



SOCIOLOGIE DES ACTEURS ET DES POLITIQUES EUROPEENNES

-

## DIAGNOSTIC POLITIQUE

-

### Réguler l'intelligence artificielle (IA)

La Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil  
établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle  
(Législation sur l'intelligence artificielle) (COM/2021/206)

« L'AIA pour les petites et moyennes entreprises »  
Recommandations de Simmons & Simmons  
à l'attention de la FEVAD  
9 janvier 2023

## **I. Contexte et contenu de la proposition de règlement**

### ***1. Contexte***

Le programme de travail 2022 de la Commission rappelait dans la partie consacrée au deuxième axe des orientations prioritaires de la Commission Von der Leyen (2019-2024), « Une Europe adaptée à l'ère du numérique », qu'elle « *poursuivra[it] la mise en place de la voie à suivre pour la décennie numérique qu'elle a proposée pour réaliser la transformation numérique de l'UE d'ici à 2030. Nous sommes déterminés à montrer la voie dans la course mondiale vers des technologies fiables, sûres et centrées sur l'humain. Nous nous efforcerons également de parvenir à un accord sur nos propositions en faveur d'un internet sûr et sécurisé, d'une identité numérique européenne et d'une intelligence artificielle digne de confiance, ainsi que de les mettre en œuvre.* »

Cette déclaration traduit bien les ambitions de l'Union européenne, qui se veut leader dans le domaine de la régulation du numérique. Celle-ci n'a pas commencé sous la Commission présidée par Ursula von der Leyen, puisque la pierre angulaire de cette ambition régulatrice, le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD), est entrée en application le 25 mai 2018, c'est-à-dire sous la présidence précédente, celle de Jean-Claude Juncker.

En matière de régulation de l'économie numérique, le RGPD a été suivi du règlement européen sur les marchés numériques (Digital Markets Act, DMA) et du règlement sur les services numériques (Digital Services Act, DSA), tous deux publiés au Journal Officiel de l'UE en octobre 2022.

De la même manière, c'est sous la Commission Juncker qu'ont été lancés les travaux sur la régulation de l'intelligence artificielle, avec notamment la constitution en juin 2018 d'un groupe de 52 experts indépendants de haut niveau sur l'intelligence artificielle, chargé de l'élaboration de « Lignes directrices en matière d'éthique pour une IA digne de confiance ».

C'est ainsi dans la lignée de ces travaux que s'inscrit la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (Législation sur l'intelligence artificielle) (COM/2021/206) élaborée par la Commission et publiée le 21 avril 2021.<sup>1</sup> Celle-ci est communément désignée sous le nom de « AI Act » (ci-après, AIA).

La proposition faisait partie des priorités législatives communes aux trois institutions européennes (Commission, Conseil et Parlement) pour 2021, listées dans la Déclaration commune de 2021. Aucun progrès substantiel n'ayant été obtenu à la fin de l'année 2021 – sans surprise étant donné la densité et la complexité du projet législatif, mais aussi en raison de conflits liés à la saisine des commissions compétentes au Parlement européen, la proposition figurait également dans la liste de la Déclaration commune de 2022.

Cette proposition est le résultat de plusieurs étapes. En décembre 2018, le groupe d'experts sur l'intelligence artificielle constitué par la Commission publiait une première version de ses « Lignes directrices », suivie d'une consultation publique qui reçut plus de 500 commentaires. La version finale des « Lignes directrices » est publiée le 8 avril 2019, et c'est sur cette base-là qu'en février 2020, la Commission publiait son Livre blanc sur l'intelligence artificielle, et proposait l'élaboration d'un cadre réglementaire européen pour une « intelligence artificielle digne de confiance », des mots que l'on retrouve dans le programme de travail 2022 de la Commission.

---

<sup>1</sup>Commission européenne, *Proposition de règlement établissant des règles harmonisées en matière d'intelligence artificielle*, 21 avril 2021, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>.

## La proposition de règlement sur l'intelligence artificielle (AI Act)

La publication est suivie d'une consultation publique de la Commission sur le livre blanc ouverte de février à juin 2022. Enfin, le 20 octobre 2020, le Parlement européen votait trois résolutions (non-contraignantes) en matière d'intelligence artificielle pour faire connaître à la Commission sa position et ses recommandations sur le sujet, en matière d'éthique, de responsabilité civile, et de propriété intellectuelle.

### 2. Contenu

Du point de vue de la procédure législative, la proposition (COM/2021/206) s'inscrit dans le cadre de l'article 114 TFUE (relatif au marché intérieur) ainsi que l'article 16 TFUE, et ainsi que les articles 57 et 58 du règlement intérieur du Parlement européen.

Malgré sa nouveauté, l'AIA s'appuie en grande partie sur la législation européenne existante, et notamment le « Nouveau cadre législatif » de 2008 qui décrit la structure générale suivie par la législation européenne en matière de régulation des produits sur son marché.

Porte-étendard de la législation européenne en matière de numérique pour la Commission Von der Leyen, l'AIA se veut le premier acte législatif horizontal de l'UE régissant les systèmes d'IA, établissant des lignes directrices pour la commercialisation sûre et fiable des biens contenant de l'IA dans l'UE.

La Commission disposait de peu de législation existante sur l'IA sur laquelle s'appuyer pour l'élaboration de son cadre réglementaire. Elle a donc opté pour une approche « *bottom-up* », d'abord avec le groupe d'experts sur l'éthique de l'IA et avec les contributions d'une « Alliance IA » constituée de parties intéressées, dont le travail a servi de première base pour l'élaboration du livre blanc. Elle a ensuite ouvert une consultation publique au sujet du livre blanc, qui a réuni les contributions de 1250 organisations et individus. Le résultat – la proposition de règlement – est un document de plus de 100 pages, avec 85 articles et pas moins de neuf annexes. L'AIA tel que présenté par la Commission tente à la fois d'atténuer les dommages potentiels de l'IA pour les individus et les citoyens, et de maximiser ses opportunités.

En effet, la proposition adopte une approche intersectorielle et fondée sur une pyramide de risques à 4 niveaux qui s'applique à tous les fournisseurs et utilisateurs de systèmes d'IA présents sur le marché de l'UE, quel que soit leur lieu d'établissement. Les applications d'IA perçues comme les plus nuisibles seront interdites, tandis qu'une liste définie de systèmes d'IA « à haut risque » devra se conformer à des exigences strictes. La majorité des obligations de la proposition incombent aux fournisseurs de systèmes d'IA à haut risque. Les exigences de transparence s'appliqueront aux systèmes d'IA présentant des risques limités, tandis que ceux présentant un risque faible ou minimal ne seront soumis à aucune obligation. Les régulateurs nationaux seront chargés de l'application, qui sera supervisée par un « comité de l'IA de l'UE » nouvellement créé. Les entreprises qui ne se conformeront pas aux nouvelles règles pourraient faire face à des amendes pouvant aller jusqu'à 30 millions d'euros ou 6 % de leur chiffre d'affaires annuel mondial total.

La règle d'or de l'AIA se résume ainsi : plus le risque des applications, services et produits d'une IA est élevé pour les individus, plus la règle est stricte. Malgré sa complexité, la réflexion qui sous-tend la proposition de législation est simple : il s'agit de distinguer entre les types d'IA qui doivent être totalement ou partiellement interdits et l'IA dont il n'est pas nécessaire de s'inquiéter, et de déterminer comment gérer tous les systèmes entre ces deux extrêmes.

La Commission ayant publié sa proposition, elle doit attendre la finalisation de la position de ses deux colégislateurs, le Conseil de l'UE et le Parlement européen, avant le début des négociations

interinstitutionnelles (trilogues). Le Conseil a publié son orientation générale (compromis entre tous les États membres approuvés par les représentants permanents lors du Coreper I) le 6 décembre 2022. Le Parlement doit encore adopter sa position commune, avant que ne soient entamées les négociations qui permettront de parvenir à un accord sur le règlement proposé.

---

### **Dates clés des négociations sur le règlement au Conseil et au Parlement depuis la publication de la proposition de la Commission :**

- 07/06/2021 : Annonce en plénière de la saisine de la commission, 1<sup>ère</sup> lecture
- 20/07/2021 : Webinar sur la régulation de l'IA, l'éthique et les droits fondamentaux organisé par la **présidence slovène** du Conseil de l'UE (depuis le 1<sup>er</sup> juillet)
- 06/08/2021 : fin de la période de consultation publique de la Commission sur l'AIA (304 contributions)
- 29/11/2021 : Publication d'un premier texte de compromis du Conseil sur le projet, avec des changements majeurs dans les domaines de la notation sociale, des systèmes de reconnaissance biométrique et des applications à haut risque
- 16/12/2021 : **Annonce en plénière de la saisine des commissions associées/de la saisine d'une commission jointe**
- 25/01/2022 : premier échange de vues commun sur la proposition de législation sur l'intelligence artificielle entre les deux commissions en charge du dossier (IMCO et LIBE)
- 03/02/2022 : publication d'un texte de compromis du Conseil portant sur les articles 16-29, cette fois de la **présidence française**
- 15/02/2022 : publication d'un texte de compromis du Conseil sur les articles 40-52
- 20/04/2022 : publication du projet de rapport des commissions conjointes
- 22/04/2022 : publication de l'avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI)
- 13/05/2022 : publication d'un texte de compromis du Conseil portant notamment sur les articles ajoutés 4 bis à 4 quater, proposant d'inclure les systèmes d'IA à « usage général » dans la liste des systèmes concernés par la régulation
- 01/06/2022 : **date limite pour le dépôt d'amendements au Parlement européen**
- 14/06/2022 : publication de l'avis de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE) (commission associée)
- 15/06/2022 : adoption par la commission de la Culture et de l'éducation (CULT) de leurs recommandations
- 15/06/2022 : publication d'une version consolidée du texte de compromis, la dernière de la présidence française avant de passer le relais le 1<sup>er</sup> juillet
- 12/07/2022 : publication de l'avis de la commission des transports et du tourisme (TRAN)
- 12/09/2022 : publication de l'avis de la commission des affaires juridiques (JURI) (commission associée)
- 25/10/2022 : le Conseil discute d'un 4<sup>e</sup> texte de compromis, sous **présidence tchèque**
- 03/11/2022 : 5<sup>e</sup> et dernier texte de compromis
- 11/11/2022 : après discussion du texte de compromis entre les conseillers concernés au sein du groupe de travail TELECOM, la proposition de texte est envoyée aux représentants permanents en amont de leur réunion au sein du Coreper I
- 18/11/2022 : adoption du texte à l'unanimité par les représentants permanents
- 06/12/2022 : publication de l'orientation générale du Conseil.

## II. Acteurs clés de la négociation et rapports de force

### *1. Les acteurs institutionnels*

#### **a. La Commission européenne**

Au sein de la Commission, la Direction générale (DG) chargée de l'élaboration de l'AIA est la Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CONNECT), dont le rôle est d'élaborer et mettre en œuvre des politiques visant à adapter l'Europe à l'ère numérique. Bien que la DG CONNECT soit du ressort du Commissaire au Marché intérieur, le Français **Thierry Breton**, en tant que Vice-présidente exécutive de la Commission pour une Europe adaptée à l'ère du numérique, la Commissaire à la Concurrence danoise **Margrethe Vestager** est aussi très présente dans ce dossier. C'est elle par exemple qui est venue débattre de l'AIA au Parlement avec les eurodéputés le 2 juin 2021, quelques jours avant la 1<sup>ère</sup> lecture en plénière. L'intelligence artificielle occupe une place importante dans sa mission : la présidente de la Commission lui avait en effet confié la tâche de préparer une stratégie sur ce sujet dans les 3 premiers mois de sa vice-présidence. Elle a ainsi participé, par exemple, à une réflexion organisée le 19 novembre 2019 par le think tank Bruegel pour discuter de la stratégie de la Commission.



Un certain nombre d'acteurs de la DG CONNECT (dirigée par l'italien Robert Viola) jouent un grand rôle dans ce dossier.

Tout d'abord, la direction Connect A, « Intelligence Artificielle et industrie numérique » est dirigée par l'italienne **Lucilla Sioli**, docteur en économie et très proche du dossier puisque c'est elle qui a présenté le 23 avril 2021 le webinar de présentation de l'AIA. Docteur en économie, elle travaille à la Commission depuis plus de 20 ans, toujours à la DG CONNECT, d'abord comme responsable de politiques à la DG INFSO (ancien nom de la DG CONNECT) puis en tant que chef d'unité à partir de 2012. Directrice de l'industrie numérique (CONNECT A) à partir de janvier 2018, elle a vu l'intelligence artificielle s'ajouter à son portefeuille en février 2020, c'est-à-dire au moment de la publication du livre blanc. En plus de très bien connaître la Commission et la bulle européenne, elle connaît donc très bien le dossier et ses enjeux.

Au sein de la DG CONNECT A, l'Unité (A.2) « Développement et coordination des politiques en matière d'intelligence artificielle », l'unité compétence pour l'AIA, est dirigée par l'Allemand **Kilian Gross**, avocat de formation et spécialiste de droit européen et international qui a fait toute sa carrière à la Commission. Il a rejoint l'institution en tant que « in-house lawyer », avant de passer chef d'unité dès octobre 1999. Il a également fait partie du cabinet du Commissaire Oettinger. Architecte du projet de réglementation, il est chef de l'unité A2 depuis janvier 2020 et a eu un rôle déterminant dans la rédaction du projet. Il insiste sur le fait que l'IA doit être une opportunité – pas une technologie interdite – mais seulement si elle est digne de confiance. Gross a décrit la démarche de la Commission comme suit : La première étape a consisté à définir l'IA de façon claire, mais également de façon assez large pour englober tous les systèmes existants et les systèmes futurs possibles. En s'appuyant sur les Principes de l'OCDE sur l'IA, la Commission a adopté une approche fondée sur le risque à l'égard de la réglementation.

Un autre acteur important à suivre pour les négociations à venir est lui aussi italien : **Gabriele Mazzini**, chef d'équipe pour l'AIA au sein de l'unité A2, est passé par la même université que L. Sioli avant de passer les barreaux italien et new-yorkais. Il a travaillé dans le conseil à New York pendant 7 ans avant de rejoindre la Commission en août 2017 au sein de la DG JUST, comme responsable de politiques en matière de responsabilité civile de l'intelligence artificielle, de l'internet des objets et de la robotique. Il est à la DG CONNECT depuis octobre 2019 : il a co-écrit le livre blanc de février 2020, élaboré et coordonné la proposition de l'AIA et fera partie des négociateurs de la Commission en trilogie.

#### **b. Le Conseil de l'UE**

Au Conseil de l'UE, les négociations préparatoires en amont du Coreper I ont eu lieu au sein du groupe de travail sur les télécommunications et l'information (WP TELECOM). La proposition de la Commission a été dévoilée lors de la présidence tournante du Conseil de l'UE du Portugal, et sa successeuse, la Slovénie, avait formé l'ambition de publier un premier texte de compromis avant la fin de son mandat. Cependant, confrontée à des désaccords importants entre les États membres, la présidence slovène n'a pu publier qu'un texte de compromis partiel, sur les sept premiers articles de la proposition. C'est sous la présidence française du Conseil (PFUE) à partir de janvier 2022 qu'un texte de compromis à propos de tous les articles a pu être publié. L'IA était en effet une priorité pour le gouvernement français.

Le président du groupe de travail TELECOM lors de la PFUE était ainsi **Michaël Raffay**, Conseiller pour le numérique et les télécommunications à la RPUE française entre juillet 2021 et juillet 2022. Il était auparavant au Ministère de l'Economie et des finances, chef de projet pour les industries des données, électroniques et logiciels. Il était assisté notamment par **Emmanuelle Legrand**, juge et experte nationale française détachée au sein du WP TELECOM, chargée de mission IA au Ministère de l'Economie depuis novembre 2021.

Malgré l'envoi de délégués experts sur le sujet, la présidence française n'est pas parvenue à faire adopter un texte de compromis avant la fin de son mandat, les plus gros sujets de dissension à la fin de sa présidence incluant la définition d'une IA, la classification des systèmes « haut-risque », la gouvernance de la régulation, et l'exemption de la réglementation des usages de technologie biométrique pour la sécurité nationale.

La présidence tchèque s'est emparée du sujet dès avant le début de sa présidence en questionnant les autres états membres, dans l'objectif de parvenir à un compromis avant 2023. Les Tchèques y sont parvenus, concluant des mois de négociations internes au Conseil. L'orientation générale adoptée présente notamment une approche plus favorable aux entreprises que celle de la Commission, et les sanctions financières pour les PME sont revues à la baisse.

Si les travaux du Conseil ont finalement abouti en décembre 2022, on soulignera un point de tension majeur entre les États membres : la question de l'utilisation de la reconnaissance faciale dans les lieux publics par les autorités. Alors qu'une interdiction totale était demandée par certains pays, dont la Belgique et la Slovaquie ensuite soutenues par l'Allemagne, c'est un groupe plus influent constitué notamment de la France, des Pays-Bas, du Danemark, de la République tchèque ou encore de l'Espagne – inquiet des limites que cela pourrait entraîner pour la sécurité nationale – qui l'a emporté. Et cela s'annonce un point de désaccord majeur avec le Parlement.

**c. Le Parlement européen**

L'AIA a été – et continue – d'être un gros sujet de tensions au sein du Parlement européen lui-même. Après la publication de la proposition de la Commission en avril 2021, celle-ci est provisoirement attribuée à la commission IMCO (Marché intérieurs et protection des consommateurs) du Parlement le 7 juin 2021. Cependant, un conflit est déclenché après la publication d'un avis de l'eurodéputé Antonio Tajani, Président de la Conférence des Présidents des Commissions et membre du groupe politique PPE (qui est vocalement opposé à l'interdiction totale de la reconnaissance faciale), recommandant que le dossier soit conjointement attribué à la commission IMCO et à la commission JURI (affaires juridiques), dans laquelle le PPE a beaucoup d'influence. De nombreux eurodéputés ont interprété cela comme une tentative politique de donner plus d'influence au groupe. Ce conflit, qui a duré plusieurs mois, s'est résolu seulement au début du mois de décembre 2021, grâce à un accord trouvé entre les groupes S&D et Renew. La COP (Conférence des présidents, composée des présidents des groupes politiques) a accepté la proposition de la présidente du groupe S&D (l'espagnole Iratxe García Pérez), et finalement confié le dossier conjointement à la Commission LIBE (libertés civiles, justice et affaires intérieures), dont le président est S&D et deux vice-présidents Renew, plutôt que JURI.

Les commissions conjointes en charge du dossier sont donc la commission IMCO, dont le rapporteur est l'eurodéputé (également) italien Brando Benifei (S&D), et la Commission LIBE – dont le rapporteur est l'eurodéputé roumain Dragos Tudorache (Renew). Mais trois autres commissions sont associées à la discussion, avec un certain nombre d'articles qui leur reviennent : la commission (JURI), dont le rapporteur est l'eurodéputé allemand Axel Voss (PPE) ; la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie (ITRE), dont la rapporteuse est l'eurodéputée bulgare Eva Maydell (PPE); ainsi que la commission de la culture et de l'éducation (CULT), dont le rapporteur est le député tchèque Marcel Kolaja (les Verts). Enfin, on retrouve également deux commissions pour avis sur ce dossier : la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), avec pour rapporteuse la députée espagnole membre de Renew, Susana Solís Pérez, ainsi que la commission des transports et du tourisme (TRAN), dont la rapporteuse sur ce dossier est Josianne Cutajar, eurodéputée maltaise membre du S&D.

Cette répartition extensive montre toute l'ampleur et la complexité de cette proposition. D'autre part, elle décrit bien la dynamique au sein de l'hémicycle, puisque les trois groupes les plus représentés au sein du Parlement (PPE : 176 sièges sur 762, S&D : 145 et Renew : 102) sont également à la tête du rapport. Les négociations politiques et l'élaboration d'un compromis pour la position commune du Parlement ont commencé après le 1<sup>er</sup> juin, date limite de dépôt des amendements pour les groupes politiques. L'élaboration du projet de rapport des deux commissions conjointes s'était déjà révélée difficile (publié fin avril), et avec plus de 3000 amendements à considérer, les députés européens ne voteront pas en plénière avant fin mars 2023

S'agissant des individus au Parlement, il s'agit de souligner l'influence des deux chefs de file sur le dossier : **Brando Benifei**, député européen depuis 2014 et chef de la délégation nationale parlementaire italienne au S&D. Très actif, l'organisme pour la transparence du Parlement rapporte qu'il a rencontré 13 représentant(e)s de groupes d'intérêts en rapport avec l'AIA entre janvier et mars 2022 (le rapport provisoire des commissions conjointes a été publié en avril). Il se concentre sur les risques liés à l'IA. Il est ainsi en faveur d'une interdiction totale de la reconnaissance faciale par les autorités publiques et d'une augmentation globale des sanctions à l'égard des entreprises qui ne se conforteraient pas aux nouvelles règles.

Il a donc des vues très différentes de celles de son co-rapporteur, **Drago Tudorache**, lui plutôt pro-innovation. Chef de la délégation roumaine au sein de Renew, il est député européen depuis 2019 après une carrière dans les institutions nationales et internationales (notamment Ministre des Affaires intérieures de Roumanie pendant quelques mois fin 2016). Sur l'AIA, il a déclaré que son objectif était d'assurer que l'UE puise dans le potentiel économique de l'IA tout en protégeant les droits de ses citoyens – comme la Commission, donc. Il a déclaré vouloir jouer le rôle de « gardien de cet équilibre » dans les négociations. L'une de ses inquiétudes, cependant, concerne la structure de gouvernance de l'IA prévue par l'acte, qui crée un nouveau Conseil de l'IA de l'UE constitué (pour l'instant) du superviseur européen de protection des données, l'EDPS – dont le directeur s'est d'ailleurs prononcé pour une interdiction totale de l'utilisation de la reconnaissance faciale dans les lieux publics dès l'automne 2021 ; de la Commission européenne ; et d'experts nationaux détachés par chacun les états membres. Il s'inquiète d'une fragmentation du marché européen du numérique dans la manière de faire respecter les règles, comme on a pu le voir avec le RGPD. Après une opposition à l'interdiction totale de l'utilisation de la reconnaissance faciale dans les lieux publics, il rejoint finalement la position de Benifei et du S&D fin juin 2023, et son groupe, Renew, le suit en exprimant son soutien également en septembre.

Il faut enfin souligner l'influence dans ce dossier de l'eurodéputé allemand **Axel Voss**, membre du PPE et poids lourd du Parlement. La décision de la COP en décembre 2021 s'est révélée un revers majeur pour la commission JURI, dont il est rapporteur sur ce dossier. Cependant, en combinant le rôle de rapporteur pour la commission JURI, qui a l'exclusivité de 4 articles de l'AIA (c'est-à-dire que LIBE et IMCO seront dans l'obligation d'adopter les décisions de la commission sur ces articles), et de rapporteur fictif du PPE pour la commission LIBE, Voss est sur le papier le 3<sup>e</sup> chef de file sur ce dossier au Parlement. D'après l'article 57+ du règlement intérieur du Parlement, il doit en effet être impliqué de près par les deux co-rapporteurs, de l'élaboration de la position commune du Parlement à la fin des négociations en trilogie. Député européen depuis 2009, il est très engagé sur le dossier de l'AIA et s'est résolument présenté en faveur de l'innovation et d'un cadre réglementaire qui soit « moins négatif par rapport à l'IA » et « plus équilibré ». Avec le groupe PPE et notamment les députés européennes Deidre Clune (Irlande), rapporteuse fictive pour avis de la commission ENVI, et Eva Maydell (cf *supra*), il a déposé 484 amendements dans les deux commissions conjointes en charge du dossier. Avec Renew, le PPE est également en faveur d'une diminution globale des amendes infligées aux entreprises et de dispositions plus favorables pour les PME.

## 2. *Les lobbies*

### a. Les associations de défense des droits de l'homme et ONG

Dès la publication de la proposition de la Commission, celles-ci ont dénoncé un langage peu clair (peu étonnant étant donné la recherche de compromis permanente de la Commission) et un certain nombre de failles (niches ou vides juridiques).

L'**association EDRi** (European Digital Rights, fondée en 2002 et basée à Bruxelles) a par exemple questionné la robustesse du cadre réglementaire proposé, comme le soulignait par exemple Sarah Chander, *Senior Policy Advisor* à EDRi. L'organisation, un réseau de 47 ONGs dont l'objectif est la défense des droits et des libertés en ligne, a par ailleurs rencontré des députés européens à quatre reprises, et notamment la députée européenne allemande Svenja Hahn à deux reprises. Celle-ci est rapporteuse fictive pour avis de Renew dans la commission IMCO et s'était notamment réjouie du soutien apporté par l'Allemagne à une interdiction totale de l'utilisation de la reconnaissance faciale dans les lieux publics.

**Access Now**, une ONG de défense des droits en ligne qui a rencontré deux eurodéputés, a également souligné son inquiétude que la législation, telle que proposée par la Commission, faille à son objectif de protéger les droits fondamentaux, en particulier en raison de son traitement des applications biométriques. L'analyste Caterina Rodelli s'inquiète par exemple d'une définition trop étroite de l'IA, qui d'après le groupe exclut trop d'usages de l'IA potentiellement dangereux pour les individus, faisant de la régulation un « tigre de papier ».

Access Now comme EDRi sont mobilisés en faveur d'une interdiction totale de la surveillance biométrique des individus dans les lieux publics.

Le **Irish Council for Civil Liberties**, ONG de défense des libertés civiles et des droits de l'homme qui a obtenu 3 réunions au Parlement s'inquiète d'un décalage entre les objectifs de l'AIA et ceux des entreprises : Kris Shrishak, *Technology Fellow* à l'ICCL, souligne que les entreprises se concentrent sur la mise sur le marché de leurs produits, tandis que l'AIA cherche à limiter les effets nocifs de l'AIA pour les individus. Le groupe milite donc pour que soit octroyé davantage de pouvoir aux autorités de surveillance de marché pour l'inspection des systèmes d'IA classés à « haut-risque », et pour donner la possibilité aux individus de porter plainte contre une IA nocive.

#### **b. Think tanks et centres de recherche**

Ceux-ci ont également été particulièrement influents. Entre autres, l'organisation **The Future of Life Institute**, une association de recherche créée en 2014 qui se concentre sur les risques existentiels menaçant l'humanité, en particulier provenant de l'intelligence artificielle, a par exemple ouvert un bureau à Bruxelles mi-2021, au moment où les discussions se généralisaient au sujet de l'AIA. Depuis, l'organisation a été très efficace, partageant notamment son expertise au sujet de l'IA. Elle s'est imposée comme force d'influence sur certains des éléments les plus controversés de la loi sur l'IA. Malgré ses liens avec la Silicon Valley, des géants de la Big Tech comme Google et Microsoft se sont retrouvés du côté des perdants des arguments de FLI.

L'organisation, et notamment son directeur des politiques européennes, Mark Brakel (ancien diplomate néerlandais), a par ailleurs réussi à se faire entendre au sujet des systèmes généraux d'IA (General Purpose AI Systems), qui sont vus comme les « cerveaux » de l'IA. Les GPAIS sont de vastes modèles d'intelligence artificielle qui visent à comprendre les images et la parole, à générer de l'audio et des vidéos, à détecter des modèles, à répondre à des questions et à traduire du texte. Ils sont au centre de quasiment toutes les applications de l'IA. Exclue de la pyramide de risques de la Commission, le FLI a appelé parmi d'autres à ce que leur régulation soit également couverte par l'AIA. La présidence française du Conseil, sensible aux alertes de nombreux experts et militants qui soulignaient en effet la faille que présente la proposition de la Commission pour traiter la question des GPAIS impliqués dans les algorithmes à haut risque, a introduit la question (à l'article 4) dans les négociations du Conseil. FLI a par ailleurs signé en octobre 2022 une lettre ouverte avec dix autres ONGs de la société civile demandant davantage de régulation des GPAIS.

#### **c. Les entreprises**

Les entreprises du numérique ont joué un rôle majeur dans l'élaboration de la proposition de la Commission, influence sur les décisions des nouvelles règles de l'UE dont les organisations de défense des droits s'inquiètent d'ailleurs beaucoup, comme par exemple la directrice du Centre pour la Démocratie et la Technologie en Europe, Iverna McGowan, qui a critiqué le fait que soit confié à des groupes européens de standardisation des normes « dominés par le secteur privé » le soin de façonner les règles finales. En effet, la définition de l'IA et l'approche fondée sur le risque qui constituent le socle de la proposition de règlement sont issues d'une consultation publique. Or,

## La proposition de règlement sur l'intelligence artificielle (AI Act)

la majorité des contributions collectées pour livre blanc de février 2020 proviennent de firmes industrielles et technologiques. La contribution de la société civile et notamment des syndicats de travailleurs a été complètement noyée, ce qui augmente le risque que la régulation soit en faveur des entreprises.

De plus, l'AIA s'appuie sur des forums de l'industrie, tels que le **CEN-CENELEC** (Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique) et l'**ETSI** (Institut européen des normes de télécommunications), pour définir les instructions techniques qui garantissent que les systèmes d'IA sont formés sur des données impartiales et déterminent finalement le degré de surveillance humaine nécessaire. L'ETSI, basé en France, compte plus de 900 membres, dont des géants de la technologie comme Microsoft et Meta, des firmes industrielles d'armement européennes comme Thales, mais aussi le fournisseur chinois d'équipements de télécommunications Huawei. Le groupe ETSI qui coordonne les travaux sur l'IA est même dirigé par des dirigeants de la société de télécommunications japonaise NEC, de Huawei basé en Chine et du fabricant de puces américain Intel. De plus, le modèle organisationnel d'ETSI donne aux membres payant des frais d'abonnement plus élevés davantage de voix lors des votes, ce qui peut donner un avantage aux sociétés plus grandes et plus riches, ainsi qu'aux entreprises mondiales capables de signer de nombreux chapitres nationaux en tant que membres distincts. Huawei, par exemple, est représenté par six membres. De son côté, CEN-CENEL inclut des experts de standards de l'industrie issus de pays non-membres de l'UE, tels que la Serbie (fortement influencée par la Russie à l'heure actuelle) ou la Turquie (qui diverge fortement de l'UE sur de nombreux plans) et représente des milliers de compagnies non-européennes.

En ce qui concerne la réception de l'AIA par les entreprises, un certain nombre se plaignent d'un fardeau réglementaire : le Centre for Data Innovation, think tank financé par des entreprises de la tech, affirme par exemple que la législation risque de limiter les domaines dans lesquels l'IA pourra, de façon réaliste, être utilisée. Le Centre souligne également le coût pour les entreprises, notamment pour les PME qui n'ont pas la structure ni les moyens des grandes compagnies comme les GAFAs pour s'assurer de respecter le nouveau cadre réglementaire.

Pour les **PME**, la législation présente deux avantages majeurs. Unifiant et clarifiant les règles existantes dans les 27 pays européens, elle permet aux entreprises de se développer plus facilement et de pénétrer de nouvelles zones géographiques. Cela crée également des règles du jeu équitables pour les petits acteurs du marché, par rapport à la « Big Tech ».

Enfin, il faut souligner le potentiel *astroturfing* de plusieurs grosses entreprises qui se seraient fait passer pour des représentants de PME au Parlement européen, d'après plusieurs députés (les parlementaires du S&D Paul Tang, René Repasi et Christel Schaldemose) qui ont déposé des plaintes contre 8 compagnies auprès de l'organisme de transparence du Parlement. Les compagnies visées incluent Google, Meta et Amazon, mais aussi des groupes de lobbying censés représenter des petites et moyennes entreprises : SME Connect, Allied for Startups et Connected Commerce Council. Dans la mesure où les députés affirment que les compagnies de la Big Tech auraient utilisé de telles pratiques pour duper les parlementaires lors des négociations sur le DMA et le DSA, l'affaire est à suivre de près, y compris afin que les intérêts des PME ne soient pas mis en danger.

### **III. Enjeux majeurs et synthèse du rapport de forces à venir**

#### ***1. La définition de l'IA***

Celle-ci est la source de désaccords au sein du Parlement comme au Conseil. L'EDPS a estimé que la définition était trop large et que la notion ne devrait pas être utilisée pour décrire toutes les technologies sophistiquées, une telle définition risquant de nuire à l'efficacité de la régulation. La France faisait partie avec le Danemark et l'Italie des pays partageant cette analyse, mais la position française semble avoir changé avec l'introduction des GPAIS dans le texte du Conseil lors de la PFUE. Au cours des trois présidences tournantes du Conseil qui se sont succédé, la liste des systèmes d'IA et leur classification sur la pyramide des risques a beaucoup varié. Finalement, dans l'orientation générale adoptée par le Conseil le 6 décembre 2022, la définition des systèmes intelligents est plus restreinte que celle de la Commission. Le sujet des GPAIS a été réglé en commandant une étude d'impact à la Commission sur le sujet, dans le but de produire des règles qui devraient être mises en place au moyen d'un acte délégué.

La question est aussi source de désaccord au Parlement puisque Benifei propose une définition très large de l'IA afin que la régulation soit à l'épreuve du temps, tandis que le PPE insiste sur une définition adoptée à l'échelle de l'OCDE. Si Benifei et les soutiens de cette définition l'emporte, le sujet sera certainement source de tension avec le Conseil lors des trilogues.

#### ***2. Utilisation de la reconnaissance faciale***

Dans sa version de l'AIA, la Commission proposait de restreindre l'usage de l'identification biométrique dans les lieux publics à la lutte contre les crimes « graves ». Si la question était source de désaccord à la fois au sein du Conseil et du Parlement, le premier a trouvé un compromis, élargissant d'ailleurs les exemptions relatives à l'usage de technologies d'identification biométrique par les autorités publiques. En revanche, le Parlement est déchiré entre partisans d'une interdiction totale de son utilisation (S&D, Verts, Renew depuis peu) – soutenus par l'EPDS et plus de 50 lobbies européens – et partisans d'une autorisation plus large (le PPE, maintenant assez isolé sur cette question). Selon le résultat des négociations au Parlement, la question risque d'être épineuse en trilogue.

#### ***3. La gouvernance de la régulation***

La question de la gouvernance de la régulation est également une question épineuse. Le Conseil n'approuvait pas les propositions de la Commission pour faire respecter les nouvelles règles, qui créent un « Conseil européen de l'AI » (European Artificial Intelligence Board, EAIB) constitué de représentants de chacun des Etats membres, de l'EPDS et présidé par la Commission. Des pays comme la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas considèrent par exemple que trop de pouvoirs sont octroyés à la Commission. Les petits pays comme la Slovaque, eux, s'inquiètent de la structure de cette gouvernance notamment pour le recrutement des experts nationaux requis. Des groupes de la société civile comme l'ICCL appellent, eux, à donner davantage de pouvoir aux autorités de surveillance pour inspecter les systèmes intelligents à « haut risque ». Au Parlement, les députés européens s'opposent également sur les pouvoirs qui devraient être accordés à la Commission. Et certains députés, comme Tudorache, s'inquiètent, comme les petits pays, de la gouvernance de la régulation, qui perdrait de son efficacité si elle était trop fractionnée, ce qui permettrait aux entreprises de choisir le pays où la législation leur est le plus favorable. Le compromis final du Conseil prévoit que les amendes soient infligées par les régulateurs nationaux. Le rôle de l'EAIB serait d'assurer l'homogénéité et la coordination de la régulation entre les Etats membres.

#### 4. *Synthèse*

De manière générale, les rapports de force et les luttes s'exercent davantage au sein du Conseil et du Parlement, et entre le Conseil et le Parlement, qu'avec la Commission, mis à part sur la question de la gouvernance. Sans doute parce qu'il s'agit d'un terrain nouveau en matière de législation.

De manière générale, on peut observer que les États membres veulent préserver leur souveraineté et leur pouvoir régalien : ils se battent pour une marge de manœuvre plus grande en matière de lutte contre la criminalité et maintien de l'ordre, ce qui se traduit par une lutte entre les états plus autoritaires et les états plus libéraux et une lutte avec une partie du Parlement qui souhaite à tout prix protéger les droits fondamentaux et la vie privée des citoyens. D'autre part, ils souhaitent minimiser le rôle de la Commission dans la gouvernance de l'IA, notamment en ce qui concerne la classification des systèmes à risque haut et les décisions concernant les amendes.

Au sein du Parlement, on peut observer une divergence entre les groupes qui souhaitent garantir une protection complète des citoyens, et les eurodéputés qui souhaitent s'assurer que les entreprises du numériques en Europe puissent continuer à innover et être performantes.

Il y a enfin une opposition entre les activistes qui tentent d'influencer les acteurs institutionnels pour davantage de protection, et les grosses entreprises type GAFAs. On voit aussi une inquiétude de la partie des petites et moyennes entreprises face au risque de coûts et à l'incertitude qui continue de planer notamment sur la classification des systèmes.

Deux des questions les plus tendues entre le Parlement et le Conseil incluront très probablement la question de l'utilisation de la reconnaissance biométrique par les autorités publiques, et l'attribution de compétences en ce qui concerne la gouvernance à la Commission. Ces questions dépendront de la position commune à laquelle aboutira le Parlement, sachant que sur la question de la reconnaissance faciale, le PPE (3<sup>e</sup> groupe) est marginalisé.

#### **IV. Recommandations à l'attention de la Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD)**

*Auteur : Senior Analyst for Technology Policies chez Simmons&Simmons*

Etant donné l'organisation de la FEVAD, constituée de nombreuses PME qui utilisent des systèmes qui pourraient être concernés par la nouvelle régulation européenne dans le cadre de leurs activités de vente en ligne, l'organisation a commandé cette étude et ces recommandations à l'usage de ses membres, dans l'optique d'aborder l'AIA qui devrait être adopté d'ici la fin de 2023.

Les négociations interinstitutionnelles (en trilogue) sur l'AIA pourront commencer une fois que le Parlement aura adopté en plénière sa position commune, ce qui devrait être fait d'ici mars 2023.

**Recommandation 1** : Dans la mesure où l'orientation adoptée par le Conseil est plus favorable aux entreprises que celle de la Commission, nous recommandons aux PME de se rapprocher des États membres du Conseil qui soutiennent cette position, et notamment la France qui avait introduit une proposition pour établir un **niveau d'amendes**, en cas de non-conformité avec les règles européennes, **plus bas pour les PME** que pour les grandes entreprises. Étant donné que le trilogue devrait commencer en avril au plus tôt, nous recommandons également de cultiver la Suède, présidente du Conseil jusqu'en juillet 2023. Si l'AIA ne fait pas parties de ses priorités, la compétitivité est en haut du panier. Il faudra donc appuyer auprès des diplomates suédois l'idée que les intérêts des PME doivent être préservés dans la mise en place de cet AIA, mais aussi et surtout auprès des diplomates de l'Espagne, qui succédera à la Suède à la présidence et qui est très en avance sur ce dossier. Nous recommandons également de se rapprocher de la députée bulgare membre du PPE **Eva Maydell**, rapporteuse de la commission associée ITRE. L'avis de la commission aux commissions conjointes en charge du dossier est en effet pro-entreprises, en ce qu'elle soutient l'innovation et la créativité.

**Recommandation 2** : Pour établir avec certitudes les systèmes qui rentreront dans le champ de la régulation de l'IA, et donc si et dans quelle mesure vos entreprises sont concernées, nous vous recommandons d'appuyer une **clarification** et un **alignement des termes juridiques** figurant dans la régulation avec les autres règlements européens en matière de numérique, en particulier le DSA et le DATA Act à venir. Le co-rapporteur **Dragos Tudorache** (pour la commission LIBE) au Parlement est également en faveur d'une définition plus réduite des systèmes d'IA qui rentrent dans le champ d'AIA, afin d'éviter une régulation qui étouffe l'innovation. Nous vous conseillons donc d'appuyer également ce positionnement, afin d'éviter de vous trouver piéger dans une législation qui vous contraigne sans vous concerner directement. Le député PPE Axel Voss est par ailleurs inquiet des chevauchements juridiques entre l'AIA et d'autres législations européennes sur le numérique. Il pourrait se montrer un soutien des voix appelant à une clarification et une harmonisation de tous les termes juridiques.

D'autre part, nous recommandons sur ce sujet également de vous impliquer dans l'étude d'impact qui sera menée par la Commission au sujet des GPAIS si ceux-ci sont inclus dans le règlement final. Rapprochez-vous par exemple de **Jola DERVISHAJ**, A.2.1, Responsable de politiques dans l'unité A.2.1 (Politique de l'intelligence artificielle) de la DG CONNECT. Italienne comme la directrice de la DG CONNECT A en charge de l'IA et du directeur-général de la DG CONNECT, elle a notamment géré les consultations publiques sur l'AI (Shaping Europe's digital future) ouvertes après la publication du livre blanc (19 février au 14 juin 2020) et participé à l'élaboration de celui-ci avant sa publication.

## **V. Sources principales**

### *Parlement*

European Parliament, Legislative Train Schedule : A Proposal for a Regulation on a European approach for Artificial Intelligence (<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-regulation-on-artificial-intelligence>)

EP Legislative Observatory, Artificial Intelligence Act, 2021/0106(COD)

European Parliament, IMCO-LIBE draft report, April 2022

European Parliament, TRAN opinion, July 2022

European Parliament, ITRE opinion, June 2022

European Parliament, Artificial Intelligence Act: MEPs add their recommendations for culture and education, Press release, 15 June 2022

European Parliament, ENVI opinion, April 2022

European Parliament, JURI opinion, September 2022

Council, Artificial Intelligence Act: Council calls for promoting safe AI that respects fundamental rights, December 2022

European Parliament, JURI draft opinion, March 2022

### *Conseil*

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/06/artificial-intelligence-act-council-calls-for-promoting-safe-ai-that-respects-fundamental-rights><https://www.wsgr.com/en/insights/council-of-the-eu-proposes-amendments-to-draft-ai-act.html>

### *Commission*

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip\\_21\\_1682](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_1682)

<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/04/AI-Presentation-CEPS-Webinar-L.-Sioli-23.4.21.pdf>

<https://www.human-technology-foundation.org/fr-news/rencontre-avec-kilian-gross-alpesh-shah-nye-thomas>

<https://bxl2020.cybersecforum.eu/en/speakers/kilian-gross/>

<https://www.bruegel.org/people/martin-ulbrich>

### *Sur le EU AI Act*

<https://artificialintelligenceact.eu/>

<https://hai.stanford.edu/issue-brief-european-commissions-artificial-intelligence-act>

<https://www.sciencespo.fr/public/chaire-numerique/en/2022/11/07/interview-the-eu-artificial-intelligence-act-4-questions-with-joanna-bryson/>

<https://www.holisticai.com/blog/eu-ai-act>

### *Sur les implications pour les entreprises*

[https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/chambre-de-commerce/detail/lancement-dune-nouvelle-serie-de-conferences-sur-lintelligence-artificielle-votre-entreprise-est-elle-ready4ai?tx\\_ccnews\\_news%5Bpage%5D=1&cHash=913f6a1af089d009c610787907376354https://www.newscientist.com/article/mg25634192-300-eus-artificial-intelligence-act-will-lead-the-world-on-regulating-](https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/chambre-de-commerce/detail/lancement-dune-nouvelle-serie-de-conferences-sur-lintelligence-artificielle-votre-entreprise-est-elle-ready4ai?tx_ccnews_news%5Bpage%5D=1&cHash=913f6a1af089d009c610787907376354https://www.newscientist.com/article/mg25634192-300-eus-artificial-intelligence-act-will-lead-the-world-on-regulating-)

## La proposition de règlement sur l'intelligence artificielle (AI Act)

[ai/?utm\\_term=Autofeed&utm\\_campaign=echobox&utm\\_medium=social&utm\\_source=Twitter#Echobox=1672617632](https://twitter.com/Echobox/status/1672617632)

### Articles

The Brussels Effect : “The EU wants to become the world’s super-regulator in AI - And there’s a precedent”, *The Economist*, 24 Avril 2021

Aida Ponce Del Castillo (senior researcher at the Brussels-based Foresight Unit of the European Trade Union Institute), “The Missing Link in Europe's AI Strategy”, *Project Syndicate*, 12 août 2021.

Melissa Heikkilä, Samuel Stolton, “Parliament strikes deal on AI Act competency”, *Politico*, 1 décembre 2021

“Harmful AI rules: Now brought to you by Europe & Co., Inc.” by Clothilde Goujard, Gian Volpicelli, *Politico*, 31 octobre 2022

Gian Volpicelli, “Stop the killer robots! Musk-backed lobbyists fight to save Europe from bad AI”, *Politico*, 24 novembre 2022

Luca Bertuzzi, “AI regulation filled with thousands of amendments in the European Parliament”, *Euractiv*, 2 juin 2022

Gian Volpicelli, “EU ambassadors give thumbs up to AI Act text”, *Politico*, 18 novembre 2022.

Luca Bertuzzi, “EU countries adopt a common position on Artificial Intelligence rulebook”, *Euractiv*, 6 décembre 2022

Jedidiah Bracy, “A look at European Parliament’s AI Act negotiations”, *iapp*, 29 novembre 2022 (<https://iapp.org/news/a/a-look-at-european-parliaments-ai-act-negotiations/>).