



Avis 303 (2024)¹

Projet de Convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire considère que l'intelligence artificielle (IA) est porteuse à la fois d'opportunités et de défis. La position de l'Assemblée dans ce domaine a toujours été de souligner l'importance de trouver un juste équilibre entre l'atténuation des risques et la pleine utilisation des avantages que l'IA peut offrir pour promouvoir une vie meilleure pour tous.

2. L'Assemblée rappelle ses travaux antérieurs sur l'IA. En 2020, elle a adopté une série de résolutions et de recommandations examinant les opportunités et les risques de l'IA pour la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Il s'agit notamment des [Résolutions 2341 \(2020\)](#) «La nécessité d'une gouvernance démocratique de l'intelligence artificielle», [2342 \(2020\)](#) «Justice par algorithme – Le rôle de l'intelligence artificielle dans les systèmes de police et de justice pénale», [2343 \(2020\)](#) «Prévenir les discriminations résultant de l'utilisation de l'intelligence artificielle», [2344 \(2020\)](#) «Les interfaces cerveau-machine: nouveaux droits ou nouveaux dangers pour les libertés fondamentales?», [2345 \(2020\)](#) «Intelligence artificielle et marchés du travail: amis ou ennemis?», [2346 \(2020\)](#) «Aspects juridiques concernant les "véhicules autonomes"», ses recommandations connexes ainsi que la Recommandation [2185 \(2020\)](#) «Intelligence artificielle et santé: défis médicaux, juridiques et éthiques à venir». L'Assemblée a approuvé un ensemble de principes éthiques clés qui devraient être respectés lors du développement et de la mise en œuvre d'applications d'IA. Ces principes, qui ont été précisés dans une annexe commune à tous les rapports, sont les suivants:

- 2.1. la transparence, y compris l'accessibilité et l'explicabilité;
- 2.2. la justice et l'équité, y compris la non-discrimination;
- 2.3. la responsabilité humaine des décisions, y compris la responsabilité juridique et l'existence de voies de recours;
- 2.4. la sûreté et la sécurité;
- 2.5. le respect de la vie privée et la protection des données.

3. L'Assemblée est fermement convaincue qu'une réglementation juridique est nécessaire pour éviter ou atténuer les risques potentiels pour la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit découlant de l'utilisation de l'IA. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe, en tant qu'organisation normative internationale de premier plan dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, devrait jouer un rôle pionnier. Tout en soutenant les travaux du Comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle (CAHAI) à l'époque, l'Assemblée a appelé le Comité des Ministres à décider de l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant régissant l'intelligence artificielle, éventuellement sous la forme d'une convention ouverte également aux États non membres, qui devrait être fondée sur une approche globale, traiter de l'ensemble des cycles de vie des systèmes fondés sur l'IA, s'adresser à toutes les parties prenantes

1. *Discussion par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (13^e séance) (voir [Doc. 15971](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Thórhildur Sunna Ævarsdóttir). *Texte adopté par l'Assemblée* le 18 avril 2024 (13^e séance).



et inclure des mécanismes pour assurer sa mise en œuvre. L'Assemblée se félicite donc vivement de la finalisation du projet de convention-cadre sur l'intelligence artificielle, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit par le Comité sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe (CAI).

4. L'Assemblée a toujours considéré que les acteurs privés devraient relever du champ d'application d'un tel instrument juridiquement contraignant. Dans sa [Résolution 2341 \(2020\)](#), elle a estimé que cet instrument devrait contenir des dispositions visant à limiter les risques d'utilisation des technologies fondées sur l'IA par les États et les acteurs privés pour exercer un contrôle sur les personnes, et que l'activité des acteurs privés devrait faire l'objet d'un contrôle démocratique.

5. La convention-cadre, une fois adoptée, deviendra le tout premier traité international sur l'IA. Elle se fonde sur les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit, qui sont également partagées par les États non membres ayant participé aux négociations. Il s'agit d'un exemple du leadership du Conseil de l'Europe dans l'élaboration de normes dans des domaines émergents, y compris la sphère numérique, conformément à la Déclaration de Reykjavík adoptée par les chefs d'État et de gouvernement en mai 2023. La valeur ajoutée de la convention-cadre résidera en partie dans sa portée mondiale puisqu'elle réunira des États du monde entier désireux de relever les défis globaux posés par l'IA en adoptant une approche fondée sur les droits humains. L'Assemblée comprend donc que le processus de rédaction a dû tenir compte de la diversité des traditions et des systèmes juridiques et politiques, de sorte que le projet de texte contient souvent des dispositions très générales et abstraites, ce qui permet une certaine souplesse dans sa mise en œuvre. Son caractère de «cadre» signifie également qu'elle devra être complétée par d'autres instruments contraignants ou non contraignants concernant l'utilisation de l'IA dans des secteurs spécifiques ou développant davantage certaines dispositions de la convention. L'Assemblée est prête à contribuer à l'élaboration de tels instruments.

6. L'Assemblée est satisfaite du fait que la plupart des principes éthiques clés approuvés dans ses rapports de 2020 soient reflétés dans différentes dispositions du projet de convention-cadre, même si certains de ces principes auraient pu être formulés comme des droits individuels positifs plutôt que comme des principes généraux (par exemple la protection de la vie privée, l'égalité et la non-discrimination). En outre, il aurait été encore plus clair d'indiquer que chaque gouvernement devrait être tenu d'informer ses citoyens de l'utilisation des systèmes d'IA dans les procédures administratives menant à des décisions juridiques contraignantes. Une autre valeur ajoutée importante de ce projet de convention-cadre est qu'il vise à protéger non seulement les droits de l'homme, mais aussi les processus démocratiques et l'État de droit dans le contexte de l'IA. Les technologies de l'IA sont susceptibles de perturber le fonctionnement des institutions et des processus démocratiques, par exemple en interférant dans les processus électoraux, en désinformant et en manipulant l'opinion publique. Elles peuvent également avoir un impact sur le fonctionnement de l'État de droit, notamment sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire et sur l'accès à la justice. À cet égard, l'Assemblée considère que l'interprétation des «institutions et processus démocratiques» et de l'«État de droit» au sens du projet de convention-cadre devrait être guidée par les normes pertinentes élaborées au fil des ans par des organes du Conseil de l'Europe tels que la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ainsi que par les Principes de Reykjavík pour la démocratie. Les rédacteurs ont toutefois manqué l'occasion de couvrir plus spécifiquement les utilisations positives de l'IA pour les processus démocratiques, par exemple en améliorant la responsabilité des gouvernements et en facilitant l'action et la participation démocratiques.

7. L'Assemblée regrette que le projet de convention-cadre ne couvre pas de manière égale les acteurs publics et privés. Il introduit plutôt un système où chaque Partie pourra déterminer dans une déclaration comment elle entend traiter les risques et les impacts découlant de l'utilisation de l'IA par les acteurs privés. Ce système est loin d'être idéal pour la sécurité juridique et la prévisibilité des obligations imposées par la convention-cadre, et n'est pas conforme aux positions précédemment exprimées par l'Assemblée, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le CAHAI. Cela va également à l'encontre du principe selon lequel les États ont des obligations positives de protéger les individus contre les violations des droits humains commises par des acteurs privés, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et aux recommandations pertinentes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. De nombreux systèmes d'IA sont développés et déployés par des entités privées, et l'introduction d'une approche différenciée pour le secteur privé crée une lacune importante.

8. L'Assemblée appelle donc fermement tous les États membres du Conseil de l'Europe, lorsqu'ils ratifieront la convention-cadre et soumettront leurs déclarations au titre de l'article 3.1.b, à reconnaître la pleine applicabilité des principes et obligations qui y sont énoncés (chapitres II à VI) aux activités des acteurs privés, et à faire rapport en conséquence à la future Conférence des Parties au titre de l'article 24. Elle invite en outre la Conférence des Parties à faire pleinement usage de ses pouvoirs et à procéder à un examen

approprié de la manière dont toutes les Parties se conforment à l'article 3.1.b. L'Assemblée estime qu'une interprétation dynamique de cette disposition par le mécanisme de suivi mis en place par la convention-cadre favorisera les progrès au fil du temps, par le biais des exigences en matière de rapports et de la pression exercée par les pairs, y compris en ce qui concerne les États non membres qui peuvent choisir de ne pas appliquer les obligations de la convention-cadre aux acteurs privés.

9. Après avoir examiné certaines des propositions des différentes parties prenantes, et en tenant dûment compte de la structure globale et du caractère transversal du texte approuvé, l'Assemblée propose les amendements suivants au projet de convention-cadre:

9.1. remplacer l'article 3.2 par le texte suivant: «Chaque Partie peut restreindre l'application des dispositions de la présente Convention si les activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle sont nécessaires à la protection de ses intérêts en matière de sécurité nationale ou de défense nationale et si ces activités sont menées de manière compatible avec le droit international applicable, y compris les obligations nées du droit international des droits de l'homme, et dans le respect de ses institutions et processus démocratiques.»;

9.2. supprimer l'article 3.4;

9.3. à l'article 5.1, après «l'efficacité des institutions et processus démocratiques, y compris» ajouter les mots suivants: «aux élections libres et équitables.»;

9.4. au chapitre III, ajouter l'article suivant: «Chaque Partie adopte ou maintient des mesures pour préserver la santé et l'environnement dans le cadre des activités menées au cours du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle, conformément au droit international et interne applicable.»;

9.5. à l'article 14.2.c ou dans le rapport explicatif, ajouter une référence aux «autorités judiciaires» ou au «contrôle juridictionnel»;

9.6. à l'article 15.1, ajouter une référence au «contrôle humain»;

9.7. aux articles 16.1, 16.2.a et e, et 16.3, après: «l'État de droit» ajouter les mots suivants : «et la préservation de l'environnement»;

9.8. remplacer l'article 16.4 par le texte suivant: «Chaque Partie prend les mesures législatives ou autres qui se révèlent nécessaires pour mettre en place des mécanismes de moratoire ou d'interdiction ou des restrictions concernant certaines utilisations des systèmes d'intelligence artificielle lorsque ces utilisations sont considérées comme incompatibles avec le respect des droits de l'homme, le fonctionnement de la démocratie ou l'État de droit.»;

9.9. au chapitre VI, ajouter l'article suivant: «Chaque Partie prend les mesures appropriées pour assurer la protection des lanceurs d'alerte pour les activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle qui pourraient avoir un effet préjudiciable sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.»;

9.10. à la fin de l'article 26.2, ajouter la phrase suivante: «Les fonctions et les pouvoirs de ces mécanismes devraient comprendre des pouvoirs d'enquête, le pouvoir de donner suite aux plaintes, l'établissement de rapports périodiques, la promotion, la sensibilisation du public et la consultation sur la mise en œuvre effective de la présente Convention.»;

9.11. au chapitre VII, après l'article 26, ajouter l'article suivant: «Participation parlementaire»: «1. Les parlements nationaux sont invités à participer au suivi et à l'examen des mesures prises pour la mise en œuvre de la présente Convention. 2. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est invitée à faire le bilan, de manière régulière, de la mise en œuvre de la présente Convention.»

10. L'Assemblée souhaite participer à la future Conférence des Parties instituée par la convention-cadre et s'engager dans la coopération et l'échange d'informations prévus à l'article 25.

11. L'Assemblée invite sa sous-commission sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme à mieux faire connaître la convention-cadre une fois qu'elle aura été adoptée, notamment en encourageant sa ratification ou son adhésion par les États membres, les États observateurs et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.

12. Enfin, l'Assemblée poursuivra ses travaux sur les questions liées à l'IA, en publiant de nouveaux rapports sur des sujets émergents, en suivant de près les activités normatives du CAI et d'autres organes intergouvernementaux pertinents du Conseil de l'Europe, et en y contribuant, le cas échéant.