
Recommandation CM/Rec(2024)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les aspects éthiques et organisationnels de l'utilisation de l'intelligence artificielle et des technologies numériques associées par les services pénitentiaires et de probation

*(adoptée par le Comité des Ministres le 9 octobre 2024,
lors de la 1509^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n°1),

Prenant en compte la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

Vu la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), modifiée par son Protocole (STCE n° 223, «Convention 108+»), et en particulier les Lignes directrices sur l'intelligence artificielle et la protection des données; les Lignes directrices sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel à l'ère des mégadonnées, les Lignes directrices sur la reconnaissance faciale et les Lignes directrices sur l'identité numérique nationale;

Prenant également en compte la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126) et les travaux menés par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et plus particulièrement les normes qu'il a développées dans ses rapports généraux;

Prenant en outre en compte la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225);

Approuvant les normes contenues dans les recommandations pertinentes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres, et plus spécifiquement dans les recommandations: Rec(2006)2-rev (révisée et modifiée par le Comité des Ministres le 1^{er} juillet 2020) sur les Règles pénitentiaires européennes; CM/Rec(2008)11 sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures; CM/Rec(2010)1 sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation; CM/Rec(2012)5 sur le Code européen de déontologie pour le personnel pénitentiaire; CM/Rec(2014)3 relative aux délinquants dangereux; CM/Rec(2014)4 relative à la surveillance électronique; CM/Rec(2017)3 relative aux Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté; CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme, et CM/Rec(2023)2 sur les droits, les services d'aide et le soutien des victimes de la criminalité;

Prenant également en compte la Recommandation CM/Rec(2021)8 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du profilage;

Attirant également l'attention sur le Règlement général de l'Union européenne sur la protection des données 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE et la Directive 2016/680 de l'Union européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, ainsi que sur la Recommandation du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur l'intelligence artificielle (OECD/LEGAL/0449);

Ayant à l'esprit les conditions spécifiques dans lesquelles opèrent les services pénitentiaires et de probation, et leur rôle dans l'exécution des sanctions et des mesures pénales, qui comptent parmi les plus fortes manifestations de la puissance publique sur les individus et peuvent porter gravement atteinte à leur dignité humaine, à leurs droits fondamentaux et à leur vie privée, notamment par la collecte et le traitement de données à caractère personnel;

Constatant, à cet égard, que le développement rapide et l'utilisation des technologies numériques ainsi que de l'intelligence artificielle (IA), dans tous les domaines de la vie sociale, peuvent amener des changements positifs dans nos sociétés, mais qu'ils soulèvent aussi plusieurs préoccupations éthiques en ce qui concerne les droits humains, le respect de la vie privée et la protection des données;

Notant que la collecte de données biométriques et l'utilisation des algorithmes par le système de justice pénale progressent à un rythme élevé en Europe et que leur importance augmente à toutes les étapes et dans tous les domaines du système de justice pénale;

Notant également qu'il est nécessaire de renforcer la connaissance et la compréhension du numérique et de l'IA chez les principaux acteurs du système de justice pénale et de prendre, sans attendre, des mesures pour préparer ces derniers à utiliser de manière efficace et éthique l'IA et les technologies numériques associées dans leur travail quotidien, dans l'intérêt des autres personnes utilisant ces technologies et des personnes auxquelles elles sont appliquées;

Attirant l'attention sur la nécessité de confier la conception, le développement et la maintenance de ces outils à des entreprises privées soigneusement sélectionnées et dûment agréées, qui travaillent en étroite collaboration avec les services pénitentiaires et de probation. Ces entreprises devraient être informées du fait qu'elles doivent travailler dans le respect de normes et de principes éthiques élevés et de règles professionnelles strictes, et dans l'objectif premier de favoriser la sécurité de la communauté et la réadaptation des auteurs d'infractions, et non de réaliser des profits;

Soulignant par conséquent qu'il est indispensable d'élaborer rapidement et de revoir régulièrement, pour les modifier si nécessaire, les principes et les normes pour guider les services pénitentiaires et de probation de ses États membres dans l'utilisation de l'IA et des technologies numériques associées afin de maintenir des normes éthiques et professionnelles élevées;

Soulignant en outre que l'IA et les technologies numériques associées devraient être utilisées non seulement à des fins de sûreté et de sécurité, mais aussi pour permettre l'intégration sociale des personnes en conflit avec la loi, et que la réinsertion de ces personnes devrait rester au centre d'une telle utilisation. L'utilisation de l'IA et des technologies numériques associées ne devrait pas se faire au détriment d'une approche centrée sur l'humain et devrait éviter d'alimenter la discrimination et les inégalités économiques et sociales,

Recommande aux gouvernements des États membres:

- de suivre dans l'élaboration de leurs législations et de leurs politiques et pratiques pénales les principes et les règles contenus dans l'annexe à la présente recommandation;
- de veiller à ce que la présente recommandation et son exposé des motifs soient traduits et diffusés le plus largement possible, en particulier auprès des autorités judiciaires, du ministère public, de la police, des services pénitentiaires et de probation, et des services de justice pour les mineurs, et auprès des entreprises privées qui conçoivent et fournissent des technologies d'IA et des technologies numériques associées dans le cadre du système de justice pénale.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2024)5

I. Dispositions générales

- a. L'objectif de la présente recommandation est de donner des orientations sur les aspects éthiques et organisationnels de l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) et des technologies numériques associées dans les services pénitentiaires et de probation. L'IA est un domaine en plein essor, les pouvoirs publics sont donc invités à adopter et à respecter les normes supplémentaires relatives à la protection des droits et des libertés des utilisateurs de l'IA, y compris des personnes concernées par son utilisation.
- b. Il devrait toujours relever de la pleine responsabilité des autorités publiques en charge des services pénitentiaires et de probation de garantir le respect des principes et des normes énoncés dans la présente recommandation. Ces autorités devraient aussi veiller à ce que les entreprises privées en charge de ces technologies – la conception, le développement, la fourniture, l'utilisation et la mise hors service – observent également les principes et les normes éthiques et organisationnels énoncés dans la présente recommandation.
- c. Les services de la justice pour mineurs devraient faire usage de ces règles d'une manière adaptée aux besoins spécifiques des mineurs.
- d. L'IA et les technologies numériques associées devraient être utilisées de manière légitime et proportionnée, c'est-à-dire si et quand elles:
 - contribuent à la réhabilitation et à la réinsertion des auteurs d'infractions;
 - ne remplacent pas le personnel pénitentiaire et de probation mais l'assistent dans son travail quotidien;
 - soutiennent le système de justice pénale, l'exécution des sanctions et des mesures pénales, et la réduction du taux de récidive.

II. Définitions

Aux fins de la présente recommandation, on entend par:

- «intelligence artificielle (IA)»: un système informatique qui déduit, à partir des données qu'il reçoit et en fonction d'objectifs explicites ou implicites, comment générer des résultats tels que des prévisions, des contenus, des recommandations ou des décisions susceptibles d'influer sur des environnements matériels ou virtuels. Les différents systèmes d'intelligence artificielle varient dans leurs niveaux d'autonomie et d'adaptabilité après leur déploiement.
- «technologies numériques associées»: un terme générique couvrant tous les dispositifs électroniques, systèmes automatiques et ressources technologiques qui génèrent, traitent ou conservent les informations et les données utilisées par l'IA.

III. Principes fondamentaux

1. Lors de la conception, du développement, de la fourniture, de l'utilisation et de la mise hors service de l'IA et des technologies numériques associées, le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux de toutes les personnes concernées par son utilisation devrait être garanti (principe de respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux).
2. Tous les processus liés à la conception, au développement, à la fourniture, à l'utilisation et à la mise hors service de l'IA et des technologies numériques associées, destinés à une utilisation par les services pénitentiaires et de probation, et par les entreprises privées intervenant pour leur compte, devraient être conformes aux normes juridiques internationales pertinentes et au droit interne. La responsabilité pour tout dommage illicite pouvant être causé par l'utilisation de l'IA et des technologies numériques associées devrait être garantie (principe de légalité, de sécurité juridique et de responsabilité).
3. Les biais devraient être évités lors de la conception, du développement, de la fourniture, de l'utilisation et de la mise hors service de l'IA et des technologies numériques associées. Des mesures devraient être prises pour assurer l'égalité et prévenir, ou résoudre, la création ou l'intensification de toute discrimination ou de toute inégalité entre individus ou groupes d'individus (principe d'égalité de traitement et de non-discrimination).

4. L'IA et les technologies numériques associées ne devraient être utilisées que de la manière ayant le moins d'incidence sur les droits humains et seulement si leur utilisation prévue et l'intensité de leur utilisation correspondent à l'objectif fixé et aux résultats escomptés. De plus, cet usage devrait se faire uniquement s'il est strictement nécessaire (principe de proportionnalité, d'efficacité et de nécessité de l'IA).
5. Les processus de conception, de développement, de fourniture, d'utilisation et de mise hors service de l'IA et des technologies numériques associées devraient être transparents pour un examen public et faire l'objet d'un suivi régulier, et la logique qui les sous-tend ainsi que les résultats de leur utilisation devraient être raisonnablement explicables (principe de bonne gouvernance, de transparence, de traçabilité et d'explicitabilité).
6. Lorsqu'une décision reposant sur l'utilisation de l'IA et de technologies numériques associées porte atteinte aux droits humains des usagés potentiels, il conviendrait de mettre en place une procédure de contrôle humain et un mécanisme de recours effectif conformément au droit national (principe du droit à un contrôle humain des décisions prises).
7. La fiabilité et la précision de l'IA et des technologies numériques associées devraient reposer sur l'utilisation de sources certifiées, de données concrètes et de valeurs et de méthodes scientifiques validées. Les données devraient être exactes et les échantillons suffisamment représentatifs des caractéristiques clés de la population générale et des groupes minoritaires, dont les groupes cibles qui pourraient être touchés. La conception et l'utilisation de l'IA et des technologies numériques associées devraient intervenir dans un environnement technologique sûr et vérifiable, afin d'assurer la sûreté et la sécurité de ces outils, de leurs utilisateurs et des personnes concernées par leur utilisation (principe de qualité, de fiabilité et de sécurité).
8. L'IA et les technologies associées devraient être utilisées d'une manière qui préserve et favorise des relations humaines positives et bénéfiques entre le personnel et les auteurs d'infractions, car ces relations sont déterminantes pour l'évolution des comportements et pour garantir la réinsertion sociale (principe d'une utilisation centrée sur l'humain de l'IA et des technologies numériques associées).
9. Les fondements de l'IA et des technologies numériques associées, y compris le mode d'utilisation, l'objectif visé et les règles éthiques à respecter, devraient être rendus compréhensibles pour les utilisateurs (principe de l'éducation au numérique et à l'IA).

IV. Protection des données et vie privée

10. Les auteurs d'infractions continuent à jouir de leurs libertés et de leurs droits fondamentaux, y compris le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données, lorsque l'IA et les technologies numériques associées sont utilisées. Toute restriction à ces droits et libertés ne devrait être autorisée qu'à condition d'être conforme à la loi, de respecter l'essence des libertés et des droits fondamentaux, de poursuivre un but légitime, d'être nécessaire dans une société démocratique et d'être proportionnée.
11. Tous les acteurs, publics ou privés, qui jouent un rôle clé dans la conception, le développement, la fourniture, l'utilisation et la mise hors service de l'IA et des technologies numériques associées devraient respecter la législation sur la protection des données, faire preuve de transparence avec les individus concernés et être en mesure de démontrer que le traitement des données placées sous leur contrôle est conforme aux principes et aux obligations en matière de protection des données.
12. Les données devraient être conservées sous une forme ne permettant l'identification des personnes concernées que pour une durée n'excédant pas celle strictement nécessaire aux finalités pour lesquelles elles ont été initialement collectées. Les responsables du contrôle du traitement des données devraient adopter des mesures de sécurité pour garantir l'intégrité et la confidentialité des données conservées, et empêcher la consultation, la destruction, la perte, l'utilisation, la modification ou la divulgation accidentelles ou non autorisées de données à caractère personnel.
13. Il conviendrait de ne collecter, conserver, transmettre ou traiter que le type et le volume de données à caractère personnel strictement nécessaires pour accomplir une tâche spécifique. Tout traitement supplémentaire appliqué à ces données à caractère personnel devrait poursuivre les mêmes finalités que la collecte initiale de données. Chaque fois que cela est possible, des données anonymisées devraient être utilisées au lieu de données permettant l'identification des personnes.

14. La collecte et le traitement des catégories particulières de données à caractère personnel ne devraient être autorisés que s'ils sont strictement nécessaires et appropriés, et si des garanties supplémentaires sont prévues par la loi. L'IA et les technologies numériques associées qui sont fondées sur des catégories particulières de données, telles que les données biométriques, devraient être utilisées dans des environnements contrôlés de manière à éviter les faux positifs et la collecte indifférenciée de données.

V. Utilisation de l'IA et des technologies numériques associées

A. Utilisation à des fins de sûreté, de sécurité et de bon ordre

15. Dans une optique de maintien de la sûreté, de la sécurité et du bon ordre, l'utilisation de l'IA et des technologies numériques associées devrait permettre également d'améliorer la gestion des risques et des crises. Leur utilisation devrait être strictement nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi, et éviter les effets négatifs sur la vie privée et le bien-être des auteurs d'infractions et des membres du personnel. L'utilisation de l'IA et des technologies numériques associées ne saurait en aucun cas infliger intentionnellement à une personne des dommages ou des souffrances physiques ou psychologiques.
16. Les services pénitentiaires et de probation devraient être consultés afin d'identifier et d'évaluer les besoins en matière d'assistance du personnel par l'IA et les technologies numériques associées pour l'exécution de tâches liées à la sûreté, à la sécurité et au bon ordre. L'objectif devrait être de concevoir et d'utiliser une IA et des technologies numériques associées bien adaptées, de telle sorte que la formation du personnel puisse être mise à jour afin d'améliorer son développement professionnel en matière de sûreté, de sécurité et de bon ordre, ce qui devrait contribuer à la réinsertion dans la société des auteurs d'infractions.
17. L'IA appliquée à la surveillance électronique, notamment les technologies de reconnaissance biométrique, devrait être proportionnée au regard de l'objectif poursuivi et n'être utilisée que lorsque cela est strictement nécessaire. Elle devrait être centrée sur l'humain et sa mise en œuvre devrait être soumise à un contrôle humain régulier. Elle devrait être orientée vers la réinsertion des auteurs d'infractions et respecter tous les principes et garanties associés à l'utilisation de la surveillance électronique ainsi que ceux figurant dans la présente recommandation.

B. Utilisation à des fins de gestion des auteurs d'infractions, d'évaluation des risques, de réadaptation et de réinsertion

18. L'IA et les technologies numériques associées peuvent contribuer à faciliter la gestion des détenus. Elles devraient être utilisées pour gérer le dossier et les cas particuliers des auteurs d'infractions, et générer des alertes automatiques en cas de non-respect des obligations, si cela permet d'améliorer le suivi et la prise de décision. Les professionnels restent responsables en dernier ressort. L'approche centrée sur l'humain devrait rester une composante essentielle de la prise de décision.
19. Lors du développement de l'IA et des technologies numériques associées en vue de rendre plus précises et objectives les évaluations des risques, il conviendrait de tenir compte des difficultés posées par les biais algorithmiques, et par la qualité et la représentativité des données. La sensibilité à tous les types de diversité, y compris à la perspective de genre et au multiculturalisme, devrait guider la conception et l'utilisation des outils d'évaluation des risques afin d'éviter toute discrimination.
20. Les résultats de l'évaluation des risques ne devraient être utilisés que pour la gestion des risques. Les décisions découlant de l'évaluation des risques ne devraient pas être automatisées, mais elles devraient être prises par des professionnels désignés de manière appropriée.
21. Le recours à l'IA et aux technologies numériques associées peut faciliter la réadaptation et la réinsertion, ainsi que les contacts sociaux des auteurs d'infractions. Lorsque ces outils sont utilisés pour personnaliser les projets de prise en charge et de réinsertion, il conviendrait de procéder avec précaution afin d'éviter les préjugés. Le recours à ces outils ne devrait pas remplacer les interactions régulières en face-à-face entre les professionnels et les auteurs d'infractions, y compris, lorsque c'est nécessaire, le travail auprès de leur famille et de leurs enfants.
22. L'IA et les technologies numériques associées peuvent être employées pour faciliter les diagnostics médicaux automatisés et à distance, ainsi que le suivi du traitement médical en cas de besoin, mais cela ne devrait pas remplacer les thérapies et les prises en charge professionnelles en face-à-face.

23. Bien que l'IA et les technologies numériques associées puissent être facilement utilisées pour gérer des rendez-vous et des interventions (notamment avec des professionnels de santé, des avocats, des travailleurs sociaux et tout autre professionnel), elles devraient l'être avec précaution. Un tel usage devrait faciliter, et non gêner ou remplacer totalement, les rencontres et les relations humaines en face-à-face entre les auteurs d'infractions et leur famille, les professionnels et les services pertinents.

C. Utilisation de l'IA et des technologies numériques associées pour la sélection, la gestion, la formation et le développement du personnel

24. Le recours à l'IA et aux technologies numériques associées pour la sélection, la gestion, la formation et le développement du personnel devrait servir à optimiser les capacités et les processus humains et de gestion. Cette utilisation devrait aussi viser le soutien au développement professionnel du personnel.
25. L'IA et les technologies numériques associées devraient aider les cadres à anticiper les capacités futures de leur organisation, notamment en détectant les domaines où il est particulièrement difficile de recruter du personnel. Les décisions managériales prises à cet égard ne devraient ni porter atteinte aux droits du personnel, ni entraîner des discriminations ou des iniquités.
26. Les intéressés devraient avoir le droit d'être informés des motifs des décisions, prises sur la base de l'IA et des technologies numériques associées, concernant leur sélection, leur recrutement et leur développement professionnel, et devraient avoir le droit de demander leur réexamen par une personne.

VI. Recherche, développement, évaluation et révision régulière

27. La conception et le développement de l'IA et des technologies numériques associées, ainsi que les travaux de recherche dans ces domaines, devraient être suffisamment financés et soutenus. Ces activités devraient être menées dans le respect des règles de protection des données prévoyant la publication de données anonymisées et contribuer au développement d'une utilisation appropriée et efficace de l'IA et des technologies numériques associées, ainsi qu'à la prévention de potentiels effets négatifs.
28. L'IA et les technologies numériques associées, ainsi que leur utilisation, devraient être examinées à intervalles réguliers par des évaluateurs indépendants et compétents, afin de faire le point sur leurs performances, leurs résultats prévus et non prévus et les adaptations nécessaires. Le financement initial devrait intégrer ou prendre en compte les coûts engendrés par le suivi de la mise en œuvre et par l'évaluation.
29. Des procédures et des ressources devraient être en place afin de suivre, d'identifier, d'évaluer, de prévenir et d'atténuer, à intervalles réguliers, les éventuels risques et effets négatifs résultant de la conception, du développement et de l'utilisation de l'IA et des technologies numériques associées par les services pénitentiaires et de probation.
30. La présente recommandation devrait être réexaminée régulièrement et modifiée s'il y a lieu pour continuer de tendre vers les objectifs de protection des droits humains et des libertés fondamentales des utilisateurs, et de protection de la sûreté et de la sécurité de nos sociétés.