions rappelées par la CJUE dans son arrêt *SCHUFA Holding* sont donc bien remplies :

- il existe une « décision » au sens du RGPD : le calcul d'un score ;
- ce score est calculé de manière automatisée ;
- ce score affecte de manière significative les personnes dans la suite du processus de contrôle : le tableau produit par la CNAF montre un accroissement de la probabilité d'être contrôlé lorsque le score augmente ; on observe une corrélation entre un score élevé et la probabilité d'être contrôlé ; le fait d'être sur les listes *datamining* influencera la manière dont le dossier sera examiné.

23. **Il en résulte que** le traitement litigieux constitue bien un profilage ou, à tout le moins, une décision individuelle automatisée au sens de l'article 22 du RGPD.

B. En ce qui concerne l'applicabilité du principe de renversement de la charge de la preuve

24. **En deuxième lieu**, c'est au prix d'une erreur de droit que la CNAF affirme que le principe de renversement de la charge de la preuve ne s'appliquerait pas au cas d'espèce.

25. **En droit**, le principe de non-discrimination est proclamé à l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. À l'alinéa 1^{er} de son article 4 est organisé le principe de renversement de la charge de la preuve :

« Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge

forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. »

26. La loi n° 2008-496 transpose en droit français un principe tiré notamment de l'article 8 de la directive n° 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires, conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésee par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement. »

27. On retrouve ce principe dans d'autres directives européennes en matière de non-discrimination, comme à l'article 10 de la directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, ou à l'article 19 de la directive n° 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail. Ces deux dernières sont également transposées en droit interne par la loi n° 2008-496.

28. La CJUE mobilise également ce principe de renversement de la charge de la preuve lorsqu'un texte ne le prévoit pas explicitement (*cf. CJCE, 13 mai 1986, Bilka, aff. 170/84, pt 31 ; CJCE, 27 octobre 1993, Enderby, aff. C-127/92, pt 14 ; CJCE, 30 mars 2000, Jämo, aff. C-236/98, pt 53 ; CJCE, 26 juin 2001, Brunnhofer, aff. C-381/99, pts 53–54*). Ce principe général du droit est rappelé au considérant 30 de la directive n° 2006/54/CE :

« L'adoption de règles relatives à la charge de la preuve joue un rôle important en ce qui concerne la possibilité de mettre effectivement en œuvre le principe de l'égalité de traitement. Comme la Cour de justice

l'a affirmé, il convient donc de prendre des dispositions de telle sorte que la charge de la preuve revienne à la partie défenderesse dès qu'il existe une apparence de discrimination, sauf pour les procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance nationale compétente. [...] »

29. Ainsi, même si cet aménagement de la charge de la preuve n'existe pas explicitement dans la directive n° 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, il reste applicable lorsqu'est en cause une mesure relevant du champ de cette dernière.

30. La loi n° 2008-496 s'interprétant à la lumière de l'ensemble des directives européennes relatives à la non-discrimination, en particulier la directive n° 79/7/CEE, la directive n° 2000/43/CE, la directive n° 2000/78/CE, et la directive n° 2006/54/CE, le principe de renversement de la charge de la preuve de l'article 4 de la loi française doit donc s'interpréter au regard de l'ensemble de la jurisprudence de la CJUE, y compris lorsque cette dernière a interprété ce principe au regard d'autres textes européens que la directive n° 79/7/CEE. Autrement dit, les principes dégagés par la Cour à l'occasion de l'interprétation du principe de renversement de la charge de la preuve d'une directive autre que la directive n° 79/7/CEE trouveront également à s'appliquer à cette dernière.

31. Or, contrairement à ce qu'affirme la CNAF en défense (*cf.* mémoire en défense du 12 février 2025, p. 32), la CJUE ne limite absolument pas ce principe de renversement de la charge de la preuve au cas où des victimes identifiées sont requérantes. C'est au prix d'une erreur de droit que la CNAF conclut l'inverse. En effet, la CJUE a toujours reconnu aux associations et autres organisations de défense des droits des victimes la possibilité d'agir directement et de pouvoir se prévaloir de ce principe sans avoir besoin de représenter une victime identifiée, à partir du moment où le droit national prévoit un tel recours (*cf.* CJCE, 10 juillet 2008, *Feryn*, aff. C-54/07, pt 27 ; *cf.* CJUE, 25 avril 2013, *Asociația Accept*, aff. C-81/12, pt 38 ; CJUE, 23 avril 2020, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, aff. C-507/18, pt 63). Il est ainsi important de distinguer, d'une part, la recevabilité d'un recours, qui peut être limité aux seules victimes identifiées, excluant ainsi les associations ou organismes représentant des victimes non-identifiées ou futures, et,

d'autre part, l'application du principe de renversement de la charge de la preuve, dont l'application « *n'est subordonnée qu'au seul constat d'une présomption de discrimination dès lors que celle-ci est fondée sur des faits établis* » (cf. CJCE, 10 juillet 2008, *Feryn*, préc., pt 30).

32. **En l'espèce**, le traitement litigieux consiste en une discrimination envers des personnes protégées par la loi n° 2008-496, lue à la lumière des directives directive n° 79/7/CEE et directive n° 2000/43/CE (cf. requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, §§ 159–164, § 179).

33. Dans leur requête introductory d'instance, les exposants ont montré l'existence de discriminations, tant indirectes que directes. À tout le moins, ils ont produit un important faisceau d'indices en ce sens. Ainsi, conformément à la loi n° 2008-496, lue à la lumière des directive n° 79/7/CEE et directive n° 2000/43/CE, et de la jurisprudence de la CJUE, ce faisceau d'indices est amplement suffisant pour à tout le moins faire naître l'existence d'une présomption de discriminations indirectes et directes. Il s'agit d'ailleurs également de l'avis de la Défenseure des droits qui, dans sa décision n° 2025-177 produite en annexe de ses observations, admet que les éléments produits par les exposants permettent de faire naître une telle présomption en matière de discriminations indirectes (cf. Décision du Défenseure des droits n° 2025-177, pts 30–34).

34. **Il en résulte que** le principe de renversement de la charge de la preuve s'applique et que les éléments produits par les exposants sont suffisants pour faire naître une présomption de discrimination. Il incombe, dès lors, à la CNAF de démontrer l'absence d'une telle discrimination indirecte et directe.

35. Subsidiairement, si par extraordinaire le Conseil d'État nourrissait une quelconque hésitation quant à l'application du principe de renversement de la charge de la preuve au cas d'espèce, il pourra transmettre à la CJUE les questions préjudicielles suivantes :

« Le principe de renversement de la charge de la preuve tel que notamment prévu à l'article 4 de la directive n° 2000/43/CE ne s'applique-t-il pas au cas d'une discrimination relevant de la directive n° 79/7/CEE ? Dans l'affirmative, des personnes morales ne représentant pas de vic-

times directes, que le droit national autorise à introduire un recours pour contester la validité d'une décision administrative instaurant une discrimination relevant du champ de la directive n° 79/7/CEE, ne peuvent-elles pas se prévaloir de ce principe ? »

C. En ce qui concerne l'usage des pouvoirs d'instruction du juge administratif

36. **En troisième lieu**, le Conseil d'État pourra exercer ses pouvoirs d'instruction pour exiger de la CNAF qu'elle verse au contradictoire la version actuelle de son algorithme.

37. **En droit**, il appartient au juge de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. S'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance. Le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur (*cf.* CE, Sect., 1^{er} mai 1936, *Couëspel du Mesnil*, n° 44513, Rec. p. 485 ; CE, 26 novembre 2012, *Mme Cordière*, n° 354108, Rec. p. 394 ; CE, 3 octobre 2018, *SFOIP*, n° 413989) ou en exigeant de l'administration compétente qu'elle lui fasse connaître, alors même qu'elle ne serait soumise par aucun texte à une obligation de motivation, les raisons de fait et de droit qui l'ont conduite à prendre la décision attaquée (*cf.* CE, 29 octobre 2013, *Vidon*, n° 346569, Rec. p. 259). Ce principe permet notamment d'assurer une égalité des armes entre l'administration et les parties (*cf.* CE, Sect., 1^{er} octobre 2014, *M. Erden*, n° 349560, Rec. p. 288 ; CE, 18 novembre 2024, *Ville de Paris*, n° 472912, 472918, Rec. p. 301).

38. Lorsque l'administration s'abstient de répondre à une mesure d'instruction, le doute doit profiter au requérant, ses allégations devant être regardées comme établies (*cf.* CE, Ass., 28 mai 1954, *Barel e.a.*, n° 28238, Rec. p. 308 ; CE, 8 juin

1983, n° 11547, Rec. T. p. 833).

39. **En l'espèce**, les exposants se sont efforcés, avant l'introduction de la présente affaire, d'établir le caractère discriminatoire du traitement litigieux dans sa version actuelle (c'est-à-dire le modèle 2018). L'association La Quadrature du Net a notamment demandé, en application du livre troisième du code des relations entre le public et l'administration, à la CNAF la communication d'une copie du code source du traitement litigieux (*cf.* requête introductory d'instance, §§ 7–9). En effet, l'obtention de ce code source aurait permis à l'association, outre de constater que certaines variables visent des catégories de personnes protégées, de procéder à des simulations sur les types de populations ayant le plus haut score, afin d'établir le caractère discriminant de ce traitement algorithmique.

40. Face au refus – validé par la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « CADA ») – de la CNAF de communiquer la version actuelle du traitement litigieux, les exposants ont dû se contenter de l'analyse des anciennes versions du traitement algorithmique. Il n'existe aucune voie de droit permettant d'obtenir des éléments plus probants. Ainsi, les exposants ont accompli toutes les diligences qu'ils pouvaient effectuer afin de se procurer les éléments nécessaires à la confirmation définitive du bienfondé de leur demande.

41. En défense, la CNAF estime que son refus – légalement fondé sur le g) du 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration –, lui permettrait alors d'échapper à toute sanction, la preuve parfaite de l'existence d'une discrimination dans la version actuelle du traitement litigieux étant impossible à apporter par les voies de droit existantes. Or, une telle logique reviendrait à priver les requérants de toute voie de droit effective, méconnaissant tant les articles 6 § 1, 8, 13 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CESDH ») qu'au contenu essentiel, au sens du 1. de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte »), du droit au respect de la vie privée et familiale, du droit à la protection des données personnelles, du droit à l'égalité et du droit à la non-discrimination, protégés respectivement par les articles 7, 8, 20 et 21 de la Charte.

42. Ainsi, la Défenseure des droits, dans ses observations, précise que, « *eu égard à la spécificité de ce contentieux caractérisé par une impossibilité pour les requérants d'accéder aux informations nécessaires au succès de leur prétention, il ne*

pourrait être exigé d'eux qu'ils produisent des informations concernant le modèle et les effets exacts de traitement algorithmique actuellement utilisé » (cf. décision du Défenseur des droits n° 2025-177 du 3 octobre 2025, § 18).

43. Il s'ensuit qu'à supposer qu'en dépit des éléments précis et circonstanciés apportés par l'exposant dans la présente instance, le Conseil d'Etat venait à douter de la réalité des illégalités engendrées par la décision attaquée, en particulier les diverses discriminations directes et indirectes déjà évoquées, il lui appartiendrait alors, avant de se prononcer sur le fond du litige, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction. En particulier, il lui appartiendrait d'exiger de la CNAF le versement au contradictoire du code source de la version actuelle du traitement litigieux ainsi que les *odds ratio* associés à chaque variable. Une telle production permettra aux requérants, de manière similaire à ce qui a été fait pour les versions précédentes de ce traitement algorithmique, de procéder à des analyse du traitement litigieux et des simulations de différentes situations. Les fruits de ces analyses ne manqueront pas de confirmer le bien-fondé de l'argumentation des exposants.

44. Dans l'hypothèse où la CNAF s'abstiendrait de déférer à cette demande, le doute devra alors profiter aux exposants, leurs explications, au demeurant déjà précises et circonstanciées, devant être regardées comme suffisantes pour établir la réalité des faits qu'ils relatent.

45. **Il en résulte que** le juge administratif pourra utilement exercer son pouvoir d'instruction pour enjoindre à la CNAF de produire, au contradictoire, le code source de la version actuelle du traitement litigieux ainsi que les *odds ratio* associés à chaque variable.

D. En ce qui concerne la portée des critères prévus par les articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2008-496

46. **En quatrième lieu**, la CNAF se méprend sur l'interprétation à donner aux articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2008-496, lus à la lumière de la directive n° 2000/43/CE et de la directive n° 79/7/CEE lorsqu'elle affirme, entre autres, que « *les statuts*

d'étudiant, d'inactif, ou de bénéficiaire de l'aide personnalisée au logement ou de l'allocation de logement familiale ne constitue[raient] notamment pas des critères prohibés par les textes » (cf. mémoire en défense du 12 février 2025, p. 35).

47. **En droit**, l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 interdit les discriminations directes envers les personnes basées « *sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une pretendue race ou une religion déterminée* ». L'article 2 reprend ces critères prohibés pour le cas des discriminations indirectes.

48. Par ailleurs, comme l'ont rappelé les requérants (cf. requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, § 53), la CJUE, à rebours des précédentes décisions du Conseil d'État cités en défense (cf. mémoire en défense du 12 février 2025, p. 26), considère depuis peu que sont des données de santé au sens de l'article 9 du RGPD celles qui sont « *de nature à révéler, par une opération intellectuelle de rapprochement ou de déduction, des informations sur l'état de santé de la personne concernée* » (cf. CJUE, gr. ch., 4 octobre 2024, *Lindenapotheke*, aff. C-21/23, pt 83).

49. **En l'espèce**, les personnes étudiantes, inactives, bénéficiaires d'aides sociales, les parents seuls ou encore les personnes bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont protégées par les articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2008-496.

50. Premièrement, il n'est pas sérieusement contestable qu'une personne bénéficiaire d'une allocation sociale ne seraient pas dans une situation de vulnérabilité économique : les aides sociales sont notamment prévues pour accompagner économiquement les personnes, soit en fonction de critères socio-démographiques (composition de la famille, statut d'étudiant, etc.), soit en fonction de critère de revenu, ou encore en fonction de l'état de santé (pour l'AAH notamment). Dans tous les cas, il s'agit d'accompagner économiquement des personnes dans une situation de

vulnérabilité économique, pour compenser les effets d'une situation (études, arrivée d'un enfant, faibles revenus, handicap limitant les possibilités de travail donc de revenu, *etc.*).

51. Deuxièmement, le statut d'inactif est également constitutif d'une vulnérabilité économique. L'INSEE définit les personnes inactives comme celles de plus de 15 ans n'étant ni au chômage, ni en emploi² : elles n'ont donc aucun revenu.

52. Troisièmement, le critère de parent isolé (une personne élevant seule son ou ses enfants) est relatif à la situation de famille, mais également à la vulnérabilité économique dans la mesure où une seule source de revenu servira à subvenir aux besoins des enfants.

53. Quatrièmement, un critère ciblant les personnes bénéficiaires de l'AAH sera non seulement prohibé en tant qu'il vise les personnes en fonction de leur vulnérabilité économique ainsi qu'il vient d'être rappelé, mais également parce qu'il s'agit d'un critère concernant l'état de santé des personnes. En effet, sans avoir besoin de connaître en détails le handicap dont souffre l'allocataire, il est possible de déduire une situation de handicap de la circonstance qu'une personne bénéficie de l'AAH. Pire encore, comme l'AAH n'est réservée qu'à certains handicaps lourds, notamment une incapacité de 50 % minimum, il est possible de déduire qu'une personne bénéficiant de l'AAH est frappée d'une incapacité d'au moins 50 %. Il s'agit là, sans aucun doute, d'*« informations sur l'état de santé de la personne concernée »* (*cf. CJUE, gr. ch., 4 octobre 2024, Lindenapotheke, aff. C-21/23, pt 83*).

54. **Il en résulte que** les personnes bénéficiant d'aides sociales, dont l'AAH, les parents isolés, les étudiants, les inactifs, sont des catégories de personnes protégées par la loi n° 2008-496, lue à la lumière de la directive n° 2000/43/CE et de la directive n° 79/7/CEE.

2. Source : INSEE, définition, « inactif ». URL : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2018/>

II. Sur l'illégalité interne

A. En ce qui concerne la disproportion du traitement litigieux au regard de sa finalité

55. **En cinquième lieu**, le traitement litigieux, poursuivant une finalité non pas de lutte contre la fraude mais de recherche d'indus, méconnaît l'article 8 de la CESDH, l'article 17 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (ci-après « PIDCP », ainsi que le c) du 1 de l'article 5 du RGPD et le 3° de l'article 4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (ci-après « loi Informatique et Libertés ») lus à la lumière des articles 7, 8 et 52 de la Charte, en ce qu'il viole le contenu essentiel du droit à la vie privée et du droit à la protection des données personnelles et qu'il est, à tout le moins, manifestement disproportionné.

56. **En droit**, les requérants ont déjà rappelé que de l'article 8 de la CESDH, de l'article 17 du PIDCP, du c) du 1 de l'article 5 du RGPD et de l'article 4 de la loi Informatique et Libertés découle un principe de proportionnalité dans le traitement de données personnelles (*cf.* requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, §§ 95–121). Le RGPD et la loi Informatique et Libertés doivent également s'interpréter au regard des articles 7, 8 et 52 de la Charte, qui, respectivement, proclament le droit à la vie privée, le droit à la protection des données personnelles, et exigent que les atteintes aux droits de la Charte soient proportionnées et respectent le contenu essentiel des droits.

57. Le contrôle de proportionnalité s'opère, comme le rappellent le c) du 1. de l'article 5 du RGPD et 3° de l'article 4 de la loi Informatique et Libertés, au regard des finalités du traitement.

58. **En l'espèce**, la finalité du traitement litigieux n'est pas, contrairement à ce qu'allègue vainement en défense la CNAF, la lutte contre la fraude, mais simplement la recherche d'indus (trop-perçus) afin de cibler les contrôles.

59. Ainsi que l'ont rappelé les requérants (*cf.* requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, §§ 5–6), il ressort de la communication de la CNAF que l'ob-

jectif n'est pas de rechercher une fraude – qui peut être définie en l'occurrence, et par analogie avec le droit de l'urbanisme (*cf. mutatis mutandis*, CE, 15 octobre 2025, n° 476295, Rec. T., pt 5) comme résultant de ce que l'allocataire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité de sa situation dans le but d'obtenir une allocation à laquelle il n'aurait pas eu normalement droit ou un montant plus important que celui auquel il aurait eu normalement droit – mais simplement des indus. Il est vrai que la recherche d'indus peut conduire à trouver des cas de rappels (des prestations qui n'ont pas été versées alors que l'allocataire y avait droit) ou de fraude, mais il s'agit d'un effet de bord, et non de la finalité du traitement. C'est en s'appuyant sur le fait que le traitement litigieux était susceptible de mettre à jour des situations de fraude que la CADA a estimé que l'exception du g) de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration trouvait à s'appliquer à une demande de communication de la version actuelle du code source du traitement litigieux (*cf. pièce n° 8*). Elle n'a, en revanche, aucunement considéré que la finalité du traitement litigieux était de lutter contre la fraude, l'application des exceptions de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration étant conditionnée aux effets que la communication d'un document administratif engendrerait, et non aux finalités poursuivies lors de sa création.

60. Par ailleurs, les variables des précédentes versions du traitement litigieux confirment que celui-ci n'est aucunement conçu pour détecter une intention – élément caractéristique de la fraude (*cf. pièce n° 12*).

61. Il est ainsi trompeur d'affirmer – comme le fait pourtant la CNAF en défense – que le traitement litigieux viserait à identifier les dossiers « *qui présentent le plus de risques d'erreur susceptible d'occasionner un indu (trop versé) ou un rappel (pas assez versé)* » : la détection de situations de rappel n'est pas une situation recherchée lors de la conception du modèle (*cf. requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, §§ 11-12 ; mémoire en défense du 12 février 2025, p. 13 : « le modèle DMDE cible ainsi le risque d'indus de plus de 6 mois et d'un montant supérieur à 600 € »*).

62. Le fait que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (ci-après « la CNIL ») a autorisé le traitement litigieux pour une finalité de lutte contre la fraude demeure sans incidence. D'une part, cette décision est dépourvue de toute valeur juridique depuis l'entrée en vigueur du RGPD, la CNAF n'ayant pas be-

soin d'une autorisation préalable de la CNIL pour mettre en œuvre un traitement de données (ce qui ne l'empêche pas d'avoir besoin d'une base légale, absente en l'espèce). D'autre part, le traitement litigieux a évolué depuis 2010, y compris ses finalités.

63. C'est donc au regard de cette finalité de recherche d'indus que la proportionnalité du traitement doit être regardée.

64. Or, rappelons que la recherche d'indus ne figure pas au nombre des objectifs de valeur constitutionnelle, ni ne peut être confondu avec celui de lutte contre la fraude en matière de protection sociale.

65. Ainsi que l'ont précédemment rappelé les requérants (*cf.* mémoire introductif d'instance du 15 octobre 2025, §§ 106 et s.), le traitement litigieux traite un nombre particulièrement important de données, certaines relatives à des aspects très précis et intimes des personnes.

66. Par ailleurs, on peine à identifier l'adéquation de certaines variables (*cf.* pièce n° 12, p. 7), comme le nombre de connexions web sur les 18 derniers mois (« *Nb jours avec connexion* (sic) *Web / 18 derniers mois* »), le nombre de mois depuis un contact « Accueil » (« *Nb mois depuis contact Accueil* », le sens de cette variable restant très incertain), le nombre de mois depuis le dernier email (« *Nb mois depuis pièce "Mail"* »), ou le nombre d'emails pendant les 18 derniers mois (« *Nb pièces "Mail" / 18 mois* »). Il est faux d'affirmer que ces « *variables* [seraient] par nature en lien direct avec la finalité poursuivie » (*cf.* mémoire en défense du 12 février 2025, p. 12), ces quatre dernières tenant plus à la corrélation éventuelle entre elles et une situation d'indus qu'à une véritable construction scientifique.

67. Enfin, on peine à comprendre en quoi la recherche d'efficacité – au demeurant simplement supposée, aucunement démontrée, et contredite par les exposants (*cf.* requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, §§ 111–119) – justifierait à elle seule, à la supposée même établie, la proportionnalité du traitement, comme le fait pourtant la CNAF (*cf.* mémoire en défense du 12 février 2025, p. 15). Cette affirmation va frontalement à l'encontre du principe de proportionnalité : une atteinte à des droits fondamentaux tel que le fait le traitement litigieux doit opérer une balance entre, d'une part, les droits atteints et, d'autre part, les avantages que

cela permet d'en retirer, comme une politique de contrôles plus efficace. Mais cette recherche d'efficacité ne peut constituer l'unique élément, contrairement à ce que fait la CNAF, rappelant ici encore l'atteinte au contenu essentiel des droits fondamentaux. Notamment, la CNAF pourrait utiliser un ciblage préalable en fonction de critères non-discriminatoires (ni directement, ni indirectement) et issus d'un travail humain d'identification des schémas de fraude « à enjeux ». Elle pourrait également déclencher aléatoirement des contrôles.

68. **Il en résulte que** le traitement litigieux ne respecte pas le contenu essentiel du droit à la vie privée et à la protection des données personnelles, protégés par les articles 7 et 8 de la Charte, et constitue, à tout le moins, une atteinte manifestement disproportionnée à ces droits.

B. En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 22 du RGPD

69. **En sixième lieu**, le traitement litigieux méconnaît l'article 22 du RGPD.

70. **En droit**, ainsi que les exposants l'ont rappelé (*cf.* requête introductory d'instance du 15 octobre 2024, §§ 77–94), l'article 22 pose un principe d'interdiction de traitements produisant une « *décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire* ».

71. En droit interne, l'article 47 de la loi Informatique et Libertés reprend cette interdiction et, en application du b) du 2. de l'article 22 du RGPD, prévoit une exception au 2° de son deuxième alinéa pour « *[les] décisions administratives individuelles prises dans le respect de l'article L. 311-3-1 et du chapitre Ier du titre Ier du livre IV du code des relations entre le public et l'administration, à condition que le traitement ne porte pas sur des données mentionnées au I de l'article 6 de la présente loi.* »

72. Par ailleurs, aux termes de l'article L. 200-1 du code des relations entre le public et l'administration :

« *Pour l'application du présent livre, on entend par actes les actes ad-*

ministratifs unilatéraux décisoires et non décisoires.

Les actes administratifs unilatéraux décisoires comprennent les actes réglementaires, les actes individuels et les autres actes décisoires non réglementaires. Ils peuvent être également désignés sous le terme de décisions, ou selon le cas, sous les expressions de décisions réglementaires, de décisions individuelles et de décisions ni réglementaires ni individuelles. »

73. Au-delà de cet article, il n'existe pas de définition légale plus précise d'une décision administrative, *a fortiori* lorsqu'elle est individuelle. Toutefois, les conditions de validité d'une décision administrative permettent de circonscrire ce que l'on peut entendre par « décision administrative individuelle » : conformément à l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, elle doit en principe comporter « *la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* », sauf dans certains cas prévus au deuxième alinéa de cet article ou à l'article L. 212-2 du même code ; elle ne peut être opposable à la personne destinataire qu'à partir du moment où elle lui a été notifiée (art. L. 221-8 du même code).

74. Enfin, le Conseil d'État distingue les décisions administratives des actes préparatoires, ces derniers étant insusceptibles de recours car ne faisant pas grief (*cf.* CE, 13 juillet 1968, *Ledoux*, n° 73461, Rec. p. 435).

75. **En l'espèce**, aucune décision administrative individuelle n'est prise par le traitement litigieux.

76. En effet, le calcul d'un score, bien que constituant une décision au sens du RGPD (*cf. supra*, § 13 ; requête introductory d'instance du 15 octobre 2014, §§ 83–85 et 88), ne revêt aucune des caractéristiques de la décision administrative individuelle. Le calcul d'un score n'est pas matérialisé par une signature, n'identifie pas d'auteur de la décision, et n'est pas non plus notifié aux personnes concernées.

77. Tout au plus, le calcul d'un score est susceptible de constituer un acte préparatoire à la décision administrative de contrôler un allocataire : en se basant sur le score calculé, chaque CAF établit une liste de dossiers dits « *datamining* » qui devront être contrôlés. La décision prise par l'administration est alors la décision

de procéder au contrôle. C'est d'ailleurs en faisant valoir le fait que le processus de prise de décision administrative n'est pas achevé lorsque le score de risque est calculé que la CNAF tente d'échapper – en vain car au prix d'une confusion entre « décision » au sens du RGPD et « décision administrative » – à la qualification de traitement relevant de l'article 22 du RGPD (*cf.* mémoire ne défense du 12 février 2025, p. 39).

78. Or, le 2° de l'article 47 de la loi Informatique et Libertés ne permet qu'à des décisions administratives d'être prises par le biais d'un traitement algorithmique relevant de l'article 22 du RGPD. Cet article s'applique par exemple au cas d'une lettre envoyée automatiquement à un administré, ou encore à un téléservice qui accorderait ou refuserait automatiquement un avantage. Il ne s'applique, en revanche, pas aux actes préparatoires lorsque ceux-ci font, postérieurement, l'objet d'une décision administrative prise par un être humain.

79. La circonstance que le calcul d'un score de risque ne constitue pas une décision administrative ne fait nullement obstacle à ce qu'il constitue une « décision » au sens du RGPD, cette dernière étant une notion autonome du droit de l'UE. La CJUE rappelle que cette notion de décision au sens du RGPD concerne non seulement les décisions qui « *produisent des effets juridiques concernant la personne en cause* », mais « *également des actes qui affectent celle-ci de manière significative de façon similaire* » (*cf.* CJUE, 7 décembre 2023, *SCHUFA Holding*, aff. C-634/21, pts 44–46). Ainsi, si un acte préparatoire ne fait pas grief à l'administré au sens du droit interne, c'est-à-dire qu'il est insusceptible de faire utilement l'objet d'un recours, il n'est en revanche pas sérieusement contestable qu'il affecte l'administré de manière significative au sens du RGPD.

80. Partant, l'exception prévue au 2° de l'article 47 de la loi Informatique et Libertés n'est pas applicable au cas d'espèce.

81. **Il en résulte que** le traitement litigieux est contraire à l'article 22 du RGPD.

C. En ce qui concerne l'existence d'une discrimination indirecte

82. **En septième lieu**, le traitement litigieux est contraire à l'article 2 de la loi n° 2008-496, lue à la lumière de la directive n° 2000/43/CE, de la directive n° 79/7/CEE et des articles 20 et 21 de la Charte, ainsi que de l'article 14 de la CESDH, en ce qu'il engendre, *per se*, une discrimination indirecte envers certaines catégories de personnes protégées.
83. **En droit**, ainsi que les exposants l'ont déjà présenté (*cf. requête introductive d'instance du 15 octobre 2024, §§ 133 et s.*), il ressort de l'article 14 de la CESDH, de l'article 2 de la loi n° 2008-496 lue à la lumière de l'article 2 de la directive n° 2000/43/CE, de l'article 4 de la directive n° 79/7/CEE et des articles 20 et 21 de la Charte, que les discriminations indirectes sont prohibées.
84. **En l'espèce**, il ressort des statistiques mêmes de la CNAF que le traitement actuel constitue bien une discrimination indirecte.
85. Comme rappelé précédemment (*cf. supra, § 20*), la CNAF a présenté à son « Comité d'éthique IA » les résultats d'une étude statistique sur la représentation de certaines personnes parmi les allocataires contrôlés en raison de leur score. Ce document indique très clairement une sur-représentation de certaines catégories de personnes protégées dans le modèle 2018, c'est-à-dire le modèle actuel.
86. **Premièrement**, quant aux critères de vulnérabilité économique, il est possible d'observer que les personnes bénéficiant de la prime d'activité (PA) représentent 56 % des personnes ayant les 5 % des scores les plus élevés et 56 % des contrôles *datamining* dans le modèle 2018, alors qu'elles ne représentent que 33 % de l'ensemble des allocataires en 2024 (*cf. pièce n° 22, p. 3*).
87. Pour les personnes bénéficiant du revenu de solidarité active (RSA), alors qu'elles ne représentent que 13 % de l'ensemble des allocataires, elles concentrent 49 % des 5 % des plus hauts scores dans le modèle 2018 et 51 % des contrôles *datamining* (*cf. pièce n° 22, p. 3*).
88. Il en va de même pour les personnes recevant l'aide au logement (AL). Cette aide sociale concerne 41 % des allocataires en 2024, mais les personnes la

recevant composent 63 % des 5 % plus hauts scores du modèle 2018 et 65 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 4).

89. En ce qui concerne le complément familial (CF), 6 % des allocataires en 2024 bénéficiaient de cette aide, mais ils représentaient 13 % des 5 % des plus hauts scores dans le modèle 2018 et 16 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 5).

90. Pour l'allocation de soutien familial (ASF), alors que cette aide sociale ne représente que 7 % des allocataires, 16 % des 5 % des plus hauts scores en bénéficient, et 18 % des contrôles *datamining* concernent ces allocataires (*cf.* pièce n° 22, p. 6).

91. La même discrimination existe pour les personnes bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), puisque cette allocation représente 9 % des allocataires, mais 19 % des 5 % des plus hauts scores et 19 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 6).

92. Pour les personnes bénéficiant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), les statistiques produites par la CNAF montrent que cette aide représente 3,1 % des allocataires, mais 5,1 % des 5 % des plus hauts scores et 5,9 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 6).

93. Le fait d'être au chômage est également source de discrimination : les foyers dont le responsable du dossier est au chômage représentent 10 % de l'ensemble des allocataires en 2024 mais 20 % des 5 % des plus hauts scores et 22 % des contrôles *datamining*. Cette même tendance se retrouve lorsqu'il s'agit du conjoint du responsable du dossier qui est au chômage : cette situation représente 2 % des foyers en 2024 mais 5 % des plus hauts scores et 6 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 14).

94. Le niveau de revenus est également source de discrimination, puisque les foyers dont le revenu est compris entre 1 et 2 fois le SMIC représentent 30 % des foyers allocataires mais 67 % des 5 % des plus hauts scores et 69 % des contrôles *datamining* en 2024 (*cf.* pièce n° 22, p. 14). Si l'étude de la CNAF sur ce point ne précise pas si elle compte le revenu par personne ou au total du foyer, on observe en tout état de cause que les faibles revenus sont particulièrement concernés par le

traitement litigieux.

95. Deuxièmement, la répartition des personnes en fonction du nombre de prestations qu’elles touchent ou du montant mensuel des prestations qu’elles touchent, qui constituent deux indicateurs permettant d’indiquer une vulnérabilité économique, montrent également une discrimination indirecte. Ainsi, les personnes bénéficiant de 3 prestations ou plus ne concernent que 19 % des allocataires de la CNAF mais 49 % des 5 % des plus hauts scores et 54 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 10). De même, les personnes recevant plus de 600 euros de prestations mensuelles ne concernent que 31 % des allocataires en 2024 mais 60 % des 5 % des scores les plus élevés et 66 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 6). Or, rappelons que ce montant de 600 euros est très proche du montant du RSA non-majoré pour une personne seule (646,52 euros au 1^{er} avril 2025).

96. Troisièmement, la répartition des personnes indique que les familles monoparentales sont sur-représentées. Ainsi, alors que la catégorie « monoparent » (qui correspond à une personne seule avec un enfant)³ correspond à 16 % des allocataires en 2024, elle représente 43 % des 5 % plus hauts scores et 49 % des contrôles *datamining* en 2024 (*cf.* pièce n° 22, p. 11). Or, pour rappel (*cf.* requête introduc-tive d’instance du 15 octobre 2024, § 166), les foyers monoparentaux représentent en très grande majorité des foyers composés d’une mère seule. La décomposition par genre confirme la discrimination : alors que les foyers composés d’une femme seule avec enfant représentent 14 % des foyers allocataires en 2024, ils représentent 40 % des 5 % des foyers aux plus hauts scores, et 45 % des contrôles *datamining*. De même, les foyers monoparentaux composés d’un homme représentent 1 % des foyers et 4 % des 5 % des foyers aux scores les plus élevés et 5 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 12).

97. Si l’on regarde les statistiques produites par la CNAF en fonction du nombre d’enfant, on observe également que le fait d’avoir un ou plusieurs enfants augmente le risque de subir un contrôle : les foyers avec 1 ou 2 enfants à charge représentent 37 % des allocataires mais 45 % des 5 % des plus hauts scores et 49 % des contrôles *datamining*. Le problème persiste pour les foyers avec 3 enfants ou plus, puisqu’ils représentent 11 % des allocataires mais 19 % des 5 % des plus hauts scores et 24 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 13).

3. La catégorie « monoparent » ne doit pas être confondu avec le terme « isolé », ce dernier désignant, dans la nomenclature de la CNAF, une personne seule sans enfant.

98. Quatrièmement, la nationalité va également jouer un rôle défavorable. Les foyers composés d'une personne de nationalité étrangère représentent 8 % des allocataires mais 21 % des 5 % des plus hauts scores et 23 % des contrôles *datamining*. Lorsqu'il s'agit d'un foyer composé de deux personnes étrangères, alors que cette situation représente 4 % des foyers allocataires de la CNAF, ils concernent 8 % des 5 % des plus hauts scores et 10 % des contrôles *datamining*. À l'inverse, le fait d'être de nationalité française fait baisser le risque : les foyers qui sont composés d'une personne française représentent 55 % des allocataires mais seulement 44 % des contrôles *datamining* ; les foyers composés de deux personnes françaises représentent 29 % des foyers allocataires mais seulement 16 % des 5 % des plus hauts scores et 17 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 17).

99. Cette discrimination est accentuée lorsque les personnes ne sont pas ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne. Les personnes seules n'ayant pas une nationalité d'un Etat membre de l'UE représentent 10,6 % des allocataires mais 26,8 % des 5 % des plus hauts scores et 31,8 % des contrôles. Pour les couples, les foyers composés d'une personne française et d'une personne sans une nationalité de l'UE représentent 10,3 % des allocataires mais 15,4 % des 5 % des plus hauts scores et 15 % des contrôles *datamining* ; les foyers composés de deux personnes n'ayant pas de nationalité de l'UE représentent 6,8 % des foyers mais 23,7 % des 5 % des plus hauts scores et 26,6 % des contrôles *datamining* (*cf.* pièce n° 22, p. 18).

100. Cinquièmement, ces discriminations persistent quasiment toutes dans le modèles 2025, qui est en cours d'élaboration par la CNAF pour une utilisation future. Autrement dit, la CNAF échoue à corriger son algorithme alors qu'elle sait, grâce à cette étude sur la répartition des catégories de personnes contrôlées, que son algorithme cible certaines catégories pourtant protégées par la loi n° 2008-496.

101. En somme, il existe une sur-représentation parmi les plus hauts scores et les contrôles *datamining* des personnes bénéficiant d'aides sociales, dont certaines relatives au handicap, des personnes au chômage, des foyers monoparentaux, des foyers avec des enfants, des personnes avec des revenus faibles et des personnes étrangères, en particulier des personnes n'étant pas ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne.

102. Or, comme l'ont déjà développé les requérants (*cf.* requête introductory

d’instance du 15 octobre 2024, §§ 167 et s.), il n’existe aucun objectif légitime propre à justifier ces différences de traitement. Dans ses observations, la Défenseure des droits a également considéré que la CNAF ne démontrait pas l’existence d’un but légitime (*cf.* décision du Défenseur des droits n° 2025-177 du 3 octobre 2025, §§ 35 et s.).

103. En particulier, la CNAF affirme, en substance, que l’algorithme ciblerait les personnes ayant certaines allocations en raison d’un risque d’indus particulier sur certaines aides, et précise que « *c’est précisément la distribution particulière des risques que vise à saisir, par construction, le traitement algorithmique litigieux* » (*cf.* mémoire en défense du 12 février 2025, p. 36). Cette affirmation est pourtant fausse : le traitement litigieux ne cible aucune prestation en particulier, aucune situation particulière « à enjeux ». Bien au contraire, il cible n’importe quelle situation présentant un indus de plus de 600 euros sur six mois (pour un rappel du fonctionnement du traitement litigieux, *cf.* requête introductory d’instance du 15 octobre 2025, §§ 9 et s.).

104. L’augmentation du score de risque chez certaines personnes peut s’expliquer par la probabilité que ces personnes aient fait une erreur de déclaration en raison de la complexité des règles relatives à l’octroi d’aides sociales pour les personnes les plus précaires. Or, le fait que le législateur ou le pouvoir réglementaire aient rendu certaines aides sociales complexes ne peut aucunement servir d’objectif légitime pour justifier une discrimination indirecte.

105. Ainsi, la CNAF ayant échoué à démontrer l’absence de discrimination indirecte face aux éléments apportés par les requérants, la discrimination indirecte du traitement litigieux est acquise.

106. **Il en résulte que** le traitement litigieux engendre une discrimination indirecte fondée sur l’origine, le sexe, la situation de famille, la particulière vulnérabilité économique, l’état de santé, la perte d’autonomie et le handicap.

D. En ce qui concerne l'existence d'une discrimination directe en raison du sexe résultant du ciblage des familles monoparentales

107. **En huitième lieu**, ainsi que cela a été développé par les requérants (*cf.* requête introductive d'instance, §§ 172–200), le traitement litigieux est illégal en ce qu'il méconnaît le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496, lue à la lumière de la directive n° 2000/43/CE, de la directive n° 79/7/CEE et des articles 20 et 21 de la Charte, ainsi que l'article 14 de la CESDH, dans la mesure où il opère une discrimination directe envers les mères seules.

108. **En droit**, la CJUE rappelle qu'il existe une discrimination directe lorsqu'une disposition ou une pratique « *se fonde sur un critère indissociablement lié au motif protégé* » (*cf.* CJUE, gr. ch., 26 janvier 2021, *Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie*, aff. C-16/19, pt 44; CJUE, gr. ch., *WABE et MH Müller Handels*, aff. C-804/18 et C-341/19, pts 52 et 73).

109. **En l'espèce**, les exposants ont préalablement démontré que le traitement litigieux comportait des critères relatifs à la composition du foyer pour augmenter le score.

110. Lorsque la situation familiale sur les 18 derniers mois évolue vers le statut d'une personne veuve, divorcée ou séparée, le score est dégradé (« *Changement de situation familiale depuis 18 mois* » associé au statut « *Veuf-divorcé-séparé avec 1 évolution* » correspond à un *odds ratio* de 1,85 dans le modèle 2014; *cf.* pièce n° 12, p. 6). Il en va de même lorsque le foyer est notamment composé d'un enfant (« *Présence d'enfants de 12 à 18 ans* » associée à un *odds ratio* de 1,10; « *Présence d'enfants de plus de 19 ans* » associée à un *odds ratio* de 1,55). Le modèle 2014 cible donc directement les foyers monoparentaux, ce qui est confirmé par les statistiques de la CNAF elle-même (*cf. supra*, § 96).

111. Or, comme l'ont rappelé les exposants, les foyers monoparentaux sont nettement plus souvent composés de femmes seules parmi les allocataires d'une CAF (95 %)⁴ que dans la population générale (80 %). La CNAF sait donc parfa-

4. Ce chiffre est issu de l'étude de Vincent Dubois (*cf.* pièce n° 18, p. 416). Il est similaire à la répartition indiquée dans l'étude statistique d'octobre 2025 de la CNAF (*cf.* pièce n° 22, p. 12), bien que les chiffres de cette dernière soient

tement que lorsqu'elle utilise des critères ciblant les foyers monoparentaux pour augmenter le score de risque, elle vise les femmes.

112. **Il en résulte que** le traitement algorithmique constitue une discrimination directe en raison du sexe et de la situation familiale des allocataires d'une CAF.

III. Sur l'illégalité externe

113. **En neuvième lieu**, le refus d'abroger le traitement litigieux méconnaît les articles L. 211-2 et L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration en ce qu'il n'est pas motivé.

114. Dans leur requête, les requérants ont indiqué avoir formulé une demande de communication de motifs le 10 octobre 2024. Cette demande a été reçue par la CNAF le 14 octobre 2024. Le 14 novembre 2024, soit à l'expiration du délai prévu à l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration, aucune suite n'avait été donnée.

115. **Il en résulte que** la décision attaquée est irrégulière en ce qu'elle n'a pas été motivée à la suite de la demande des requérants.

* *

*

116. À tous égards, l'annulation du refus d'abroger la décision relative au traitement litigieux s'impose et, subséquemment, l'injonction de procéder à cette abrogation.

arrondis donc peu précis : environ 1 % des foyers allocataires en 2024 sont un foyer monoparental composé d'un homme et environ 14 % des foyers allocataires en 2024 sont un foyer monoparental composé d'une femme, ce qui fait qu'environ 93 % des foyers monoparentaux allocataires d'une CAF sont composés d'une femme.

PAR CES MOTIFS, les associations La Quadrature du Net, AADJAM, Aequitaz, Amnesty International France, ANAS, APF France handicap, Collectif Changer de Cap, la Fondation pour le Logement des Défavorisés, les associations Gisti, Le Mouton numérique, la Ligue des droits de l'Homme, le MNCP, le MRFB, Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, et le Syndicat des avocats de France, exposants, persistent dans leurs conclusions et, y ajoutant :

— **À TITRE SUBSIDIAIRE :**

POSER les questions préjudiciales supplémentaires suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Le principe de renversement de la charge de la preuve tel que notamment prévu à l'article 4 de la directive n° 2000/43/CE ne s'applique-t-il pas au cas d'une discrimination relevant de la directive n° 79/7/CEE ? Dans l'affirmative, des personnes morales ne représentant pas de victimes directes, que le droit national autorise à introduire un recours pour contester la validité d'une décision administrative instaurant une discrimination relevant du champ de la directive n° 79/7/CEE, ne peuvent-elles pas se prévaloir de ce principe ? »

SURSEOIR à statuer dans l'attente de la réponse de la Cour à ces questions.

Fait à Paris, le 10 décembre 2025

Alexis FITZJEAN Ó COBHTHAIGH
Avocat au Barreau de Paris

BORDEREAU DES PRODUCTIONS

Pièces déjà communiquées :

Pièce n° 1 : Statuts ;

Pièce n° 2 : Pouvoirs ;

Pièce n° 3 : Demande d'abrogation de la décision, révélée par différents documents et communications, de mettre en œuvre un traitement de données visant à établir un score de risque pour chaque allocataire en vue de cibler les contrôles des Caisses d'allocations familiales (CAF) ;

Pièce n° 4 : Accusé de réception par la CNAF ;

Pièce n° 5 : CNAF, *Rapport d'activité 2023 de la branche Famille de la Sécurité sociale*, 15 juillet 2024, URL : <https://www.caf.fr/professionnels/presse/publications/rappорт-d-activite-tous-les-chiffres-cles-et-les-temps-forts-2023-des-caf-et-de-la-cnaf-sont-sur>;

Pièce n° 6 : Communiqué de la CNAF du 27 janvier 2022, « Aide à la détermination des dossiers allocataires nécessitant une vérification à l'aide d'un procédé de datamining », URL : https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/DCOM/mentions_legales/informaticque_libertes/Communique-Datamining-score.pdf;

Pièce n° 7 : Courrier de la CNAF à la CADA daté du 7 décembre 2022 dans le cadre de la saisine n° 20226179 ; URL : https://git.laquadrature.net/la-quadrature-du-net/algo-et-controle/caf/-/raw/main/documents_caf/courriers_demandes_cada_lqdn_caf/courrier_caf_cada_observations.pdf;

Pièce n° 8 : Avis de la CADA n° 20226179 du 15 décembre 2022, *Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)*, URL : <https://www.cada.fr/20226179-0> ;

Pièce n° 9 : Courrier de la CNAF accompagnant la communication partielle d'anciennes versions du code source du traitement algorithmique, URL : https://git.laquadrature.net/la-quadrature-du-net/algo-et-controle/caf/-/raw/main/documents_caf/courriers_demandes_cada_lqdn_caf/LQDN_cnaf_r%C3%A9ponse_08_03_2023.pdf;

Pièce n° 10 : Manuel du modèle 2018, URL : <https://www.documentcloud.org/documents/24177825-datamining-donnees-entrantes-documentation-technique> ;

Pièce n° 11 : Pierre Collinet, « Focus – Le data mining dans les Caf : une réalité, des perspectives », Informations sociales 2013/4, n° 178, pages 129 à 132, URL : <https://shs.cairn.info/review-informations-sociales-2013-4-page-129?lang=fr>;

Pièce n° 12 : Liste des variables et leurs *odds ratios* utilisés dans les versions 2010 et 2014 du traitement litigieux ;

Pièce n° 13 : Délibération n° 2010-086 du 25 mars 2010 de la CNIL autorisant la mise en œuvre par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) d'un traitement de données à caractère personnel ayant pour finalité l'amélioration du ciblage des comptes allocataires à contrôler par les Caisses d'allocations familiales (CAF); URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000022205702>;

Pièce n° 14 : CNAF, Bilan 2019 – Prévention et lutte contre la fraude aux prestations légales, URL : https://git.laquadrature.net/la-quadrature-du-net/algo-et-control/caf/-/raw/main/documents_caf/Bilans%20annuels%20sur%20la%20fraude/CNAF_2019.pdf;

Pièce n° 15 : CNAF, Bilan 2021 – Prévention et lutte contre la fraude aux prestations légales, URL : https://git.laquadrature.net/la-quadrature-du-net/algo-et-control/caf/-/raw/main/documents_caf/Bilans%20annuels%20sur%20la%20fraude/CNAF_2021.pdf;

Pièce n° 16 : Défenseur des Droits, « Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations », 2020, URL : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_rapport_algorithmes_2020_20200531.pdf;

Pièce n° 17 : Vincent Dubois, Morgane Paris, Pierre-Edouard Weill, « Politique de contrôle et lutte contre la fraude dans la branche Famille », Université de Strasbourg, Laboratoire SAGE (UMR CNRS 7363), Dossier d'étude, n° 183 CNAF, 2016, URL : https://web.archive.org/web/20240101130022/https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Recherche_et_statistiques/Dossiers%20d%C3%A9tudes/2016_DE_183_Controlle_fraude.pdf;

Pièce n° 18 : Vincent Dubois, *Contrôler les assistés – Genèses et usages d'un mot d'ordre*, 2021, 456 pages (chapitre 10 : pages 405 à 444);

Pièce n° 19 : Manon Romain, Adrien Senecat, Soizic Pénicaud, Gabriel Geiger, Justin-Casimir Braun, « How We Investigated France's Mass Profiling Machine », 4 décembre 2023, URL : <https://www.lighthousereports.com/methodology/how-we-investigated-frances-m>

ass-profiling-machine/;

Pièce n° 20 : Demande de communication des motifs de la décision attaquée.

Nouvelles pièces :

Pièce n° 21 : CNLE, avis du 7 mars 2024, « Sanctions : le point de vue du vécu », URL : <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2024-04/CNLE-Avis-sanctions-27-03-2024.pdf>;

Pièce n° 22 : CNAF (direction des statistiques, des études et de la recherche), *Les personas : profil des allocataires ciblés par les modèles 2025*, octobre 2025.