

Rapport au Premier ministre

# Du droit et des libertés *sur l'internet*

LA CORÉGULATION, CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR UNE RÉGULATION MONDIALE

Christian Paul  
Député de la Nièvre

Mai 2000



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



# Du droit et des libertés sur l'internet

LA CORÉGULATION, CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR UNE RÉGULATION MONDIALE

*"J'établis donc, comme une proposition contraire, que la loi qui exige la permission expresse, et par conséquent la censure préalable, nous conduira toujours à cet état de lois existantes et non exécutées, dans lequel la licence règne sans que la nation ait la liberté qu'elle est en droit de demander.*

*"La discussion publique des opinions est un moyen sûr de faire éclore la vérité, et c'est peut-être le seul".*

*MALESHERBES - Mémoire sur la liberté de la presse, 1788*



## Composition de la mission

Christian PAUL,  
député de la Nièvre,  
président

Daniel KAPLAN  
consultant

Jacques LOUVIER  
magistrat

Jean-Philippe MOCHON  
auditeur au Conseil d'État



## Le Premier ministre

N° 1216/99/SG

Paris, le 15 novembre 1999

Monsieur le Député,

Comme vous le savez, les pouvoirs publics ont entamé, dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information, une réflexion sur la régulation dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. En effet, le caractère spécifique et profondément novateur de l'internet interdit la transposition pure et simple en ce domaine des dispositifs qui ont été mis en place dans les secteurs de l'audiovisuel, des télécommunications ou de la télématique. J'ai demandé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de préparer, en liaison avec la ministre de la justice et la ministre de la culture et de la communication, un projet de loi qui adaptera notre cadre législatif à la société de l'information.

Dans l'étude des questions juridiques posées par le développement de la société de l'information, que le Conseil d'État m'a remise en juillet 1998, il a été proposé de créer un organisme de "corégulation" des réseaux, associant acteurs publics et privés. Cette idée a été précisée. dans le document d'orientation sur l'adaptation du cadre législatif de la société de l'information dont le contenu a été rendu public à l'occasion du colloque que vous avez organisé à l'Assemblée Nationale, le 5 octobre dernier.

Le Gouvernement a décidé de constituer une mission de préfiguration, en concertation avec les représentants des pouvoirs publics, des éditeurs de contenus, des prestataires de services en ligne, des utilisateurs et des intermédiaires techniques de l'internet. Celle-ci aura pour tâche de définir le contour exact des compétences que pourrait exercer le futur organisme de "corégulation", ainsi que les modalités concrètes de sa mise en place.

Je souhaite vous confier cette mission. que vous exercerez dans le cadre des dispositions prévues à l'article L.O. 144 du code électoral, en relation avec les trois ministres les plus directement concernés par les questions de régulation des activités liées à l'internet : la ministre de la Justice,

le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et la ministre de la Culture et de la Communication.

Vous pourrez faire appel, en tant que de besoin, aux services de leurs départements respectifs. Le secrétariat de la mission sera assuré par le service juridique et technique de l'information et de la communication.

Je souhaite par ailleurs que vous associiez à ces travaux les autres départements ministériels intéressés par les questions que traitera le futur organisme, en particulier le ministère de l'intérieur, le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et le ministère des affaires étrangères.

Dans la mesure où ledit organisme devrait être indépendant des pouvoirs publics et ne pas disposer de pouvoirs de contrainte, il convient de tenir le plus grand compte des attentes et des projets des différents acteurs de l'internet. Une structure de "corégulation" ne pourra en effet être mise sur pied qu'avec leur coopération active. À cet égard, outre les contacts que vous prendrez directement avec les représentants des différentes parties prenantes de l'internet, vous pourrez vous appuyer sur les résultats de la consultation publique lancée à partir du document d'orientation mentionné ci-dessus, qui devraient faire l'objet d'une synthèse avant la fin de l'année.

Vous pourrez également tirer les enseignements des expériences engagées chez nos partenaires étrangers.

Je souhaite enfin que vous puissiez tirer parti des réflexions développées par les autorités indépendantes qui assurent la régulation de certains secteurs d'activité liés à l'internet : la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'Autorité de régulation des télécommunications.

Il me serait agréable de pouvoir disposer de vos conclusions pour la fin du mois de mars 2000.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Lionel JOSPIN

## Avant-propos

Conformément au mandat du Premier ministre, les travaux de cette mission ont été nourris des débats français et internationaux qui se développent à propos des usages et des contenus sur l'internet.

Je veux remercier chaleureusement tous ceux qui ont accepté de novembre 1999 à mai 2000 de participer à cet exercice lors de nombreux échanges, auxquels les recommandations de ce rapport doivent beaucoup désormais.

La contribution des trois rapporteurs, venus de parcours professionnels différents et complémentaires, a été particulièrement précieuse à la formation des points de vue exprimés dans ce rapport. Jean-Philippe MOCHON, auditeur au Conseil d'État en a coordonné la rédaction avec rigueur et imagination ; Daniel KAPLAN, auquel l'internet en France doit déjà beaucoup a permis une appréhension précise et sans tabous de la "société en réseaux" ; et Jacques LOUVIER, magistrat, connaisseur exigeant du droit de la communication, mit au service de ces travaux une expérience confirmée de la régulation.

Enfin, ma gratitude va à l'équipe du SJTIC et plus particulièrement à Axelle HOVINE et à Katia OUASCA qui ont facilité jusqu'à son terme la conduite de cette mission, ainsi qu'à Antoine GREZAUD, Laurence de SUSANNE et Éric SCHMIDT qui, à des titres divers, n'ont pas ménagé leurs efforts.

La migration qui mène la France vers la société d'information vient de connaître des années passionnantes. Que soient également salués quelques acteurs de cette période, dont les apports stimulants sont très présents dans les pages qui suivent, et plus particulièrement Isabelle FALQUE-PIERROTIN, Meryem MARZOUKI, Patrick BLOCHE, Philippe CHANTEPIE, Stéphane BOUJNAH, Francis LORENTZ, Gérard MOINE et bien sûr Jean-Noël TRONC. ■

Christian PAUL



# Sommaire

|  |           |
|--|-----------|
| Avant-propos .....   | 9         |
| Introduction .....   | 13        |
| Vers un Forum des Droits sur l'internet .....  | 13        |
| L'internet n'est pas un monde à part .....   | 15        |
| L'internet pose de réels défis au droit .....  | 15        |
| Trois approches de la régulation des usages .....  | 16        |
| La corégulation : une méthode, non une source de droit .....   | 17        |
| Un organisme d'un nouveau type est nécessaire .....  | 17        |
| Pour un "Forum des Droits sur l'internet" .....  | 19        |
| Une structure ouverte et souple .....  | 20        |
| Un mode de travail original, fondé sur la recherche du consensus .....                                 | 21        |
| Un organisme doté de moyens d'action .....   | 21        |
| <b>I – La régulation de l'internet : des responsabilités partagées .....</b>                           | <b>23</b> |
| <b>A – La société de l'information et sa régulation : des questions nouvelles .....</b>                | <b>25</b> |
| 1 – Comprendre l'internet .....  | 25        |
| 2 – Un nouvel âge du réseau qui pose des questions inédites .....                                      | 29        |
| 3 – Une demande complexe de régulation .....   | 31        |
| 4 – Le droit s'applique sur l'internet mais il doit parfois être redéfini .....                        | 37        |
| 5 - Une régulation mondiale de l'internet doit se mettre en place .....                                | 42        |
| <b>B – La société de l'information a vu se développer des scénarios de régulation originaux ...</b>    | <b>45</b> |
| 1 – La régulation "communautaire": la "netiquette" et les instances de gouvernance de l'internet ..... | 45        |
| 2 – La régulation à l'intérieur des mécanismes de marché : l'autorégulation .....                      | 47        |
| 3 – Le rôle important des associations .....   | 53        |
| 4 – La perspective d'une régulation par l'internaute .....   | 56        |
| <b>C – De nouveaux défis posés à la régulation publique .....</b>                                      | <b>59</b> |
| 1 – De nouveaux défis pour appliquer le droit .....  | 59        |
| 2 – De nouveaux défis pour élaborer le droit .....   | 61        |
| 3 – La régulation de la communication audiovisuelle ne doit pas être appliquée à l'internet .....      | 62        |
| 4 – La régulation de la télématique anonyme n'est pas transposable à l'internet .....                  | 68        |
| 5 – Une nécessaire coordination des instances de régulation .....                                      | 69        |

|  |            |
|--|------------|
| II – Pour favoriser la corégulation de l'internet :<br>un organisme de type nouveau .....  | 73         |
| <b>A – Un espace d'échange et de coopération entre les acteurs de la régulation .....</b>  | <b>77</b>  |
| <b>B – La compétence de l'organisme : tous les contenus et les usages<br/>de l'internet dans le respect des compétences des instances existantes .....</b> | <b>79</b>  |
| 1 – Une compétence générale de réflexion et de proposition sur les contenus et usages de l'internet .....  | 79         |
| 2 – Une compétence complémentaire par rapport aux régulations sectorielles .....   | 82         |
| 3 – Des domaines d'intervention privilégiés .....  | 84         |
| <b>C – Des modes d'intervention multiples .....</b>  | <b>91</b>  |
| 1 – Ce que ne fait pas le Forum des Droits sur l'internet .....  | 91         |
| 2 – Le rapprochement des points de vue et la production de recommandations .....   | 94         |
| 3 – Une méditation entre les grandes catégories d'acteurs .....  | 95         |
| 4 – Une mission de vigilance et d'alerte .....   | 97         |
| 5 – Un rôle de pédagogie sur les enjeux juridiques de l'internet .....   | 98         |
| 6 – Les actions internationales .....  | 99         |
| 7 – Le soutien à l'autorégulation .....  | 100        |
| III – Le Forum des Droits sur l'internet :<br>statut et conditions de fonctionnements .....  | 101        |
| <b>A – Une organisation originale et ouverte,<br/>qui traduit la vocation particulière du Forum et la diversité de ses missions .....</b>                  | <b>103</b> |
| 1 – Principes .....  | 103        |
| 2 – Organisation : trois cercles concentriques .....   | 103        |
| <b>B – Un fonctionnement destiné à organiser les débats et rechercher les consensus .....</b>  | <b>109</b> |
| 1 – Reconnaissance d'une question à traiter par le Forum .....   | 110        |
| 2 – Préparation du débat .....   | 110        |
| 3 – Organisation du débat .....  | 110        |
| 4 – Rédaction de recommandation et/ou publication de la synthèse de la discussion .....  | 111        |
| <b>C – Un statut adapté à la nature du Forum des Droits sur l'internet .....</b>   | <b>113</b> |
| 1 – Les principes .....  | 113        |
| 2 – Une association de la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901 pour créer l'organisme .....   | 114        |
| 3 – Une association confortée par la loi .....   | 116        |
| 4 – Mode de financement .....  | 117        |
| <b>D – Estimation des moyens nécessaires<br/>au fonctionnement du Forum des droits sur l'internet .....</b>  | <b>119</b> |
| 1 – Moyens humains .....   | 119        |
| 2 – Moyens matériels .....   | 119        |
| 3 – Moyens d'action .....  | 119        |
| Conclusion .....   | 121        |
| Annexes .....  | 125        |

# Introduction

Vers un forum des Droits sur l'internet



# Introduction

## L'internet n'est pas un monde à part

À mesure que l'internet pénètre dans la vie quotidienne des français – à travers leurs écoles, leurs lieux de travail, leur domicile, leurs associations ou leurs institutions publiques – la profondeur de son impact sur la vie économique et sociale devient plus évidente. Les questions se multiplient ; les enjeux gagnent en importance. Et l'internet lui-même change. Ses utilisateurs deviennent à la fois plus nombreux, plus hétérogènes et moins spécialistes. L'internet les intéresse moins comme concept que pour les bénéfices pratiques (ou ludiques) qu'ils peuvent en tirer. De nouveaux acteurs économiques émergent. Les "entrepreneurs du Web" sont généralement loin de partager la culture universitaire et collective des pionniers de l'internet. L'utopie internet s'estompe, parce que l'internet est partout.

**L'internet est une infrastructure**, sans doute l'infrastructure la plus importante de la société de l'information en émergence. Il a ses professionnels, ses règles, mais il ne constitue pas un monde à part : une infrastructure est avant tout le support d'activités humaines. Sur l'internet, des personnes et des entreprises réelles, situées quelque part dans le monde, mènent des activités réelles. Le contrat social qui les régit est le même que celui qui s'applique à d'autres personnes étrangères à l'internet. De nombreux rapports l'écrivent, des articles le rappellent, la jurisprudence le confirme : l'internet n'est pas en lui-même un "vide juridique". Il ne remet pas en cause les fondements de notre droit.

## L'internet pose de réels défis au droit

En revanche, **il est clair que l'internet pose au droit des problèmes nouveaux et multiples**. Des problèmes de qualification d'abord : une "vente aux enchères" sur l'internet a-t-elle les mêmes caractéristiques que son homonyme en salle des ventes ? Un "intermédiaire technique" est-il un simple transporteur d'octets ou un maillon d'une chaîne de responsabilités telle que l'a décrit le droit de la presse ? Des problèmes d'application ensuite : comment retrouver derrière divers masques numériques l'auteur d'un délit ? Comment obtenir d'un intermédiaire technique américain l'identité de l'auteur français d'une page négationniste, sachant que ce délit n'en est pas un aux États-Unis ?

**Les questions juridiques que pose l'internet ne se limitent pas, loin de là, aux contenus illicites ou préjudiciables**, autour desquels s'est souvent polarisé le débat sur la régulation de l'internet. L'internet est un lieu d'expression et de création, mais aussi de travail, de commerce, de pouvoir. Dans les périodes récentes, on a pu voir émerger des débats dans le domaine des contenus bien sûr (responsabilité des intermédiaires techniques, droit à l'image, racisme ou négationnisme, pédophilie...), mais aussi du droit du travail (accès des syndicats à l'intranet de l'entreprise, accès de l'employeur au courrier électronique des employés), du droit civil (signature électronique), du droit commercial (contrefaçon, marques et noms de domaines, ventes aux enchères, informations boursières), de la protection des consommateurs

(pratiques commerciales des fournisseurs d'accès internet ou des sites de commerce électronique, publicité, commercialisation de médicaments interdits ou sans prescription médicale), de la protection de la vie privée, des droits d'auteur, du pluralisme... **Évoquer la régulation de l'internet, c'est s'intéresser aux contenus, mais au-delà, aux usages.**

Plusieurs caractéristiques sont communes à ces débats récents. Ils doivent trouver une solution rapide, soit du fait de la dynamique de négociations internationales, soit parce que l'absence de réponse déstabilise une profession, soit du fait de la pression d'une partie de l'opinion qui demande d'urgence une intervention. Mais le temps du législateur ou du juge n'est pas et ne peut généralement pas être celui de l'internet. Ils nécessitent, pour être correctement instruits, la prise en compte d'éléments juridiques, économiques, technologiques, sociologiques, et l'écoute de très nombreux points de vue émanant d'acteurs dont la représentativité – dans un univers émergent tel que celui de l'internet – découle de leur capacité à émettre des propositions construites, plutôt que de critères objectifs. Ils ne peuvent être entièrement résolus à l'échelle nationale, voire même à l'échelle européenne. **L'internet nécessite de repenser la manière de “produire le droit”.**

### Trois approches de la régulation des usages

Mais comment ? Les très nombreuses auditions auxquelles la mission a procédé, la lecture des contributions écrites et des échanges sur le forum en ligne, ont fait émerger trois positions assez tranchées.

- La première, relativement minoritaire, consiste à refuser toute intervention “extérieure” sur l'internet, qui serait capable de se réguler tout seul. Elle s'appuie sur le double sentiment, que le “cyberespace” est un territoire nouveau et dissocié de l'espace physique, et que les régulateurs et juges du “monde réel” sont condamnés à l'inefficacité dans ce monde fluide, sans pièce d'identité et sans frontières. Nous croyons cette analyse dépassée. Les internautes sont de vraies personnes qui résident quelque part et ne sont généralement pas prêts à s'expatrier pour le seul plaisir de publier les photos dénudées d'une top model. Les entreprises actives sur l'internet ont un siège social, des établissements, des comptes en banque. Les échanges, les actes commerciaux, les délits... y sont bien réels, avec des conséquences tangibles sur des personnes réelles. Et en outre, avec un peu de compétence et de coopération internationale, l'expérience montre qu'il est le plus souvent possible de retrouver la trace d'un délinquant. L'affaire “I love You” le démontrera-t-elle une nouvelle fois ?

- Un second courant considère que les États et les institutions démocratiques ne sont pas les mieux à même de réguler les activités sur l'internet, parce qu'ils sont trop lents, trop peu au fait des réalités techniques et commerciales, et cantonnés dans leurs frontières. Il reviendrait alors aux acteurs économiques – en pratique, les entreprises, conscientes du fait que leur rentabilité à terme repose sur la confiance des consommateurs – de proposer, voire d'imposer des codes éthiques et des pratiques d'autorégulation, que la loi ou la jurisprudence peuvent ensuite venir consacrer. Sans méconnaître la fécondité de telles pratiques, dont les résultats sont généralement considérés comme positifs dans des domaines tels que la publicité (BVP) ou la vente à distance (FEVAD), il est clair que les relations sociales ne se limitent pas à des relations marchandes.

D'une part, il existe d'autres formes de régulation privée (individuelle, “communautaire”...), parfois en conflit avec les formes d'autorégulation marchande. Et d'autre part, l'intérêt général n'est pas simplement le point de rencontre entre l'intérêt des agents économiques et celui des consommateurs solvables. L'autorégulation jouera un rôle, mais ne saurait occuper tout l'espace de la régulation.

- La troisième attitude considère que les institutions existantes et les processus démocratiques suffisent, et sont seuls légitimes, à traiter des questions juridiques posées par les usages de l'internet. C'est à la justice de trancher les cas individuels et de construire peu à peu une jurisprudence, et au législateur de faire évoluer ou clarifier les règles là où c'est nécessaire. La lenteur, l'imperfection, la conflictualité du processus sont la marque normale du fonctionnement démocratique et ne doivent pas être craints. Toute autre méthode poserait des problèmes insolubles de représentativité, de compétence et de légitimité, et risquerait de donner aux intérêts économiques les mieux organisés une influence disproportionnée sur la définition des règles ou des pratiques de référence. Si cette analyse est incontestable sur le fond, elle connaît des limites d'un point de vue pratique. L'expérience des derniers mois montre que les contraintes – temps, charge de travail, moyens – du législateur et du juge ne permettent pas aujourd'hui à ces deux piliers de la vie démocratique de traiter en totalité la diversité et la complexité des questions inédites posées par l'internet.

## La corégulation : une méthode, non une source de droit

**Si les institutions démocratiques veulent remplir leur rôle sans se trouver court-circuitées par la réalité, elles doivent être capables de traiter les questions posées avec la rapidité et la pertinence nécessaires.** Elles doivent le faire en écoutant davantage, en collaborant mieux avec l'ensemble des acteurs et des parties prenantes aux débats. Elles doivent savoir se focaliser sur les sujets dont les enjeux sont essentiels et où leur intervention est décisive, et laisser différentes formes – pas uniquement marchandes – d'autorégulation s'exercer là où elles suffisent à répondre aux attentes sociales. Il s'agit donc, non pas de définir une nouvelle source de droit, une nouvelle forme de régulation, mais de trouver une méthode adaptée aux temps nouveaux.

**C'est cette méthode que désigne le terme de "corégulation".** Elle part de l'idée que, compte tenu de la nouveauté des sujets à traiter ainsi que de la diversité des acteurs concernés, il importe d'assurer la rencontre entre les points de vue, voire, quand c'est possible, de faire naître des consensus. En ce sens, la corégulation doit s'appliquer à permettre la rencontre difficile entre le temps de l'internet et le temps des institutions.

Mais, à cette première dimension, s'ajoute la remise en cause des États-Nations par des réseaux mondiaux qui nient les frontières<sup>(1)</sup>. Il serait hasardeux de formuler un pronostic sur l'issue de cette confrontation, même s'il est d'emblée permis de penser que la résistance aux "impératifs d'une société mondialisée intégrée au moyen du marché" (Habermas<sup>(2)</sup>) est l'un des enjeux de ce temps.

Pour l'heure, la corégulation figure parmi les moyens de réduire la fracture entre l'espace des réseaux, qui est mondial, et l'espace des démocraties qui reste national ou continental.

## Un organisme d'un nouveau type est nécessaire

C'est vrai, à la suite d'une période récente marquée par une vague de déréglementation est apparue la recherche d'un nouveau type de droit, fondé sur la régulation. Sous la bannière de ce concept riche d'acceptions multiples, on a assisté en France et ailleurs à des démarches différentes et parfois

(1) Pour appréhender cet impact, lire les travaux fondateurs de Manuel CASTELLS, *L'ère de l'information*, FAYARD (trois tomes, 1997-1999).

(2) Après *L'État-Nation*, Jürgen HABERMAS, Fayard, 1999.

contradictaires<sup>(3)</sup>. Ici, à la déréglementation, a succédé la “privatisation du droit”. Ailleurs, au droit écrit par l’État, celui prescrit par des autorités administratives indépendantes.

Dans l’approche différente que retient ce rapport, la régulation sera entendue comme **la transposition dans la société de l’information, à l’âge de l’internet, de principes jusqu’ici reconnus dans les sociétés démocratiques.**

Si des règles doivent être forgées ou adaptées, c’est bien pour assurer le respect de principes aussi incontournables que, par exemple, la liberté d’expression et le pluralisme des opinions, la protection des enfants ou des consommateurs, la diversité culturelle ou le respect de la concurrence.

C’est dans ce cadre que reste légitime la régulation publique par la loi et les juges. C’est aussi à ce titre que les régulations privées individuelles, communautaires ou économiques doivent être encouragées. La corégulation naît de l’existence reconnue de ces deux dynamiques.

Cette méthode a besoin, pour s’appliquer, de l’existence d’un forum permanent, doté de certains moyens d’action et de fonctionnement.

**Il doit s’agir d’une entité nouvelle.** Ce choix politique majeur fait par la France a été annoncé par Lionel JOSPIN à Hourtin en août 1999. Tout indique que cette orientation doit être confirmée. Très clairement, aucune des autorités administratives indépendantes existantes ne peut jouer ce rôle.

Ainsi l’Autorité de réglementation des télécommunications (ART) est compétente sur l’internet en tant qu’infrastructure, mais pas sur ses usages qui font l’objet de la présente mission.

S’agissant du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), qui est doté en l’état actuel de la législation d’une compétence de principe sur les services de l’internet ne ressortissant pas de la correspondance privée, sa mission, sa composition et ses modes d’action ne peuvent pas prendre en compte la réalité présente et future de l’internet. Une nouvelle modification de la loi de 1986 sera nécessaire pour exclure sans ambiguïté les usages de l’internet – y compris les usages audiovisuels – de son champ d’intervention. L’un des fondements de la légitimité de l’intervention du CSA est la rareté structurelle des fréquences, des canaux ou des opérateurs de “bouquets”. Cette rareté, qui confère une influence particulière à quiconque dispose du droit d’occuper une part de l’espace, cette rareté disparaît sur l’internet. Les acteurs de l’internet ne se voient pas attribuer une portion de l’espace public, comme c’est le cas lorsqu’une fréquence est allouée.

Enfin, il est impossible de faire la différence entre de “réels” actes de communication publique au sens de l’esprit de la loi de 1986 – médias, publications, communication politique... – et d’autre part, des sites web dont les vocations sont pourtant différentes : communication commerciale (boutiques en ligne, sites plaquette, sites de relation clientèle), diffusion de son CV par un individu, échange *via* le web entre les membres d’une famille...

La régulation par le CSA des seules communications “audiovisuelles” sur l’internet ne fait pas plus de sens, dans la mesure où la continuité entre texte, image fixe, son et image animée deviendra de plus en plus grande. Tel site d’entreprise diffusera de temps en temps un discours de son président, tel autre s’enrichira d’illustrations musicales diffusées en continu, tel autre mariera étroitement vidéo, texte et interactivité. Certains produiront, d’autres diffuseront ou mettront en place de simples liens, d’autres feront l’un et l’autre, à différents moments de la journée...

---

(3) Cf. Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, 1998.

Pour autant, les objectifs poursuivis, pluralisme, des opinions, accès de tous à la culture, soutien à la création, protection de l'enfance, demeurent valides et essentiels. Mais les moyens d'action doivent changer.

## Pour un "Forum des Droits sur l'internet"

Au terme de cette mission, la principale recommandation transmise au gouvernement concerne la mise en place d'un Forum des Droits sur l'internet, premier organisme doté d'une mission d'intérêt général qui soit conçu pour pouvoir fonctionner entièrement en ligne.

Cet organisme d'un genre nouveau, qui devrait être constitué comme une association mais pourrait voir son rôle ultérieurement consacré par la loi, n'est pas une autorité administrative indépendante. Il ne fixe pas de règles, ne labellise pas de codes déontologiques et ne statue pas sur des cas individuels. Son rôle est de **favoriser l'adaptation de l'ensemble du droit et de ses pratiques au contexte nouveau de la société de l'information.**

Le rôle de l'organisme se définit par conséquent, non par son champ d'intervention, mais par la nature de ses actions. **Le champ d'intervention de l'organisme couvre en effet l'ensemble des questions juridiques soulevées par les usages de l'internet** : contenus, liberté d'expression et pluralisme, vie privée, commerce et concurrence, protection des consommateurs, propriété intellectuelle, etc. Il exclut en revanche les questions relatives à l'infrastructure de l'internet soi-même, sur lesquelles la compétence de l'ART est pleine et entière. Il n'a pas semblé possible de délimiter par avance le champ d'intervention de l'organisme, tant les questions pouvant être soulevées sont vastes, diverses et appelées à recouvrir de nombreux domaines. En revanche, l'organisme organisera son travail en coordination avec les autorités publiques – autorités administratives indépendantes notamment – susceptibles d'être concernées par les questions qu'il soulève. Des modalités de saisine et de demande d'avis seront précisées.

Le "Forum des Droits sur l'internet" est donc avant tout **un espace de rencontre entre la régulation publique et l'autorégulation, entre les attentes des acteurs économiques et des utilisateurs du réseau.** Son rôle est d'améliorer l'information des acteurs et des utilisateurs, d'assurer un travail de vigilance internationale sur les questions relatives aux usages de l'internet, et d'organiser le débat sur les questions juridiques soulevées en France et à l'étranger de manière, d'une part à faciliter l'action du législateur, et d'autre part à favoriser l'exercice des différentes formes d'autorégulation, sous réserve que celles-ci rencontrent un large assentiment. Sa présence permanente dans les débats internationaux devra contribuer à écarter toute vision trop hexagonale des sujets évoqués.

Outre son rôle d'information du public et de veille, qui se traduira de manière concrète par un travail de recueil d'information et de publication, la fonction principale du Forum consiste donc à reconnaître l'existence de questions juridiques à traiter, puis à organiser et structurer le débat sur ces questions, en utilisant des méthodes de recherche de consensus déjà éprouvées sur l'internet.

Cette approche du débat et du consensus est essentielle. L'ampleur et la diversité des questions juridiques posées par l'Internet et l'émergence de la société de l'information ne permettront pas à un comité unique, aussi large soit-il, de prendre lui-même des positions de qualité sur tous les sujets à traiter.

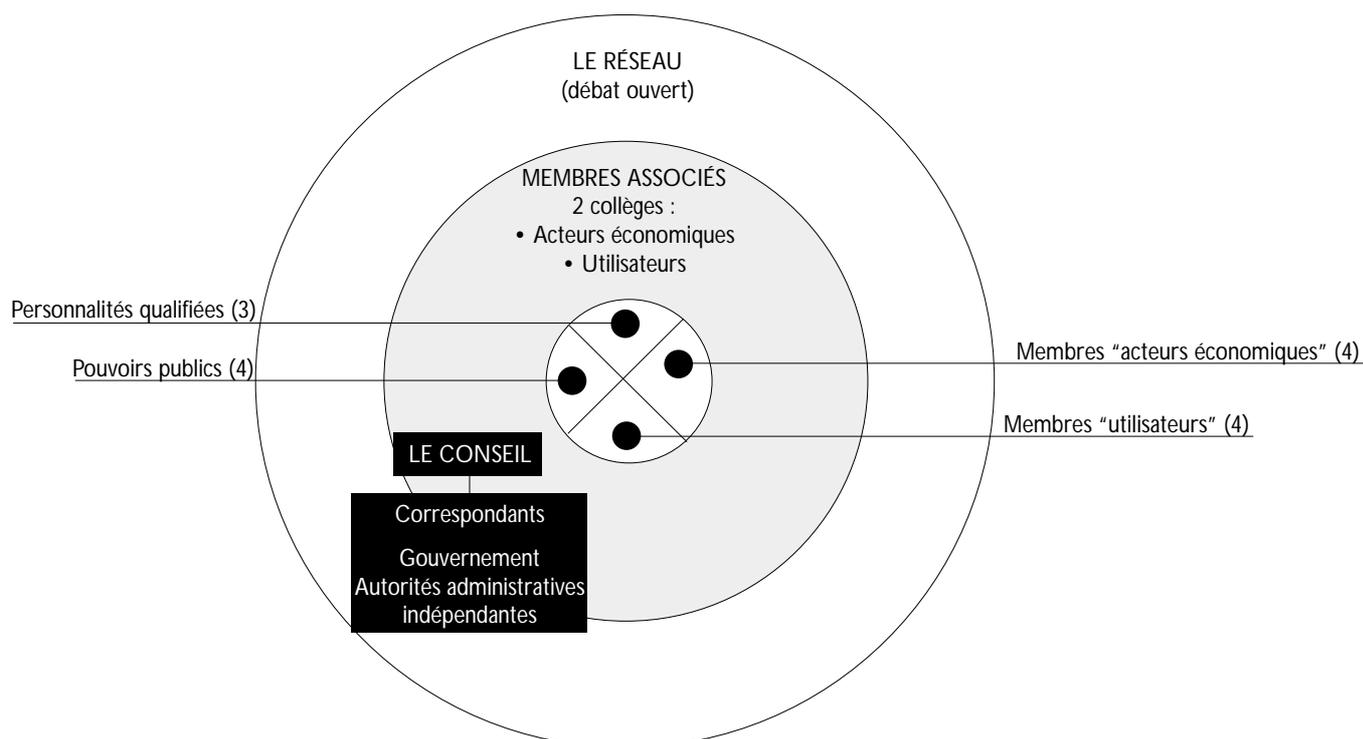
Le Conseil qui formera le noyau du Forum peut en revanche chercher à faire émerger un consensus ou au contraire, rendre compte de divergences au terme du débat.

## Une structure ouverte et souple

Il n'est pas possible de formuler des règles de "représentativité" de l'ensemble des acteurs de l'internet et de la société de l'information, d'une part, parce qu'il s'agit potentiellement de tout le monde, d'autre part, parce que certains secteurs (les professionnels, les entreprises) sont mieux organisés que d'autres (les utilisateurs, les consommateurs...). L'organisme doit donc prendre la forme d'une structure particulièrement ouverte et souple, et ses éventuelles décisions ou prises de position ne peuvent relever d'un simple vote à la majorité. Depuis son origine, l'internet a connu et permis, pour des activités de standardisation par exemple, de telles formes élaborées de concertation permanente, y compris à l'échelle mondiale.

Le Forum s'organiserait en trois cercles concentriques :

- Au centre, un **Conseil** de 15 membres, chargé de reconnaître ou de soulever les questions à traiter, d'organiser le débat et de piloter les missions permanentes d'information et de veille qui seront confiées à l'organisme. En relation constante avec les pouvoirs publics, le Conseil doit avoir également pour mission de faciliter les échanges entre les acteurs multiples de la régulation.
- Le Conseil est désigné, d'une part par les pouvoirs publics (4 membres) et d'autre part par les "**membres associés**", associations d'acteurs économiques, de citoyens, de consommateurs, de collectivités locales. Ces membres qui constituent un second cercle se répartissent en deux collèges (acteurs économiques et utilisateurs) qui désignent chacun 4 membres, selon des modalités destinées à assurer une très forte légitimité aux membres élus.
- Trois personnalités qualifiées sont ensuite désignées par consensus entre les 12 membres élus.
- Le troisième cercle est composé du "**réseau**" en général, c'est à dire de tous les citoyens et des acteurs économiques et sociaux désireux de prendre part aux débats ouverts organisés par l'organisme.



## Un mode de travail original, fondé sur la recherche du consensus

L'organisme peut être saisi d'une question par les pouvoirs publics, ou décider lui-même, de son propre chef ou suite à la sollicitation d'un acteur, de soulever une nouvelle question. Il organise ensuite une consultation préalable de ses membres et des autorités publiques, réunit les pièces du débat, puis ouvre le débat public. Celui-ci se déroule dans la transparence, physiquement et en ligne.

Au terme du débat, qui est animé par l'organisme et fait l'objet de synthèses et points réguliers, le Conseil peut, soit constater l'existence d'un consensus et s'en faire le relais, soit constater que des divergences subsistent entre les participants au débat.

Dans ce second cas, il ne prendra de position que s'il est capable d'atteindre une majorité qualifiée des trois quarts en son propre sein, et se fera l'écho des positions divergentes. En l'absence d'une telle majorité qualifiée, la production du Forum est une simple synthèse du débat, sans recommandation.

## Un organisme doté de moyens d'action

Le Forum doit avoir les moyens d'agir. Seule une structure dotée d'une personnalité morale et d'une existence concrète pourra organiser de manière large et efficace des débats ouverts, physiquement et sur le web, jouer un rôle actif d'information du public, et assurer un travail de vigilance internationale, la production de recommandations, voire l'exercice de médiations entre catégories d'acteurs.

Le budget annuel nécessaire se situe aux alentours de 10 millions de francs. Le financement public constituera la meilleure garantie de l'indépendance et du fonctionnement ouvert du Forum. Aussi, s'il est possible de constituer rapidement le Forum sous la forme d'une association, régie par la loi de 1901, une reconnaissance législative deviendra certainement nécessaire.

Les propositions issues de cette mission, si le Gouvernement entend leur donner une traduction opérationnelle, ne répondent pas, loin de là, à tous les défis dont l'internet est porteur. La lutte contre la cybercriminalité, par exemple, réclame des moyens puissants qui, pour la plupart, ne relèvent pas d'une panoplie juridique.

Mais à l'inverse de réflexions antérieures sur la déontologie des contenus, ces propositions mettent en avant une méthode globale d'action, fondée sur l'observation de la société de l'information et la conviction que de nouvelles régulations démocratiques doivent sans attendre se construire. ■



# La régulation de l'internet : des responsabilités partagées

*Ni vide juridique, ni Far West où tout resterait à bâtir, l'internet pose pourtant de nouvelles questions de droit et de société. À ce jour, ces questions se résolvent dans la pratique par un mélange d'autodiscipline des acteurs et d'application du droit commun avec quelques adaptations. Mais les spécificités de cet espace et la nouveauté des enjeux qui y apparaissent incitent à un renouvellement des modes de régulation.*



# A – La société de l'information et sa régulation : des questions nouvelles

Le développement très rapide de la société de l'information fait naître de multiples questions nouvelles de droit et de société. Les craintes irraisonnées sur le vide juridique que constituerait l'internet se sont maintenant dissipées, puisque le droit existant est applicable sur le réseau comme il l'est dans la société en général. On peut considérer qu'en France ce débat est désormais tranché<sup>(4)</sup>. Mais on commence seulement à prendre la mesure des véritables questions de régulation et d'adaptation du droit que pose un internet où apparaissent des enjeux croissants en termes de pouvoir et d'argent.

## 1 – COMPRENDRE L'INTERNET

---

L'internet doit au départ être analysé comme une simple **infrastructure de communication**. Fondée sur le principe d'un réseau "sans tête", l'idée de l'internet est née dans les années 1960 au sein de cercles liés à l'armée américaine<sup>(5)</sup>, mais sa réalisation a été confiée à un groupe d'universités. Le réseau qui devait devenir l'internet a d'abord servi aux échanges informatiques au sein de la communauté scientifique (et non aux échanges militaires, comme on le dit trop souvent), avant de devenir accessible aux entreprises et au public.

### Une "fédération sans tête"

Comme son nom l'indique, l'"internet" ("inter-réseau") est destiné à raccorder des réseaux informatiques. Il repose au départ sur un simple protocole technique, dénommé TCP/IP. Comme un réseau routier, l'internet est composé d'un ensemble de réseaux (les routes) construits séparément les uns des autres, mais physiquement connectés (croisements et échangeurs), et qui utilisent un "langage de communication" basique (TCP pour *Transmission Control Protocol*) et un système d'adressage commun (IP pour *Internet Protocol*).

Pour devenir une composante de l'internet, un réseau a pour seule obligation de se connecter à un autre réseau déjà raccordé, et d'obtenir une ou plusieurs adresses qui lui permettront d'émettre et de recevoir. Est "connecté à l'internet" tout terminal (ordinateur, téléphone, décodeur numérique...) qui dispose d'une adresse IP, qui lui permet de communiquer avec tous les autres terminaux raccordés.

Il n'existe donc aucune autorité centrale de l'internet, si ce n'est celle qui reçoit la charge essentiellement administrative de superviser l'allocation des adresses : l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), organisation internationale non-gouvernementale installée en Californie. C'est *a posteriori* que l'on peut dresser une topographie de l'internet, mais celle-ci ne résulte d'aucune planification préalable.

---

(4) Cette réflexion avait été bien synthétisée dans le rapport du conseil d'État, Internet et les réseaux numériques, 1998.

(5) Il s'agissait de partager des informations et de garantir la continuité des communications même dans le cas d'une attaque sur les centres de commandement.

## Des paquets d'information libres et égaux entre eux

Sur l'internet, les informations quelles qu'elles soient (textes, programmes informatiques, images, sons, conversations téléphoniques...) circulent sous forme numérique et sont découpées en "paquets". Le rôle du réseau est d'acheminer les paquets vers leur destination (matérialisée par l'adresse IP), en les transmettant par "sauts" d'un nœud du réseau à un autre. Chaque paquet est transmis de manière indépendante et peut suivre un chemin différent des autres, le terminal se chargeant de rassembler les morceaux reçus et éventuellement de les remettre en ordre.

Un tel modèle présente plusieurs avantages en termes de robustesse et de coût. Il rend pratiquement impossible la mise en place de dispositifs de contrôle ou d'écoute réellement efficaces<sup>(6)</sup>. En revanche, il ne permet pas de garantir une qualité de service – en termes de débit (vitesse de transmission), de délai d'arrivée des informations, etc. Plusieurs initiatives en cours visent à remédier à cette limitation, sans doute au prix d'une différenciation du service en fonction du prix payé par les utilisateurs.

## Différencier infrastructure et usages

Pure infrastructure, l'internet ne possède donc pas (du moins pour l'instant) d'intelligence propre, au delà de celle qui consiste à acheminer les paquets d'information d'un point à un autre. L'intelligence réside aux extrémités du réseau, dans les appareils (aujourd'hui pour l'essentiel des ordinateurs) qui y sont connectés. Il n'existe donc, par construction, pas de différence fondamentale entre un "serveur" (qui distribue des services et des informations) et un "terminal" (qui accède aux services et informations) : la terminologie technique désigne d'ailleurs tout appareil doté d'une adresse comme un "serveur" (*host*). Tout appareil connecté est donc en principe capable de se connecter avec tous les autres "serveurs", où qu'ils se trouvent. À la différence du réseau routier, l'internet – en tant qu'infrastructure – ne connaît donc pas les frontières, ne sait même pas quand il les franchit.

L'internet ne fixe pas non plus de limite à la nature des usages qui sont faits de son infrastructure. Des milliers d'applications différentes font usage du réseau. Les plus connues et utilisées sont le courrier électronique (*e-mail*), le Web et les groupes de discussion (*newsgroups*). Mais les usages de l'internet évoluent sans cesse. Il y a six ans, le Web était un système confidentiel pratiquement réservé aux chercheurs. Des applications telles que la "messagerie instantanée", la téléconférence, l'échange de fichiers musicaux, etc., n'étaient même pas imaginées. Dans cinq ans, des usages que nous ne connaissons pas aujourd'hui rassembleront des millions de personnes.

---

(6) Même un système aussi lourd qu'Echelon ne peut pas "écouter" une part significative des échanges sur l'internet. En outre, moins la topologie de l'internet donnera d'importance aux nœuds d'interconnexion américains, moins de tels dispositifs seront efficaces : la part des communications Internet entre pays européens qui transitent par les États-Unis serait ainsi passée en un an de près des deux tiers, à moins de 40 %.

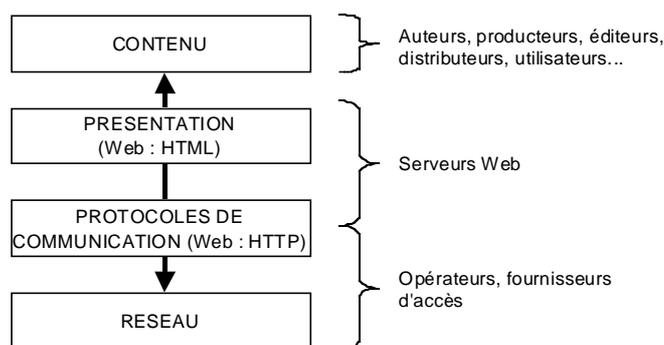
## Et demain ? Que fera-t-on sur l'internet ?<sup>(7)</sup>

L'internet de 2005 ressemblera peu à celui que nous connaissons. Une série de ruptures technologiques se profilent, qui transformeront en profondeur l'"expérience" que chacun fera de l'internet et donneront naissance à des usages entièrement nouveaux :

- Généralisation des hauts débits. Les communications téléphoniques passeront de plus en plus par l'internet. L'usage de l'image, du son, de la vidéo se généralisera. À partir d'un site Web, il sera par exemple possible d'entrer en communication visiophonique avec un correspondant pour échanger, travailler ou commercer avec lui.
- Multiplication des appareils communicants. Les appareils ménagers, les téléviseurs, les colis, les machines-outils, les distributeurs automatiques... seront des terminaux internet. L'ordinateur traditionnel représentera une part de plus en plus faible (quoiqu'encore importante) des usages. Le domicile sera équipé d'un "réseau domestique" reliant entre eux tous les appareils électroniques et électroménagers.
- Connexion permanente. Tous les terminaux connectés au réseau le seront en permanence. Ils disposeront de leur propre page Web permettant, par exemple, de les piloter ou de les dépanner à distance. Des applications d'alerte, de télémaintenance, de mise à jour automatique d'informations ou de logiciels... se généraliseront.
- Mobilité. Des appareils mobiles aux formes et aux fonctions variées seront connectés au réseau, à des débits qui permettront de marier communication téléphonique (ou visiophonique), réception audiovisuelle, services personnels (information, sécurité, jeux...), etc. Les entreprises pourront offrir de nouveaux services à leurs clients, ou encore rester plus facilement au contact de leurs employés itinérants ou télétravailleurs.
- Qualité de service et sécurité. L'internet sera le support d'applications vitales telles que les réseaux d'entreprise multi-sites, les échanges entre bureaux d'études, la télésurveillance, les communications de sécurité, ou d'autres usages ayant un besoin critique de temps réel ou de sécurité.
- Gestion de l'information et des connaissances. L'information sera plus facile à trouver et à exploiter. Des services de plus en plus personnalisés délivreront une information adaptée aux caractéristiques et aux besoins de chaque utilisateur, et prendront en compte le contexte dans lequel celui-ci se trouve à un moment donné : à son bureau, au domicile, en déplacement...

## Les contenus de l'internet : la chaîne des intervenants

Techniquement, les contenus et les usages "finaux" ne sont connus ni de l'internet en tant que réseau, ni des acteurs intervenant dans la chaîne technique de fourniture du service.



(7) Tiré des travaux de la Fondation Internet Nouvelle Génération (FING, <http://www.fing.org>).

On peut schématiquement décrire les principaux acteurs du Web (qui n'est qu'une des formes d'utilisation de l'internet) comme suit – sans toutefois oublier que, dans la pratique, les frontières ne sont pas clairement définies et que de nombreux acteurs peuvent jouer plusieurs rôles :

- Les fournisseurs d'accès Internet permettent aux utilisateurs (particuliers) et entreprises de se connecter au réseau. On distingue généralement trois niveaux de fournisseurs d'accès internet (FAI) : les détaillants (abonnés individuels ou très petits établissements), les grossistes (connexions d'entreprises) et les "colonnes vertébrales" (*backbones*) dont les clients sont pour l'essentiel les fournisseurs d'accès des deux autres catégories. On peut s'imaginer les FAI comme des tronçons du réseau routier, de taille et de portée différentes, reliés entre eux au travers de grands "nœuds d'interconnexion" (sortes d'échangeurs ; en France : GIX, SFINX) ou d'accord bilatéraux (les carrefours). Les FAI connaissent les protocoles techniques utilisés par leurs abonnés (http pour le Web, smtp pour le courrier électronique...), mais pas le contenu de leurs échanges.
- Les fournisseurs de services internet ("ISP", pour *Internet Service Providers*), qui mettent à disposition les outils et services permettant de construire un site Web et s'occupent de l'exploitation technique du serveur, bien souvent en louant un espace sur des machines qu'ils possèdent. Le spectre des prestations est très large et s'étend jusqu'aux serveurs de "pages personnelles" créées et gérées par les utilisateurs eux-mêmes.
- Les créateurs et exploitants de sites, qui peuvent eux-mêmes se subdiviser en auteurs, prestataires, éditeurs, distributeurs, "portails"...De très nombreuses combinaisons sont possibles dans ce contexte. Le responsable d'un site peut très facilement déménager son site d'un serveur vers un autre, situé n'importe où dans le monde, y compris en conservant son adresse s'il dispose de son propre "nom de domaine"<sup>(8)</sup>. Il peut également décider de récupérer son contenu sur ses propres machines, ou au contraire de recourir au relatif anonymat des serveurs "communautaires" qui proposent à chacun de créer son propre site Web. Cette dissociation entre contenus et prestation technique prend d'autant plus d'importance que le volume des informations créées et diffusées sur le Web prend des proportions considérables. On dénombre plus de 10 millions de sites Web dans le monde (et plus de 100 000 en France), compte non tenu des "pages personnelles" qui sont au moins aussi nombreuses. La situation est profondément différente de celle du Minitel, qui plafonne à 25 000 services, dont pratiquement aucun n'est proposé par des individus.

---

(8) Un "nom de domaine" traduit une adresse Internet (composée d'une suite indigeste de 12 chiffres) en un nom plus mnémotechnique, tel que "**masociete.com**". Pour changer de serveur tout en conservant son nom, il suffit de demander au registre chargé du nom de domaine de modifier l'adresse IP à laquelle correspond le nom.

## 2 – UN NOUVEL ÂGE DU RÉSEAU QUI POSE DES QUESTIONS INÉDITES

---

### De l'internet communautaire à l'internet grand public : nouveaux publics, autres attentes

De ses origines, l'internet conserve l'architecture décentralisée. Avec son appropriation par les scientifiques et les informaticiens, cette décentralisation s'est combinée avec une pratique nouvelle d'échange, de partage et de collaboration.

Le modèle technique est devenu un modèle de comportement "communautaire". Poussant le modèle plus loin, certains des premiers internautes ont alors développé à propos de l'internet une philosophie qui voit dans le "cyberespace" un lieu idéal, débarrassé des contraintes du "monde réel", totalement libre et souverain.

L'ouverture commerciale a élargi considérablement le périmètre des acteurs et des utilisateurs de l'internet, et diversifié la nature des usages et des contenus que celui-ci véhicule. L'internet a aujourd'hui un impact majeur sur le fonctionnement des entreprises et des marchés du monde entier ; il joue un rôle croissant dans l'information, l'éducation, la culture, les loisirs de centaines de millions de personnes ; dans plusieurs pays, il représente déjà un puissant facteur d'ouverture et de démocratisation.

Mais en même temps que l'internet s'est développé, la possibilité – et l'intérêt – d'exploiter le réseau à des fins illicites sont devenus également manifestes. L'ouverture de l'internet à tous donne donc une nouvelle ampleur à la question des pratiques illicites sur l'internet, dont le caractère mondial, décentralisé et dématérialisé met au défi les réponses judiciaires traditionnelles.

### L'internet marchand : de nouveaux enjeux

Lieu d'échange d'idées, l'internet est également un espace d'échange de biens et services, ainsi qu'une place de marché sur laquelle se joue une partie de la guerre économique.

La commercialisation des accès aux réseaux et l'irruption du grand public d'une part, des entreprises de l'autre, ont profondément modifié l'écologie de l'internet. Le développement du commerce électronique a donné naissance à de nouvelles formes d'incivilité, de délinquance ou de litiges : fraude sur les moyens de paiement ou les achats, commercialisation de produits interdits, contrefaçon, "spam" frisant le harcèlement (courriers électroniques commerciaux non sollicités), etc.

Sur ce nouveau marché que constitue l'internet, les consommateurs doivent être protégés contre la fraude ou les commerçants indécents, et les commerçants doivent pouvoir compter sur une certaine sécurité juridique.

Au-delà de cette recherche d'un cadre juridique fiable pour les transactions, il faut également assurer les conditions d'une saine concurrence au niveau mondial. L'enjeu économique représenté par la "net-économie", qui concerne tous les secteurs économiques et toutes les entreprises, rend crucial ce respect de la concurrence. Les alliances entre fournisseurs de contenus et d'accès, symbolisée par la fusion AOL/Time Warner, font peser le risque d'une concentration verticale préjudiciable tant aux consommateurs qu'aux fournisseurs de services indépendants. La gestion de la ressource rare que constituent pour l'instant les noms de domaine et le rôle essentiel des "portails" qui référencent les sites présents sur le réseau, relèvent de cette même problématique.

## L'internet espace d'une nouvelle citoyenneté

L'usage commercial croissant de l'internet ne doit pas occulter la dimension non marchande et citoyenne de l'internet. Sur l'internet comme ailleurs, le marché ne suffit pas à réguler les rapports sociaux.

Pour reprendre l'expression de Joël de Rosnay<sup>(9)</sup>, l'internet peut en effet se définir comme un "écosystème informationnel", c'est-à-dire un ensemble d'interdépendances entre des millions d'agents, qui ne sont pas seulement des outils techniques (réseaux, modems, ordinateurs et autres terminaux) mais aussi des intermédiaires spécialisés (fournisseurs d'accès et de contenus) et, de plus en plus, chaque organisation et chaque individu. Les systèmes de communication qui se multiplient ouvrent ainsi la porte à un "nouvel espace-temps économique, sociologique et culturel".

Ce nouvel espace-temps a vocation à concerner chaque individu dans toutes ses dimensions sociales, économiques et même politiques. L'internet, né dans une perspective de partage d'informations entre militaires et de partage des savoirs entre chercheurs, touche désormais tout le monde, et tous les types d'activité, marchandes ou non marchandes d'information, de loisir, de consommation, d'éducation, de citoyenneté...

Le développement de l'internet fait donc naître d'importants enjeux culturels et démocratiques. Il multiplie les capacités d'expression et d'action des citoyens et de leurs associations. Les groupes de discussion et le courrier électronique favorisent la mobilisation des réseaux militants. Grâce à l'internet, les mouvements de contestation de l'AMI (Accord multilatéral sur les investissements) ou de l'Organisation mondiale du commerce ont pu se développer largement et rapidement et la guérilla zapatiste a pu mieux faire connaître ses positions<sup>(10)</sup>. Au sein des associations ou d'autres organisations citoyennes, c'est sans doute dans le processus même d'élaboration collective des décisions que l'apport de l'internet se fait le plus sentir. La mise en place de forums internes, le travail en commun sur un document dont les versions successives sont mises en ligne, la publication très rapide des minutes des réunions, dessinent une forme nouvelle de "démocratie élaborative" dans laquelle la distance entre les citoyens (ou les adhérents) et leurs représentants se réduit.

En outre la demande croissante de transparence qu'expriment les citoyens vis à vis de leurs institutions trouve aujourd'hui des réponses nouvelles grâce à la technologie. La numérisation des informations et leur disponibilité permanente sur le réseau rendent accessible à chacun des documents auparavant plus difficiles d'accès, comme les débats du Parlement, les rapports gouvernementaux ou parlementaires.

On discerne donc quelles possibilités nouvelles ouvre l'internet pour faire vivre la démocratie, et à quel point il serait erroné d'y voir seulement le vecteur d'une révolution économique, sans prendre en compte ses multiples dimensions sociales et politiques.

Or, le poids des groupes de communication mondiaux se renforce, avec des fusions de premier plan comme celle d'AOL et de Time-Warner. L'apparition d'acteurs aussi puissants peut faire craindre pour le pluralisme et la diversité. Il n'est sans doute pas de l'intérêt de ces acteurs d'interdire l'accès de quiconque au réseau, mais ils peuvent rendre les expressions "marginales" de moins en moins visibles ou accessibles. Il importe donc que puissent continuer à s'exprimer sur l'internet les principes fondamentaux du droit de la communication, et tout particulièrement que le pluralisme et la diversité culturelle soient assurés.

---

(9) Voir les articles de Joël de Rosnay : "La société de l'information au XXI<sup>e</sup> siècle : enjeux, promesses et défis", RAMSES 2000, IFRI/Dunod, novembre 1999, "La France et le Cybermonde", Le Monde diplomatique, août 1997, et sur le site du "Carrefour du futur" :

<http://www.cite-sciences.fr/derosnay>

(10) Sur tous ces points, voir les développements dans La France dans la société de l'information, la Documentation française, 1999.

### 3 – UNE DEMANDE COMPLEXE DE RÉGULATION

---

La question de la régulation de l'internet doit être entendue au sens large comme concernant l'ensemble des règles s'appliquant aux contenus et aux pratiques, qu'elles résultent de l'intervention d'un régulateur public ou d'autres mécanismes<sup>(11)</sup>. L'enjeu de cette régulation est la transposition des normes de comportement et des valeurs démocratiques dans le monde des réseaux.

Or, la régulation de l'internet fait l'objet de demandes complexes, voire contradictoires. Des équilibres doivent être trouvés entre libertés et contrôles pour satisfaire des aspirations très diverses, en veillant d'un côté à la reconnaissance de la primauté des libertés, et de l'autre à la sauvegarde des droits fondamentaux (protection des mineurs, droit au respect de la vie privée et de la dignité humaine).

#### Une demande fondamentale : la liberté d'expression

La structure égalitaire et décentralisée de l'internet s'est vite transformée en métaphore d'une société idéale sans contrôle, sans hiérarchie et sans intermédiaire. Le réseau se prête mal à toute forme de hiérarchie et à l'intervention étatique. Se développant et évoluant de façon autonome, l'internet (en tant que réseau) n'est géré par aucun organisme doté d'un quelconque pouvoir réglementaire. En cela, il échappe largement dans son fonctionnement quotidien à la souveraineté des États.

Beaucoup d'internautes affirment un attachement très fort à la liberté d'expression érigée en principe fondateur. L'internet est vécu comme un espace nouveau de liberté d'expression et d'échange où toute velléité d'intervention des États est regardée avec méfiance. La tentation existe aussi de récuser les règles existantes qui n'auraient pas vocation à s'appliquer dans le cyberspace.

Sans nul doute, la liberté d'expression doit être reconnue comme un principe fondamental de l'internet. Elle constitue à la fois l'une de ses conditions de développement et l'un de ses acquis. Les réticences des régimes les moins démocratiques vis-à-vis du réseau en sont le témoignage édifiant. En France, la décision de supprimer la formalité de déclaration préalable des sites web auprès du procureur de la République et du Conseil supérieur de l'audiovisuel témoigne du caractère premier de la liberté d'expression sur l'internet<sup>(12)</sup>. Mais la protection des libertés sur l'internet n'est pas seulement la protection d'un acquis. Elle est aussi l'objet de débats sur lequel des choix démocratiques, les plus informés et les plus concertés possibles, devront être faits. Parmi ces choix on peut citer quelques exemples :

- La question de l'anonymat sur le web. Le temps du célèbre dessin "Sur l'internet, personne ne sait que vous êtes un chien" semble s'éloigner de plus en plus. Les techniques de marketing utilisées par les entreprises, ainsi d'ailleurs que les progrès de la signature électronique, tendent à une divulgation accrue de l'identité des internautes. Cette évolution, qui correspond à un tournant de l'internet vers le grand public et les usages commerciaux, mérite d'être connue et débattue. Des parades technologiques à cette

---

(11) Sur les définitions du concept de la régulation, voir "De quelques usages du concept de régulation", par Jacques Chevallier, in *La régulation entre droit et politique*, textes réunis sous la direction de Michel Miaille, L'Harmattan, 1993.

(12) La suppression de cette formalité de déclaration préalable est prévue dans le projet de loi en cours de discussion relatif à la réforme de la loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication audiovisuelle.

perte d'anonymat se développent<sup>(13)</sup>. L'enjeu reste un important élément de discussion. L'amendement BLOCHE tel qu'adopté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale reconnaît dans la procédure d'identification instaurée par le projet d'article 43-6-4 un droit à l'anonymat, – c'est-à-dire en pratique le droit de ne se faire connaître au public qu'à travers un pseudonyme – en faveur des personnes éditant un service de communication en ligne à titre non professionnel.

- La question du pluralisme de l'expression politique. La France est dotée d'un dispositif très précis de réglementation de l'expression politique prévu par le code électoral et l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986. Ces dispositions encadrent la communication politique pendant et en dehors des campagnes électorales sur les supports radiophoniques et télévisuels, publics et privés, nationaux et locaux.

On peut envisager qu'à terme les exigences de pluralisme politique qui fondent cette législation appellent une transposition dans le domaine de l'internet. Il est clair que le contrôle des temps d'antenne n'a pas de sens sur le web, et que le pluralisme de la presse écrite est garanti non par des contrôles, mais par un dispositif de soutien économique. En revanche, on peut imaginer des scénarios où la convergence et la concentration pourraient rendre nécessaire un suivi du pluralisme politique sur les portails généralistes.

## Une demande de sécurité vis-à-vis des contenus illégaux

Des dévoilements du réseau ont pu susciter l'inquiétude d'un certain nombre d'utilisateurs. L'internet a été présenté comme le réseau de tous les dangers où proliféraient les contenus illicites : les contenus à caractère pédophile, les réseaux terroristes, la vente interdite de médicaments..., crainte accréditée par les médias qui, surtout dans les premières années d'essor du réseau, se sont fait le relais de cette vision.

Sans exagérer l'ampleur des problèmes actuellement rencontrés, ni en faire le seul enjeu d'une réflexion sur la régulation de l'internet, il faut prendre toute la mesure de la diffusion des contenus illégaux sur le réseau, pour que puisse être trouvée une réponse par l'intervention des autorités de police et de justice compétentes.

En parallèle, la question des contenus illicites et préjudiciables appelle également une approche préventive. L'autorégulation des acteurs se trouve ainsi sollicitée, ce qui présente à la fois des avantages et des risques. Ainsi, les fournisseurs d'hébergement sont quotidiennement saisis de demandes qui tendent à supprimer l'accès à des contenus illicites ou préjudiciables. Ils y font droit quand la violation de la loi ou des engagements contractuels souscrits par leurs usagers ne leur paraît pas faire de doute<sup>(14)</sup>. De même, le développement d'offres, marchandes ou non marchandes, de dispositifs de filtrage et de labélisation, peut compléter cette approche préventive.

---

(13) La firme canadienne Zero-Knowledge Systems, qui fournit aux internautes des pseudonymes pour naviguer, échanger des courriers électroniques ou participer à des canaux de discussion, a également développé un dispositif de "lettres de créances numériques". Au lieu de devoir communiquer leur identité, les internautes utilisant ce dispositif peuvent se borner à révéler l'information précise qu'exige le site, par exemple qu'ils ont plus de 18 ans, qu'ils sont citoyens américains ou que leur banque leur a ouvert une ligne de crédit suffisante pour leur permettre de participer à une vente aux enchères en ligne.

(14) Dans le mois de janvier 2000, l'hébergeur Multimania, qui abrite 350 000 sites, aurait, d'après son responsable Michel Meyer, coupé l'accès à 1 000 sites ("Les hébergeurs priés de sévir. La loi va les obliger à la vigilance sur les contenus de leurs sites", article de Florent Latrive, in Libération, vendredi 6 avril 2000). <http://www.liberation.com/multi/20000403/20000406.html>

## Une demande de protection de la vie privée

La facilité des intrusions ou divulgations de données à caractère personnel est apparue comme une menace pour la vie privée, les libertés individuelles et publiques. En effet, le réseau est fondé sur un principe de communication d'adresse à adresse qui rend possible, sinon facile, l'identification de l'utilisateur.

Sur le Web, des "traces invisibles" qui défient les principes de la protection des données, permettent de dresser des profils comportementaux, un "fichage" de l'individu constitué à partir de données collectées à son insu<sup>(15)</sup>. L'attrait de sites et de démarches commerciales "personnalisées", adaptés au profil du consommateur, font de l'internaute lui-même un enjeu de commerce.

La protection de la vie privée est donc un important domaine de préoccupation des internautes. Même aux États-Unis, d'abord tenants de la pure autorégulation, la nécessité d'une intervention publique pour la protection de la vie privée se fait jour : la *Federal Trade Commission* s'est saisie du sujet<sup>(16)</sup> et les initiatives se multiplient au Congrès, au point que l'on commence à évoquer l'idée de créer une *Data Protection Agency*. De même, le Canada a adopté le 13 avril 2000 une nouvelle loi sur la protection des informations personnelles et les documents électroniques destinée à entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001<sup>(17)</sup>.

Dans ce domaine, la France dispose d'un cadre législatif, la loi "Informatique et libertés" du 17 janvier 1978, et d'une institution spécialisée, la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Cette dernière a naturellement étendu son champ d'intervention au monde des réseaux. Les sites mettant en œuvre des traitements informatisés d'informations nominatives doivent souscrire une déclaration auprès de la CNIL<sup>(18)</sup>.

L'adaptation de la CNIL au monde des réseaux se poursuivra avec une nouvelle loi "Informatique et libertés", qui transposera en droit français la directive communautaire relative à la protection des données à caractère personnel du 24 octobre 1995. C'est une chance pour la France que de disposer dans sa législation et dans ses institutions d'instruments déjà adaptés. Les négociations avec les États-Unis sur le niveau adéquat de protection des données personnelles, qui ont débouché sur la signature le 15 mars d'un accord entre la commission européenne et l'administration américaine sur le commerce de fichiers nominatifs (*Safe Harbor*) ont démontré que l'Europe, et la France, disposaient d'une réelle avance dans la protection des données personnelles.

---

(15) Voir la rubrique "Vos traces" sur le site internet de la Commission nationale de l'informatique, de la communication et des libertés <http://www.cnil.fr>

(16) La FTC a chargé un comité consultatif sur l'accès en ligne et la sécurité d'étudier, pour le mois de mai 2000, la question du traitement des données personnelles.

(17) Cf. <http://e-com.ic.gc.ca/>

(18) Au mois d'avril 2000, 4000 sites avaient rempli cette obligation. Cf. <http://www.cnil.fr>

## La protection des données personnelles et le commerce électronique en France

---

La CNIL a rendu publique le 19 avril 2000 une enquête sur les pratiques en matière de protection de 100 sites français importants de commerce électronique<sup>(19)</sup>.

Le bilan d'ensemble est plutôt positif : 96 % des sites marchands étudiés sécurisent la transmission des coordonnées bancaires et 70 % donnent des informations complémentaires sur le dispositif. Enfin, 97 % des sites qui ont la volonté de céder les informations à des tiers informent les internautes de leur droit de s'y opposer.

Pourtant des lacunes se font également jour : 40 % de sites n'indiquent pas l'adresse physique du responsable du site et 55 % des sites étudiés n'ont pas déclaré leurs fichiers à la CNIL. Face à ces lacunes, la CNIL privilégie une approche pédagogique, en contactant les responsables des sites qui n'ont pas rempli leurs obligations, et souhaite – à juste titre – une actualisation rapide de la loi Informatique et Libertés du 6 janvier 1978.

---

## Une demande de confiance et de sécurité vis-à-vis du commerce en ligne

Le développement de l'internet marchand a fait naître une demande de protection visant à assurer la sécurité des transactions, notamment en matière de loyauté des échanges et de sécurité des paiements.

L'essor des échanges sur l'internet doit s'accompagner de garanties offertes aux utilisateurs, consommateurs et commerçants : il n'y a pas de commerce sans confiance.

De nombreuses études tendent à démontrer qu'un des obstacles au développement du commerce électronique des particuliers tient à l'incertitude juridique ressentie par les consommateurs.

Le commerce électronique permet de mettre en relation directe le vendeur et le consommateur final, ce dernier pouvant accéder à une offre diversifiée de services au plan mondial. Un sentiment d'insécurité subsiste. Celui-ci est lié aux manques d'information sur l'identité et sur la preuve de l'existence réelle de l'entreprise offrante, les caractéristiques du bien ou service offert, la loi applicable en cas de différends avec le vendeur et la valeur juridique des engagements pris en ligne.

Cette inquiétude est renforcée par le manque de connaissances sur les risques liés à l'utilisation des moyens de paiement en ligne. La divulgation d'un numéro de carte bancaire rencontre ainsi, en l'absence d'un dispositif de sécurisation solide, de nombreuses réticences face aux risques de "piratage" de ces données même si l'utilisateur n'est pas *in fine* responsable de l'utilisation induite de son compte bancaire. De leur côté, les commerçants ne bénéficient d'aucune garantie de paiement (sauf dans le cadre du système de lecteur de cartes bancaires à domicile Cyber-Comm) et disposent de peu de moyens d'action en cas de problème intervenant au delà de nos frontières.

Le commerce électronique provoque également une mutation de marchés initialement réservés aux sociétés et étendus aux particuliers. Peu habitués au commerce transfrontalier, ceux-ci se trouvent confrontés à une absence d'interface ainsi qu'à une méconnaissance du droit applicable, des recours qu'ils peuvent exercer et des garanties dont ils peuvent disposer.

---

(19) Cf. <http://www.cnil.fr/actu/index.htm>

## Des enjeux de protection de la concurrence

Parmi les libertés à protéger sur l'internet, la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas la moins sensible. Les services de l'internet sont en effet des services nouveaux, avec des enjeux financiers croissants, et souvent des modèles économiques qui se cherchent.

Dans ce contexte mouvant, le commerce électronique entretient des rapports ambigus avec la notion de libre concurrence : son développement repose sur la mise en relation d'un nombre croissant de vendeurs et d'acheteurs, grâce aux potentialités offertes par l'internet, mais, en même temps, chaque acteur a intérêt à se constituer des clientèles captives. Les services que propose l'internet posent de multiples questions de respect de la concurrence, sans oublier celles que posent les infrastructures mêmes du réseau. On peut en citer quelques exemples.

- La problématique de concurrence la plus évidente est celle des "portails", qui, par les services qu'ils offrent, entretiennent une concurrence forte, mais qui, pris individuellement, peuvent être regardés comme une forme de restriction de l'offre proposée aux utilisateurs. Si un portail venait à acquérir une position dominante, des conditions de respect de la concurrence pourraient devoir lui être imposées, par exemple pour la transparence du choix des prestataires<sup>(20)</sup>.
- La frontière à tracer entre informations libres et contenus soumis à des droits exclusifs de retransmission peut poser des questions. Ainsi, aux États-Unis, certaines ligues sportives, et notamment la *National Football League* en mars 2000, ont décidé de créer des portails afin de centraliser l'exploitation des droits de retransmission sur internet, en traitant l'internet comme une radio ou une télévision, qui ferait l'objet de droits exclusifs de retransmission. Cette démarche pose la question de l'accès des autres sites internet à des contenus à forte audience. En France, des questions comparables pourraient se poser.
- À un autre niveau, la liberté du commerce et de l'industrie est également mise en cause par des alliances ayant vocation à constituer des monopoles. C'est le cas du rachat annoncé le 7 mars 2000 de la société *Networks Solution Inc.*, qui a longtemps été la seule société à délivrer des noms de domaine, et qui détient encore la base de données des domaines ".com", ".org" et ".net", par *Verisign*, la principale entreprise de certification mondiale, qui délivre les "certificats numériques" essentiels pour la signature électronique.

Il appartient aux autorités gardiennes de la concurrence, américaines ou européennes, d'examiner la constitution d'un groupe qui détiendrait une position dominante sur toute la fonction de traduction entre l'identité des entreprises et des personnes dans le monde réel, et leur identité numérique. Au-delà de l'examen d'une telle opération au regard des règles de la concurrence, cet exemple peut également nécessiter des réflexions sur le fonctionnement du système international en matière de noms de domaines (contrôle de NSI par l'ICANN, *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) et sur la certification des signatures électroniques.

---

(20) À propos des portails, on peut se reporter à l'avis rendu par le Conseil de la concurrence à la demande de l'Autorité de régulation des télécommunications concernant la création d'un "Portail vocal" par France Télécom, avis n° 99-A-10 du 20 juillet 1999.

## Des enjeux de droit de la propriété intellectuelle

Comme c'est le cas dans tant d'autres domaines, le droit de la propriété intellectuelle s'applique normalement sur l'internet, ainsi qu'ont su déjà le rappeler de nombreuses décisions de justice<sup>(21)</sup>.

Pourtant, l'essor de l'internet fait naître de nouvelles questions. S'agissant du versement des droits d'auteur aux journalistes pour la reprise de leurs écrits par voie électronique, mais aussi du statut des liens hypertextes ou des limites du droit de citation, des tensions apparaissent au grand jour, avec des enjeux financiers qui mettent en cause la viabilité économique de plusieurs professions ou de certains projets. Ces tensions opposent au premier chef les auteurs et les éditeurs, ou différentes catégories d'éditeurs entre elles, par exemple les éditeurs traditionnels reprenant leurs contenus en ligne et les éditeurs électroniques ou encore les éditeurs privés et les diffuseurs de données publiques.

Fondamentalement, ces conflits naissent de la nature de l'internet, dont l'architecture même facilite la diffusion de contenus hors du contrôle de leurs propriétaires. Ces conflits peuvent relever d'affaires assez simples de piratage, dans lesquelles des contenus, grâce à la facilité des copies numériques, sont contrefaits sans paiement de droits.

De récentes affaires aux États-Unis ont montré que ces conflits ne se limitaient pas aux titulaires de droits sur des contenus éditoriaux, mais pouvaient concerner aussi de nouveaux formats de diffusion (le MP3 pour la musique), les dispositifs permettant de lire des DVD sous Linux ou encore l'interdiction faite à un site canadien (*iCraveTV.com*) de retransmettre des émissions télévisées au motif qu'il n'avait pas su mettre en place un dispositif technique empêchant les utilisateurs des États-Unis d'y avoir accès.

La question de la propriété intellectuelle sur l'internet ne se limite pas à des conflits catégoriels, mais elle met en jeu l'ajustement d'un cadre juridique jusqu'ici bien défini à un univers où les jeux des acteurs sont différents et où les contrôles sont plus difficiles.

---

(21) Ainsi, de nombreuses décisions de jurisprudence sont déjà intervenues en France pour faire respecter le droit de reproduction d'une œuvre dans le cadre des réseaux numériques, par exemple dans le cas de la reproduction d'écrits littéraires (affaires Brel et Sardou, affaire Queneau) ou d'œuvres journalistiques (affaire des Dernières Nouvelles d'Alsace).

## 4 – LE DROIT S'APPLIQUE SUR L'INTERNET MAIS IL DOIT PARFOIS ÊTRE REDÉFINI

---

La révolution numérique crée-t-elle une révolution juridique ?<sup>(22)</sup> L'application du droit existant à l'internet, comme la résistance des principes juridiques à la société de l'information semblent plaider pour une réforme, plutôt que pour la révolution. Pourtant des adaptations multiples sont nécessaires. Et si le droit s'applique, en pratique sa mise en œuvre se heurte à des difficultés difficilement contournables.

### L'internet ne constitue pas une zone de non-droit : l'ensemble des législations trouve à s'y appliquer

Pendant la période initiale d'émergence du réseau des réseaux, la nouveauté du phénomène ainsi que la diversité des acteurs, la dimension mondiale du réseau et la décentralisation des activités ont pu conduire certains à regarder l'internet comme un "vide juridique" où le droit ne s'appliquerait pas. Cette vision hâtive est aujourd'hui dépassée.

En effet, il faut l'affirmer, le débat est classé. Comme l'a souligné le rapport du Conseil d'État<sup>(23)</sup> ainsi que de nombreuses décisions de justice, le droit s'applique sur l'internet comme ailleurs.

Les législations qui s'appliquent aux diverses activités humaines s'appliquent à ces mêmes activités dans le cyberspace. Ainsi, l'internet ne bouleverse pas les grandes catégories juridiques du droit civil ou du droit pénal.

En matière de comportements illégaux, ce constat vaut de la même façon : une infraction pénale demeure une infraction quel que soit le support sur lequel elle est perpétrée. Si le cyberspace offre aux criminels des moyens d'action modernisés, il ne crée pas véritablement une criminalité fondée sur de nouvelles atteintes.

Le droit positif assorti de quelques modifications est susceptible d'appréhender la plupart des comportements illégaux qui pourraient avoir lieu sur le réseau et donc d'apporter, du moins en principe, la garantie nécessaire au respect des valeurs et des intérêts que l'on entend protéger.

La jurisprudence est venue confirmer l'applicabilité des règles de droit traditionnelles, par exemple celles de la protection de la propriété intellectuelle en constatant la contrefaçon d'œuvres musicales. Le juge a refusé la fiction de la théorie de la virtualité et reconnu la matérialité des infractions sur un espace d'activité parfaitement appréhendable, en refusant d'assimiler une page web à un espace privé dont l'accès consisterait une violation du "domicile privé virtuel" dès lors qu'il a été procédé à une mise à disposition du public<sup>(24)</sup>. De même, le juge a précisé que la concurrence qu'un tiers fait par internet à un réseau de distribution sélective doit être sanctionnée en appliquant exactement les mêmes règles que si une offre concurrente de produits avait eu lieu sur un autre circuit<sup>(25)</sup>.

---

(22) Thème des 1<sup>res</sup> Rencontres parlementaires sur la société de l'information et l'internet, organisées à l'Assemblée nationale le 3 octobre 1999, et dont les actes ont été récemment publiés.

(23) Voir le rapport Internet et les réseaux numériques, 1998, disponible sur le site <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

(24) TGI Paris, 14 août 1996.

(25) CA de Versailles, 9 décembre 1999.

Cela ne signifie pourtant pas que l'internet ne pose pas de question de droit nouvelles. Au contraire, il nécessite des adaptations du cadre législatif, soit pour tenir compte des particularités de l'environnement numérique, soit pour clarifier les conditions d'application du droit actuel au sein de ce nouvel espace.

## L'environnement numérique doit être pris en compte par le droit

Comme en témoignent plusieurs exemples récents, l'adaptation du droit français à l'environnement numérique est désormais engagé.

### **Le régime de la signature électronique**

La loi du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique reconnaît l'écrit numérique au même titre que l'écrit sur le papier. Elle rend l'écrit électronique admissible en tant que preuve devant le juge et lui confère une valeur probante identique à celle du document sous seing privé (nécessaire par exemple à la préservation des intérêts des personnes passant des commandes en ligne).

En adaptant le droit de la preuve aux nouvelles technologies, la loi ne modifie pas le régime des preuves légales et ne crée pas non plus un régime probatoire propre aux transactions électroniques. Elle se contente d'étendre le champ d'application du droit commun et concilie l'innovation et la permanence des grands principes du code civil.

### **La responsabilité des intermédiaires techniques**

La délimitation des responsabilités des différents acteurs de l'internet, identifiée comme l'un des points cruciaux de l'encadrement juridique des réseaux, constitue un exemple de la nécessité et de la difficulté d'adapter le droit aux nouvelles formes d'activité qui structurent l'internet.

La difficulté d'identifier les éditeurs de contenus préjudiciables a conduit les victimes à agir contre les hébergeurs afin de leur demander réparation du dommage qu'elles avaient subi. Face à de telles demandes, les juridictions ont été amenées à définir la norme comportementale qu'auraient dû adopter ces professionnels pour ne pas être regardés comme fautifs.

Ainsi, dans l'affaire Estelle Hallyday<sup>(26)</sup> le fait d'héberger de façon anonyme des sites a été considéré comme étant susceptible de constituer une faute.

Dans l'affaire Linda Lacoste<sup>(27)</sup>, il a été précisé qu'il appartenait à l'hébergeur de "prendre les précautions nécessaires pour éviter de léser les droits des tiers" et qu'il devait à ce titre "mettre en œuvre à cette fin des moyens raisonnables d'information, de vigilance et d'action".

L'obligation de diligence professionnelle de l'hébergeur dégagée par la jurisprudence s'est avérée délicate à circonscrire, et au surplus inadaptée au fonctionnement du réseau. Dans le cadre du projet de loi portant modification de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, un amendement a été déposé par le député Patrick Bloche et adopté en 1<sup>re</sup> lecture par l'Assemblée nationale afin d'apporter une plus grande sécurité juridique aux prestataires techniques en précisant les cas où leur

---

(26) CA de Paris, 10 février 1999.

(27) TGI de Nanterre, 8 décembre 1999.

responsabilité civile est engagée. Il était prévu que l'hébergeur ou le fournisseur d'accès ne pouvait voir sa responsabilité engagée que s'il avait lui-même contribué à la création ou à la production du contenu litigieux ou si, ayant été saisi par une autorité judiciaire, il n'avait pas agi promptement pour empêcher l'accès à ce contenu.

L'amendement prévoyait en outre que les hébergeurs et les fournisseurs d'accès étaient tenus de transmettre les éléments d'identification fournis par les personnes créant un site ainsi que les éléments techniques susceptibles de permettre de localiser la source d'une communication.

Ce dispositif a été complété en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Il a vu son champ étendu à la responsabilité pénale. Outre l'introduction d'une exigence d'identification des éditeurs de contenus participant à la responsabilisation de ces derniers, le texte issu de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale prévoit que les intermédiaires techniques ne sont responsables que dans trois hypothèses :

- S'ils ont contribué à la création du contenu.
- S'ils n'ont pas déféré à une demande de l'autorité judiciaire d'empêcher d'accès à ce contenu.
- S'ils n'ont pas procédé aux "diligences appropriées" après mise en demeure d'un tiers estimant que le contenu qu'ils hébergent est illicite ou préjudiciable.

Ce texte encore en discussion s'inscrit dans l'esprit de la directive relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information votée, notamment du commerce électronique, qui est en cours d'adaptation. Celle-ci prévoit que les intermédiaires techniques n'ont pas une obligation de vigilance sur les services qu'ils hébergent ou auxquels ils donnent accès, analyse les fournisseurs d'accès comme de simples transporteurs, – considérant dès lors qu'ils ne peuvent pas être responsables du contenu qu'ils véhiculent –, et ne retient la responsabilité des hébergeurs que dans des conditions similaires à la dernière version de l'amendement. Aux yeux de nombreux acteurs de l'internet, la notion de "diligence appropriée" pose néanmoins problèmes en ce qu'elle conduirait à une censure préalable si les professionnels préféreraient fermer automatiquement l'accès à tout contenu faisant l'objet d'une plainte.

## **La protection des données personnelles**

Alors qu'au moment de l'adoption de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978, la préoccupation dominante résidait dans les menaces liées à la centralisation étatique des informations sur les citoyens, le danger a aujourd'hui évolué vers une micro-informatique dispersée et multidiffusée accroissant les centres de risques et permettant de suivre les individus à la trace. La source des menaces vis à vis des libertés s'est déplacée vers la sphère privée.

Les risques induits par les multiples facultés de croisement de fichiers permettant de dresser des profils de consommateurs et, plus largement, l'utilisation abusive de données collectées, ont rendu nécessaire une adaptation de ce droit.

La directive européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des données personnelles prend en compte les changements intervenus depuis les deux dernières décennies et vise à harmoniser les droits des États membres pour faciliter les flux de données transfrontières tout en assurant une protection de la vie privée et de la liberté individuelle. Cette directive, négociée durant plusieurs années, n'a cependant pas pu intégrer l'ensemble des évolutions techniques intervenues, et plus particulièrement les incidences liées à la généralisation de l'utilisation de l'internet.

Aussi l'avant-projet de loi du Gouvernement ne se borne-t-il pas à une simple transposition de la directive mais entend maintenir et renforcer les principes fondamentaux de la loi du 6 janvier 1978 relatifs aux garanties portées lors du traitement ou de la circulation des données personnelles. L'objectif essentiel demeure que la volonté des individus ne soit pas forcée ou violée, et que tout ce qui les concerne et peut affecter leur vie privée ou leur liberté individuelle ne se fasse pas à leur insu.

## Les conditions d'applications du droit positif dans le cyberspace doivent parfois être précisées

Si les règles du monde réel peuvent parfaitement être transposées au monde virtuel, le droit doit subir certaines adaptations aux nouvelles technologies. Les réponses apportées s'inscrivent dans la continuité du droit positif national, européen et international et visent à proposer des solutions concrètes d'application du droit.

En matière de commerce électronique par exemple, la sécurité juridique et la défense des intérêts de chacun doit conduire le législateur à préciser les règles essentielles qui doivent présider au développement de la société de l'information. À titre d'exemple, un certain nombre de questions peuvent être citées :

- **Jeux** : un site web proposant des jeux de hasard peut-il être assimilé à une "maison de jeux" ? Peut-on mettre en ligne des concours, jeux ou paris sportifs sans que le délit de loterie prévu par la loi française soit constitué ? Peut-on condamner des responsables situés à l'étranger ?
- **Publicité pour l'alcool** : la vente d'alcool constitue-t-elle une publicité prohibée par la loi Évin du 10 janvier 1991 qui dresse une liste limitative des supports sur lesquels cette publicité est autorisée, au titre de laquelle ne figurent pas les services diffusés sur l'internet ? Quelle distinction doit être opérée entre l'information et la promotion ? Comment doit être interprétée la notion de publicité indirecte ?
- **Petites annonces, annonces judiciaires et légales** : les publications électroniques peuvent-elles constituer un support de publicité d'annonces judiciaires et légales ? Les avis d'appel public à la concurrence relatifs à des marchés sur appels d'offres peuvent-ils être diffusés sur un site internet ? Quelle réglementation est applicable pour diffuser des annonces immobilières ou des offres d'emplois ?
- **Réglementation des sondages électoraux** : Le cadre juridique applicable aux sondages électoraux prévu par la loi du 19 juillet 1977 interdit en particulier la publication des sondages pendant la semaine qui précède un scrutin. Ce dispositif visant à garantir la liberté de choix de l'électeur et la sincérité du débat démocratique suscite des difficultés d'application sur le réseau mondial de communication que constitue l'internet. Dans un jugement en date du 15 décembre 1998, le TGI de Paris a ainsi prononcé la relaxe des directeurs de publication et journalistes poursuivis, estimant que l'interdiction de publication et de diffusion des sondages électoraux avait pour effet de créer une discrimination entre les citoyens au regard du droit à l'information protégé par la Convention européenne des droits de l'homme.

En effet, ces sondages publiés à l'étranger en toute légalité sont connus grâce au réseau par des milliers d'électeurs français. Le Conseil d'État a également relevé dans un arrêt en date du 2 juin 1999 que l'évolution des moyens de communication, facilitant l'accès à des sondages non publiés en France "peut conduire le législateur à reconsidérer certaines modalités de la loi de 1977 ou même son principe".

• **Pluralisme de l'expression politique** : la France est dotée d'un dispositif de réglementation de l'expression politique prévu par le code électoral et l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986. Ces dispositions encadrent la communication politique pendant et en dehors des campagnes électorales sur les supports radiophoniques et télévisuels. Or, il ne peut naturellement pas être question de transposer aux services internet le contrôle du temps d'antenne garantissant actuellement un pluralisme interne aux programmes télévisuels. Le développement de la communication politique sur l'internet appelle en conséquence une réflexion sur l'adaptation des règles afin de garantir l'expression pluraliste des courants de pensée et l'égalité entre les candidats.

### L'adaptation du cadre législatif aux États-Unis

---

L'essor de l'internet a suscité aux États-Unis une adaptation déjà importante du cadre législatif, marqué par des textes comme le *Digital Millenium Copyright Act* ou le *Child Online Protection Act*.

Sans même tenir compte des législations nombreuses en cours d'élaboration dans chacun des États fédérés, de nombreux textes sont en discussion à l'échelon fédéral au début de l'année 2000. Après avoir adopté en fin de session 1999 deux lois réformant le système des brevets et encadrant la pratique du *cybersquatting* (utilisation abusive d'un nom de domaine), et après que l'Administration eut édicté un assouplissement du contrôle des exportations de produits de cryptologie, plusieurs sujets jugés importants ont été inscrits à l'ordre du jour du Congrès<sup>(28)</sup> pour la session qui s'ouvrait en janvier 2000 :

- Les signatures électroniques : des projets de lois ont été adoptés en 1999 pour la reconnaissance de la signature électronique mais ils se heurtent à la concurrence des législations des états fédérés.
  - Le publipostage électronique (*spamming*), qui fait lui aussi l'objet d'initiatives de la part de certains états fédérés.
  - La problématique du contournement des réglementations étatiques grâce à l'internet a suscité le dépôt de plusieurs projets de lois pour défendre les prérogatives législatives des états, par exemple en matière de vente d'alcool en ligne et de jeux en ligne.
  - La protection des bases de données.
  - La protection des données personnelles.
  - La taxation des transactions commerciales sur l'internet.
- 

En adaptant son cadre législatif sur les différentes questions qui se posent, la France mettra les différents acteurs de l'internet en situation de participer à la transition vers la société de l'information.

---

(28) Source : publication du poste d'expansion économique de Washington, janvier 2000.

## 5 – UNE RÉGULATION MONDIALE DE L'INTERNET DOIT SE METTRE EN PLACE

---

### Les enjeux de la régulation se posent au niveau mondial

Le caractère transnational du réseau exige que la réflexion soit portée à l'échelon mondial, grâce à une coordination des États au sein d'instances européennes et internationales.

Créer un organisme international spécialisé ayant compétence sur l'internet n'est sans doute pas la bonne démarche. Ce serait en effet une illusion de croire que l'ensemble des États est susceptible de s'accorder pour conférer à un tel organisme le pouvoir de définir, ou même de discuter des règles s'appliquant aussi bien aux contenus qu'au commerce électronique ou aux noms de domaine, entre autres sujets. En outre, ce serait sans doute une erreur que de vouloir confier exclusivement à un tel organisme la définition de règles, en faisant du cyberspace un espace à part, où les instances démocratiques légitimes n'auraient plus leur mot à dire. Ce serait retenir à l'échelle mondial ce que, très justement, le gouvernement français n'entend pas mettre en place dans le cadre national.

En revanche, les États doivent poursuivre en commun la définition de règles applicables aux échanges sur l'internet et des manières de les faire respecter. Conventions internationales aujourd'hui, droit mondial demain, ce sont bien des normes auxquelles consentiront des États demeurés souverains pour s'adapter aux enjeux du réseau mondial. Les efforts accomplis jusqu'ici doivent être poursuivis jusqu'à parvenir à une véritable régulation internationale.

### Quelques avancées ont été opérées jusqu'à présent à l'échelon international

Plusieurs instances internationales œuvrent à des négociations ayant une incidence, directe ou indirecte, sur la société de l'information.

- L'organisation mondiale du commerce (OMC) qui a adopté les accords TRIPS/ADPIC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle, devrait prochainement traiter du commerce des services.
- L'organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a adopté les deux traités de 1996, portant sur la diffusion d'œuvres sur les réseaux. Méritent en outre d'être signalés les travaux de cette instance relatifs aux pratiques de nommage de l'internet, ayant permis de conduire à l'adoption de pratiques améliorées en matière d'enregistrement des noms de domaine et d'un mécanisme d'exclusion en faveur des marques renommées et notoires.
- Dans le prolongement de l'engagement pris par les ministres lors de la conférence d'Ottawa en octobre 1998 "Un monde sans frontières, concrétiser le potentiel du commerce électronique mondial", l'OCDE<sup>(29)</sup> a engagé un programme de travail sur le commerce électronique orienté principalement vers la protection de la vie privée et celle des consommateurs :
  - sur la protection de la vie privée : l'OCDE, en collaboration avec l'industrie, les spécialistes de la protection de la vie privée et les associations de consommateurs, a entamé la réalisation d'un outil

---

(29) Voir <http://www.ocde.org>

expérimental intitulé "générateur" fondé sur les lignes directrices de l'OCDE sur la protection de la vie privée. L'affichage sur les sites web de déclarations de politique de protection de la vie privée fondées sur un instrument international devrait permettre de sensibiliser les propriétaires de sites et de permettre aux visiteurs de faire mieux appréhender les pratiques en matière de protection de la vie privée ;

– dans le domaine de la protection des consommateurs, l'OCDE a publié un rapport sur l'utilisation des contrats dans les flux transfrontières et a travaillé sur les mécanismes alternatifs de résolution des conflits en ligne. Elle a adopté en décembre 1999 des lignes directrices sur la protection des consommateurs et prévoit pour 2001 une conférence sur leur mise en œuvre.

- Le Conseil de l'Europe a créé en 1997 un comité chargé d'élaborer une convention concernant la criminalité dans le cyberspace, visant à renforcer la coopération pénale. Le projet de convention sur la cybercriminalité<sup>(30)</sup>, rendu public le 27 avril 2000, vise à prévenir les actes portant atteinte à la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des systèmes informatiques, des réseaux et des données ainsi que leur usage frauduleux et à faciliter la détection, l'investigation et la poursuite de ces infractions pénales. Ce texte doit être finalisé par un groupe d'experts d'ici décembre 2000 pour être adopté et ouvert à la signature par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à l'automne 2001.

- Le groupe d'experts du G8 sur la criminalité organisée transnationale a créé en 1997 un sous-groupe sur la criminalité de haute technologie. Lors du sommet du G8 à Birmingham en mai 1998 les chefs d'États et de gouvernement ont adopté une résolution invitant à une "coopération étroite avec le secteur industriel afin d'aboutir à un accord dans un cadre légal, permettant de recueillir, mettre en forme et préserver les données électroniques probantes". Dans cet objectif, il a été proposé d'organiser un forum regroupant des industriels et des représentants des forces de l'ordre des différents pays du G8. La France a reçu cette Conférence à Paris du 15 au 17 mai 2000, articulée autour des trois thèmes suivants : les problèmes posés par la criminalité de haute technologie, les défis à relever pour établir la confiance dans les nouveaux réseaux et les meilleures options envisageables.

## Une action est engagée dans le cadre communautaire

Divers travaux communautaires appréhendent la question de la société de l'information afin d'éviter des divergences qui seraient préjudiciables au développement des échanges. Outre les démarches politiques de développement de l'accès à la société de l'information (plan d'action internet, initiative e-Europe), on peut citer plusieurs initiatives qui participent à la régulation de la société de l'information<sup>(31)</sup>.

---

(30) Voir <http://conventions.coe.int/treaty/fr/projets/cybercrime.htm>

(31) Sur l'ensemble de la politique communautaire en matière de développement de la société de l'information, voir : [http://www.europa.eu.int/pol/infso/index\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/pol/infso/index_fr.htm)

## Initiatives communautaires

---

Le plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux a été adopté par décision du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 1999 jusqu'en décembre 2002 avec une enveloppe de 25 millions d'euros. ([http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1999/fr\\_399DO276.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1999/fr_399DO276.html))

Sont encouragées les actions suivantes :

- promotion de l'autoréglementation de l'industrie et des systèmes de suivi du contenu (concernant notamment les contenus tels que la pornographie infantile ou les discriminations raciales) ;
- encouragement de l'industrie à fournir des outils de filtrage et des systèmes de classement ;
- accroissement de la sensibilisation aux services offerts par l'industrie auprès des utilisateurs ;
- actions de soutien telles que l'évaluation des implications juridiques ;
- activités favorisant la coopération internationale dans les domaines énumérés précédemment.

L'initiative "eEurope – Une société de l'information pour tous", lancée par la Commission européenne le 8 décembre 1999, vise à promouvoir une utilisation accrue des technologies numériques dans toute l'Europe et à donner aux européens les connaissances nécessaires pour les utiliser. Son plan d'action sera soumis à l'approbation du Conseil européen en juin 2000.

Il prolonge les mesures prises au niveau européen en faveur de la société de l'information : poursuite du processus de libéralisation du marché des télécommunications, mise en place d'un cadre juridique pour le commerce électronique et soutien aux programmes de recherche et développement dans des domaines prioritaires.

Les trois objectifs principaux de l'initiative eEurope sont :

- mettre en ligne chaque individu, foyer, école, entreprise et administration ;
- créer en Europe une culture et un esprit d'entreprise ouverts aux technologies numériques ;
- veiller à ce que la société de l'information ait une vocation d'intégration sociale.

---

Une directive dite "transparence" du 20 juillet 1998 soumet l'adoption des réglementations nationales ayant trait aux services de la société de l'information à l'avis préalable des autorités communautaires et des États membres.

Deux projets de directives traitent spécifiquement des usages de l'internet : la directive "commerce électronique"<sup>(32)</sup> et le projet de directive relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information. Avec la directive adoptée en 1995 sur la protection des données personnelles, ces textes en cours de discussion formeront une part importante du droit applicable aux échanges en ligne.

Ainsi, la directive "commerce électronique" contient des règles importantes, notamment en matière de responsabilité des intermédiaires techniques, de droit applicable aux échanges en ligne et de publipostage électronique (*spamming*).

Parallèlement, l'harmonisation du droit de la consommation se poursuit au sein de l'Union européenne avec pour objectif la mise en place de dispositifs efficaces et pertinents de protection des consommateurs dans l'ensemble des pays membres. ■

---

(32) Votée par le Parlement européen au mois de mai 2000.

## B - La société de l'information a vu se développer des scénarios de régulation originaux

Le développement de l'internet s'est accompagné de celui d'un discours sur l'autorégulation, présentée comme une alternative plus souple, plus adaptée aux réalités du réseau, voire plus démocratique que la régulation publique. C'est dire que ce débat interroge les fondements mêmes de nos institutions politiques. Au-delà des discours, on constate que les pratiques et les techniques utilisées ont permis l'émergence de modes de régulation originaux, qui mettent à contribution l'esprit civique des utilisateurs du réseau dans un esprit communautaire, l'action des associations de citoyens ou de consommateurs, mais aussi le sens des responsabilités d'acteurs privés conscients que leurs intérêts commerciaux à long terme coïncident et exigent la construction d'une relation de confiance avec leurs clients. Il n'existe donc pas une forme unique d'"autorégulation", mais plusieurs, qui s'exercent sur des territoires et selon des modalités fort différentes.

### 1 – LA RÉGULATION "COMMUNAUTAIRE" : LA "NETIQUETTE" ET LES INSTANCES DE GOUVERNANCE DE L'INTERNET

---

Historiquement, la communauté relativement homogène des fondateurs de l'internet a établi ses propres règles de conduite. Le succès de l'internet a tendu à faire de ce mode de fonctionnement un modèle d'autorégulation "communautaire", dans lequel chaque individu trouve généralement intérêt à se conformer aux règles d'une communauté qui lui apporte plus qu'elle ne reçoit, et la pression communautaire ramène vite à la raison les moutons noirs. Sa parenté avec une forme de culture libérale-libertaire très puissante aux États-Unis a renforcé la prégnance de ce modèle.

Cette forme d'autorégulation continue de fonctionner raisonnablement bien dans le contexte de l'IETF (*Internet Engineering Task Force*, <http://www.ietf.org>), l'organisme chargé de produire les standards techniques de l'internet.

Son caractère ouvert (l'IETF n'a pas de structure juridique propre ni de procédure d'adhésion formelle), son mode de décision fondé sur la recherche du "consensus approché" (*rough consensus*), son fonctionnement basé sur une très forte adhésion à des codes de conduite – que la communauté se charge à l'occasion de rappeler à certains de ses membres – lui ont permis de résister à la croissance des enjeux liés à l'internet. Quelques difficultés se font néanmoins sentir : de nombreux acteurs constatent le poids qu'exercent *de facto* certaines grandes entreprises nord-américaines, qui n'hésitent pas à payer des dizaines de salariés pour collaborer aux groupes de travail de l'IETF, ce qui leur offre à la fois un point d'observation privilégié sur les évolutions techniques et la capacité d'influer en douceur sur les résultats finaux. Mais il ne tient qu'à leurs concurrents de faire de même, et dans la plupart des cas, l'IETF a su éviter les dérapages que cette situation pouvait engendrer.

Dans un autre domaine, la "netiquette"<sup>(33)</sup> est une sorte de "code de conduite" plus ou moins formalisé censé régir les relations inter-individuelles en ligne : écrire un courrier électronique, se comporter dans des discussions de groupe, etc. La communauté pouvait durement sanctionner les contrevenants à la netiquette, que ce soit en les excluant d'un groupe, en les clouant publiquement au pilori (de manière parfois un peu rapide ou excessive) ou en inondant leurs boîtes aux lettres de réponses rageuses. Si certaines traces de ces règles de civilité subsistent, force est de constater que l'afflux de nouveaux utilisateurs, le développement du marketing direct non sollicité ("spam") ou l'invasion de nombreux groupes de discussion par la publicité ne permettent plus de considérer la netiquette comme une coutume généralisée.

En réalité, plus l'on s'éloigne du domaine technique, moins l'autorégulation communautaire semble fonctionner. Le cas des noms de domaine<sup>(34)</sup> et de la création de l'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) en est une illustration frappante.

Tant que le système des noms de domaines n'était qu'une structure technique destinée à faciliter le fonctionnement du réseau, celui-ci a pu rester géré d'une manière discrète et relativement consensuelle, au travers de l'IANA (qui ne disposait pas plus que l'IETF d'une quelconque structure juridique) que dirigeait au sein de son université l'inventeur du système, Jon Postel. En revanche, dès lors que se sont posées des questions commerciales sur le partage des revenus de l'enregistrement des noms, de propriété industrielle sur les rapports entre marques et noms de domaines, voire politiques sur le contrôle des États sur les noms de domaines, le consensus s'est brisé.

Les discussions plutôt confuses qui, suite à une initiative du gouvernement américain, ont abouti à la constitution de l'ICANN, confient à cet organisme privé à but non lucratif, de droit californien, non seulement les noms de domaines, dont on sait qu'il pose de nombreux problèmes liés (notamment) au droit des marques, mais également l'attribution des adresses Internet qui sont, du moins pour l'instant, une ressource rare. Dans les deux cas, il s'agit donc de fonctions d'intérêt public, mais celles-ci sont traitées dans un cadre nouveau, sans recours à la démocratie représentative. La formation des règles est censée découler du compromis direct entre les intérêts présents au sein de l'ICANN. Le conseil d'administration, élu, a pour mission d'organiser la recherche du consensus et d'en mettre en œuvre le produit. Il est aidé par de nombreux comités, dont un "Comité consultatif des gouvernements". Le processus de discussion au sein des différents constituants de l'ICANN, certes formellement ouvert, donne un poids disproportionné aux acteurs les plus motivés et les plus riches, qui peuvent (ouvertement ou de manière masquée) inonder les listes de discussion en ligne, peupler les réunions physiques partout dans le monde, mobiliser leurs relais politiques et leurs avocats.

L'ICANN est aujourd'hui en train d'arracher sa légitimité, pas à pas, à l'Administration américaine. Les passions qui ont entouré sa création s'apaisent un peu. Mais elle reste très fragile, n'a trouvé son financement que grâce à un don d'une fondation privée américaine, et demeure à la merci, tant du Congrès des États-Unis que de n'importe quel tribunal qui ne reconnaîtrait pas sa légitimité, que ne sanctionne aucune loi ni aucun traité.

L'internet n'a donc pas miraculeusement fait converger les intérêts de tous les acteurs. L'auto-régulation est bien plus facile s'agissant de définir des protocoles techniques, que lorsque des questions de pouvoir sont en jeu.

(33) Cf. <http://www.albion.com/netiquette> pour une des versions de la "netiquette".

(34) Un nom de domaine traduit une adresse Internet (numérique) en un nom plus mnémotechnique, de type "masociete.com".

C'est en quelque sorte l'enseigne d'une personne ou d'une organisation sur l'Internet. On s'en sert notamment pour diffuser des adresses de courrier électronique ou de sites Web

## 2 – LA RÉGULATION À L'INTÉRIEUR DES MÉCANISMES DE MARCHÉ : L'AUTORÉGULATION

---

Avec les enjeux croissants du réseau, où chacun peut maintenant, de multiples manières, communiquer, s'informer, consommer, travailler ou se divertir, les règles d'usage définies par la "netiquette" apparaissent minimales et sans garantie de respect. C'est pourquoi de nombreux acteurs du réseau, soucieux de répondre à une demande sociale croissante, se sont engagés dans des démarches d'autorégulation. Que ce soit par exemple pour le respect de la vie privée, pour les règles de la transaction commerciale, ou pour la limitation de l'accès aux contenus préjudiciables, les initiatives se sont multipliées. Elles prennent diverses formes : usages, contrats, codes de bonne conduite ou charte éthique, labels commerciaux, dispositifs de filtrage...

### Les usages

Le droit ne se limite pas à la loi et aux règlements, mais incorpore les usages et pratiques ainsi que les contrats. La pratique des professionnels est prise en considération dans la *lex mercatoria*. Par ailleurs, l'article 1135 du code civil, aux termes duquel "les conventions obligent non seulement à ce qui y est exprimé mais encore à toutes les suites que l'équité, l'usage ou la loi donnent à l'obligation d'après sa nature" prévoit que les parties s'obligent non seulement aux contrats mais aussi aux usages.

Les usages tirent leur origine de sources diverses : pratique contractuelle, codifications professionnelles, principes généraux du droit, sentences arbitrales.

Les acteurs engagés dans les transactions internationales développent des pratiques créatrices de droit. Plusieurs auteurs se réfèrent à la *lex mercatoria* médiévale en tant que modèle régulateur, les règles d'origine non étatique formant un droit coutumier transnational. L'internet pourrait ainsi voir se construire une "néo-*lex mercatoria*" ou "*lex electronica*" reposant sur un ensemble de coutumes commerciales élaborées et acceptées par tous et appliquées en marge des institutions judiciaires traditionnelles.

Cette approche peut être confortée par des instances internationales, par exemple à travers les lignes directrices régissant la protection du consommateur dans le contexte du commerce électronique établies par l'OCDE.

### Les contrats

La plupart des fournisseurs de services proposent à leurs clients des contrats comportant des clauses leur permettant, par exemple, de sanctionner l'émission de messages publics illégaux, de courriers de masse ("*spam*"), etc. Celles-ci prennent la forme de clauses résolutoires ou autorisent le fournisseur de service à supprimer le message litigieux.

En matière de commerce électronique, les contrats-types ont également pu être élaborés à l'instar de celui proposé par la Chambre de commerce internationale de Paris<sup>(35)</sup>, qui préconise différents principes portant sur chacune des étapes du processus de vente :

---

(35) Cf. <http://www.ccip.fr>

- identification de l'auteur de l'offre
- description des caractéristiques biens et services offerts
- modes de livraison et service après-vente
- prix détaillé des biens ou prestations.

On peut enfin souligner, même si le contexte de l'internet est très différent, que la télématique anonyme s'est développée en France sur la base de deux contrats, Audiotel et Télétel, liant France Télécom aux fournisseurs de services. Ces contrats-types comportent une obligation pesant sur les fournisseurs de services de respecter les règles légales et "paralégales" c'est-à-dire les normes à caractère déontologique.

## Les codes de bonne conduite

Des règles déontologiques élaborées par les professionnels, acteurs du réseau, peuvent limiter les pratiques contestables par une intervention complémentaire à la mise en œuvre du dispositif législatif et réglementaire.

Instruments de régulation sociale, les codes de conduite constituent un "nouveau mode de production du droit". Ils sont en effet pris en compte par le juge pour apprécier le comportement normalement diligent des professionnels. De nombreuses décisions se réfèrent aux "codes de bonne conduite" élaborés par les professionnels et fondent la responsabilité des acteurs sur cette base.

La valeur de ces codes reste toutefois relative. À la différence des stipulations contractuelles, ils sont dépourvus de force contraignante. Revêtant le caractère d'acte unilatéral, leur opposabilité aux utilisateurs est moins directe.

Compte tenu de la nouveauté des questions que posent les échanges en ligne, et du besoin de confiance et sécurité qu'expriment les internautes, l'internet a été un terrain d'élection pour l'élaboration de codes de bonne conduite. Dans le cadre de la "Mission Beaussant" de 1997, il a un moment été envisagé de lier tous les opérateurs de l'internet par un code déontologique, ce qui s'est révélé impossible compte tenu de la diversité des acteurs et de leurs positions divergentes.

### **Mission confiée à M. Antoine Beaussant visant à l'élaboration d'un code déontologique de l'internet**

---

Le projet de charte<sup>(36)</sup> proposé en mars 1997 par M. Antoine Beaussant, président du GESTE, à l'issue d'une réflexion menée avec les professionnels du secteur, à la demande du ministre des Postes et Télécommunications de l'époque, comportait des règles d'autorégulation des acteurs de l'Internet dans un ensemble de domaine : dignité humaine, protection des mineurs et ordre public ; liberté et droits fondamentaux ; protection des droits de propriété intellectuelle ; protection des consommateurs.

Il proposait un système d'autodiscipline inspiré de celui existant en matière de publicité, assuré par le Bureau de vérification de la publicité. Ce système avait vocation à s'appliquer à tous les acteurs de l'internet, dont la Mission tentait d'établir une typologie.

Toutefois, l'hétérogénéité des acteurs de l'Internet (professionnels, organismes publics ou simples particuliers que représentent les associations d'utilisateurs) a rendu difficile la réalisation d'un consensus. Les résultats de ces travaux ont ainsi été soumis à des critiques multiples et n'ont pas connu de suite.

---

(36) Cf. le site de la Charte : <http://www.planete.net/code-internet/ccode2.html>

D'autres initiatives ont obtenus des résultats intéressants. C'est ainsi que l'AFA (Association des fournisseurs d'accès et de services internet)<sup>(37)</sup> a publié des "Pratiques et usages", démarche complémentaire de son "point de contact"<sup>(38)</sup> mis en place sur l'internet pour préciser les procédures à suivre face à des contenus illicites ou préjudiciables.

### **Les "Pratiques et usages" de l'Association des fournisseurs d'accès et de services internet**

---

En janvier 1998, l'AFA a publié des "Pratiques et usages"<sup>(39)</sup> afin de "préciser le cadre dans lequel ses membres exercent leurs activités, décrire les usages qui sont les leurs, et attester de la relation de confiance qu'ils entretiennent avec leurs utilisateurs".

Parmi les principes communs à ses membres, outre les règles de la netiquette, elle a posé notamment des principes de confidentialité (respect de la correspondance privée) et de protection des mineurs.

Au sujet des contenus mis en ligne par ses membres, l'AFA a indiqué que ses membres n'étaient pas responsables des contenus mis en ligne par leurs utilisateurs, mais a posé des principes de surveillance des pages les plus consultées et de suivi des critiques des utilisateurs pour repérer les contenus manifestement illégaux, sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité.

Enfin, les "Pratiques et usages" cherchent à définir un "cadre de confiance" afin de traiter la plus grande partie des réclamations en bonne relation avec les utilisateurs. En cas de réclamation, le fournisseur d'accès, membre de l'AFA, doit apprécier rapidement la plainte au regard du contrat qui le lie à l'utilisateur en cause et agir au cas par cas, en pouvant supprimer les contenus incriminés ou résilier l'abonnement.

---

## Les labels

La labélisation est une démarche déontologique complémentaire de celle qui consiste à édicter un code de bonne conduite. La labélisation a en effet pour objet de fournir à l'internaute des informations sur le site consulté en étiquetant les pages de façon à garantir le respect de règles déontologiques, à identifier la nature du contenu proposé ou encore à garantir l'identité du fournisseur d'un site.

Cette démarche d'autorégulation permet de répondre aux diverses préoccupations des internautes, que ce soit en matière de contenu préjudiciables (à "filtrer" pour les mineurs, en fonction du choix des parents), de protection de la vie privée ou de fiabilité des transactions en ligne<sup>(40)</sup>.

Dans le domaine des contenus illicites et préjudiciable, la labélisation peut s'appuyer, outre les simples sceaux apposés sur des pages, sur une norme commune au plan international, PICS (*Platform for Internet Content Selection*), qui permet de créer, d'attacher et de transmettre l'étiquetage d'informations sur l'internet. Cette labélisation peut se traduire par un auto-étiquetage, où l'auteur de la page web remplit un questionnaire en ligne, pour décrire sa ressource, auprès d'un "service d'auto classement" (tel que

(37) Cf. <http://www.afa-france.com>

(38) Cf. le point de contact de l'AFA : [http://www.afapc.org/index\\_ie.htm](http://www.afapc.org/index_ie.htm)

(39) Cf. [http://www.afa-france.com/html/action/index\\_usages.htm](http://www.afa-france.com/html/action/index_usages.htm)

(40) Sur la labélisation, ainsi que sur le filtrage, voir les notes rédigées par le service des études du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'occasion de sa réponse au document d'orientation présenté par gouvernement le 5 octobre 1999 "Une société de l'information pour tous – Adaptation du cadre législatif à la société de l'information".

RSACI ou *SafeSurf*), dont le rôle est d'attribuer au site une étiquette qui peut être distribuée dans le document (dans la section META d'une page web) ou transmise avec lui (dans l'en-tête HTTP). Quant à l'étiquetage par un tiers, il fait intervenir des "bureaux d'étiquettes", que l'on peut qualifier d'agences indépendantes de classement, auquel cas l'étiquette ne peut être transmise que séparément du document (par le protocole HTTP).

Qu'elle s'appuie ainsi sur des outils techniques ou qu'elle se traduise par un simple marquage des pages web, la labélisation repose sur un engagement contractuel et elle peut acquérir une force contraignante.

La labélisation apparaît ainsi comme une forme souple de certification destinée à identifier les opérateurs qui s'engagent à offrir des garanties particulières répondant aux préoccupations des internautes. Elle peut être mise en place soit par des associations professionnelles, comme le montre l'exemple de l'initiative **L@belsite**, soit par des opérateurs spécialisés (*Webtrust* ou *Trust-e*), voire par des associations d'utilisateurs.

### L'initiative L@belsite<sup>(41)</sup>

---

Lancée dans le cadre du Conseil National du Commerce et de l'Institut International du Commerce Électronique par la FCD (Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution) et la FEVAD (Fédération des Entreprises de Vente à Distance), l'initiative **L@belsite** est un label (un sceau) proposé aux entreprises qui accepteront de se soumettre à des règles déontologiques précises en matière de commerce électronique.

Attribué en fonction des résultats d'un audit indépendant, le sceau atteste du respect de 27 règles qui concernent la réalité du commerçant derrière le site, la conformité à la réglementation, à la déontologie et à la Charte de Qualité de la vente à distance, et enfin la protection des données à caractère personnel.

Réalisé par des professionnels de la vente à distance mais audité de façon indépendante, **L@belsite** est destiné à répondre aux besoins de confiance et de sécurisation des consommateurs.

---

### Webtrust

---

Développée en commun par des organisations canadienne et américaine d'experts comptables et l'entreprise d'authentification Verisign, l'initiative **Webtrust**<sup>(41)</sup> consiste en un label destiné aux sites qui sont prêts à s'engager sur certaines règles afin d'assurer la confiance des consommateurs vis-à-vis du commerce en ligne. Appuyé sur un système indépendant de vérification, le label est apposé sur la page du commerçant adhérent, de sorte que l'internaute peut, en cliquant sur le label, accéder aux principes de Webtrust ainsi qu'à un rapport sur le site concerné.

Les règles de Webtrust concernent principalement deux domaines :

- Pratiques commerciales : le propriétaire du site doit présenter ses pratiques en matière d'utilisation des données personnelles et s'engage à les respecter.
  - Intégrité des transactions : le propriétaire du site doit s'efforcer d'apporter une assurance raisonnable que les commandes passées par l'internet sont exécutées et tarifées comme convenu.
- 

(41) Cf. <http://www.labelsite.org>

(42) Cf. <http://www.webtrust.net>

## Trust-e

---

**Trust-e**<sup>(43)</sup> est une organisation indépendante à but non lucratif qui certifie les sites Web satisfaisant aux exigences de son programme : exposer ses pratiques de gestion des informations personnelles, se conformer aux pratiques ainsi déclarées et coopérer à tous les contrôles effectués par **Trust-e**.

Le site adhérent de **Trust-e** détermine lui-même le contenu de sa politique de protection de la vie privée mais sa déclaration doit au minimum comporter un certain nombre d'indications :

- quel type d'informations le site collecte ;
- quel usage sera fait de ces informations ;
- avec qui ces informations seront partagées.

Dès lors qu'elle satisfait à ces conditions, elle est autorisée à utiliser le label de TRUST-e.

L'organisation surveille la conformité d'un site web aux pratiques qu'il a déclaré :

- en réexaminant périodiquement les sites participants ;
- en testant régulièrement les sites ;
- en organisant des "audits de conformité" sur site réalisés par des cabinets d'audit extérieurs.

Trust-e a récemment été l'objet de critiques qui lui reprochaient son manque d'empressément à sanctionner certains adhérents importants qui ne respectaient pas leurs propres engagements.

---

Outre les labélisations au sens strict, on peut évoquer d'autres gages de confiance offerts aux internautes. C'est ainsi que les règles de nommage adoptées en France par l'AFNIC<sup>(44)</sup> (Association française pour le nommage internet en coopération), qui attribue les noms de domaine en ".fr", sont de nature à offrir un certain nombre de garanties aux utilisateurs des sites concernés.

## Un mode de labélisation indirecte : les règles de nommage sur l'internet

---

L'application des règles de nommage prévues par l'AFNIC pour les sites relevant du domaine ".fr" participe d'une certaine forme de labélisation des sites.

L'attribution d'un nom de domaine est soumise à certaines formalités. Il est exigé que le nom choisi présente un lien avec le demandeur et que celui-ci ait son domicile en France.

À l'appui de sa demande, le requérant doit produire un justificatif établissant son droit sur le nom choisi (extrait K bis ou certificat de marque). L'inscription dans les sous-domaines, fonction des diverses branches d'activité, est soumis au respect de certaines conditions (ex : justificatif de dépôt à l'INPI pour ".tm.fr"). Le ".fr" est dès lors perçu comme un espace de qualité respectant le droit des marques, la logique étant celle d'un référencement de confiance.

En retour cependant, les règles relativement contraignantes de l'AFNIC ont conduit un nombre important d'entreprises françaises à préférer le ".com", où aucun contrôle n'est exercé, au ".fr".

---

(43) Cf. <http://www.truste.org>

(44) Cf. <http://www.afnic.asso.fr>

## Des démarches ambitieuses d'entreprises pour promouvoir l'autorégulation

Loin de se réduire à de simples outils techniques ou à des efforts isolés, l'autorégulation a trouvé des formes ambitieuses dans le domaine de l'internet. Les entreprises du secteur, soucieuses d'offrir à leurs utilisateurs les garanties qu'ils attendent tout en se prémunissant d'une intervention étatique, ont en effet cherché à montrer les mérites de l'autorégulation, comme l'illustre au Royaume-Uni l'exemple de l'*Internet Watch Foundation*.

### La lutte contre les contenus illicites et préjudiciables : le cas de l'*Internet Watch Foundation*

---

Créée en 1996, l'*Internet Watch Foundation*<sup>(45)</sup> (IWF), institution privée financée par les fournisseurs de services internet britanniques, est née d'un accord entre les acteurs économiques et l'administration pour apporter une réponse à la question des contenus pédophiles sur l'internet. L'IWF gère une ligne d'appel d'urgence et enquête à partir des appels qu'elle reçoit.

Lorsqu'elle considère que le contenu examiné peut être regardé comme illicite au regard des lois britanniques, elle demande à l'hébergeur de supprimer le site. Si les entreprises se soumettent aux injonctions de l'IWF, elles sont, aux termes d'un *gentleman's agreement*, protégées des poursuites pénales qui pourraient être déclenchées à leur encontre au titre du transport de contenus illicites. L'entreprise n'est donc pas dans l'obligation d'obéir aux injonctions de l'IWF, mais elle y est fortement incitée, puisqu'elle perd son immunité pénale si elle s'y refuse.

Le 25 janvier 2000, répondant à une demande des autorités britanniques (*Home Office*), les fournisseurs de services internet britanniques ont décidé d'étendre le champ de compétence de l'IWF aux contenus incitant à la haine raciale.

---

En France, c'est sans doute le groupe Vivendi qui a conduit dans ce domaine la démarche la plus notable, à travers l'adoption d'une "Charte internet confiance". Le lancement en février 2000 d'un site d'information et de débat [www.powow.net](http://www.powow.net) se voulant un "journal de dialogue sur l'éthique du Net"<sup>(46)</sup> et doté d'une rédaction revendiquant l'indépendance, s'inscrit dans cette logique.

### La "charte internet confiance" du groupe Vivendi

---

Rendue publique dans sa première version en septembre 1999, la "charte internet confiance"<sup>(47)</sup> engage les entreprises du groupe Vivendi qui sont actives dans le domaine de l'internet, et notamment Cegetel et Canal +. Elle comporte sept chapitres :

- La protection des données personnelles
  - La protection des enfants et l'affirmation d'une éthique des contenus
  - Le respect de la propriété intellectuelle
  - La garantie des droits du consommateur en ligne
  - La sécurité des échanges et des transactions
  - Une communication publicitaire responsable
  - Un dialogue permanent et efficace avec les particuliers, associations, entreprises et institutions
- 

(45) Cf. <http://www.internetwatch.org.uk/>

(46) Cf. <http://www.powow.com>

(47) Cf. <http://www.vivendi.fr/fr/html/charte/index-fr.html>

À l'échelon international, l'autorégulation s'est traduite par la création du *Global Business Dialogue on Electronic Commerce* (GBDe). Ce rassemblement à l'échelle mondiale des grandes entreprises de communications engagées dans le commerce électronique, qu'ils soient fournisseurs d'accès ou de services, propose des orientations aux gouvernements et tente de faire valoir les avantages de l'autorégulation.

### ***Le Global Business Dialogue on electronic commerce (GBDe)***

---

*Le Global Business Dialogue on electronic commerce (GBDe)*<sup>(48)</sup> a été créé en juin 1998 en réponse notamment aux projets de la Commission européenne visant à une coordination internationale accrue pour l'établissement des règles du commerce électronique. Il part du souhait des entreprises impliquées dans le développement du commerce électronique de trouver elles mêmes des réponses aux obstacles au commerce nées des différences de réglementations.

Le GBDe rassemble aujourd'hui les plus grandes entreprises mondiales dans les domaines des services comme des contenus : AOL/Time Warner, MCI WorldCom, Nortel, Walt Disney Company, IBM, Toshiba, NEC, Bertelsmann, Daimler-Chrysler, Vivendi, France Télécom... Il a tenu en septembre 1999 une conférence internationale à Paris.

Organisé à la fois en groupes de travail thématiques et en groupes régionaux (Amériques, Europe-Afrique et Asie-Océanie), le GBDe s'est fixé pour l'an 2000 un programme de travail qui comprend notamment les thèmes suivants : protection de la vie privée, confiance du consommateur et modes alternatifs de résolution des conflits, labélisation, protection de la propriété intellectuelle...

---

## **3 – LE RÔLE IMPORTANT DES ASSOCIATIONS**

---

Les entreprises ne doivent pas être les seules à contribuer à l'encadrement des pratiques de l'internet. Les associations trouvent également dans ce domaine un rôle essentiel, qu'il s'agisse des associations spécialisées, souvent issues des pionniers du *net* ou des diverses associations qui représentent la société civile dans toute sa richesse.

### **Les associations spécialisées : rôles d'expertise et d'influence**

Dans l'esprit "communautaire" qui a donné lieu à la naissance de la "netiquette" et des différentes instances de gouvernance de l'internet, les associations spécialisées, d'origine essentiellement américaine, ont joué un rôle important. Des enjeux comme l'évolution des règles du nommage ou les tentations de contrôle des contenus circulant sur le réseau ont en effet stimulé la création d'associations très actives. Soit indépendantes, soit soutenues par des fondations de recherche (*think tanks*), les nombreuses associations aujourd'hui actives dans le domaine de l'internet ont à leur actif une connaissance intime des enjeux du réseau et une certaine légitimité historique, comme le montrent les exemples de l'*Internet Society* (ISOC) et de l'*Electronic Frontier Foundation*.

---

(48) Cf. <http://www.gbde.org/>

En France, les associations présentes dans le domaine de l'internet assument également un rôle d'expertise et d'influence, par l'organisation de rencontres ou de campagne sur le Web. C'est le cas du chapitre français de l'*Internet Society*, qui organise chaque année à Autrans les Rencontres de la société française en réseau et qui joue un rôle indispensable de relais entre les acteurs français et les instances de gouvernance où se définit une bonne part de l'avenir de l'internet. Mais d'autres associations sont également actives. Apparue dans une optique consumériste pour une réduction du coût de l'accès internet, l'Association des internautes mécontents (ADIM) s'est ainsi transformée en Association des internautes médiateurs<sup>(49)</sup>, afin de jouer un rôle de mobilisation et d'expertise sur l'ensemble des sujets qui concernent l'internet. L'association IRIS (Imaginons un réseau internet solidaire), attentive au développement de l'internet non marchand et aux enjeux de protection des libertés a produit des contributions substantielles aux débats qui ont concerné le domaine de l'internet au cours des dernières années, y compris le débat organisé par la présente mission sur la création d'un organisme de corégulation<sup>(50)</sup>.

### ***L'Electronic Frontier Foundation***

---

L'*Electronic Frontier Foundation* (EFF)<sup>(51)</sup> a été créée en juillet 1990 pour garantir que les principes présents dans la Constitution américaine et la Déclaration des droits sont protégés face au développement des nouvelles technologies de communication. Elle soutient certaines causes en cas de violation des libertés civiles des utilisateurs des réseaux (avocats gratuits), produit des livres blancs juridiques, intervient auprès des pouvoirs publics pour inciter à des aménagements législatifs et veiller à l'application des lois, fournit une *hot-line* téléphonique gratuite et veille à la protection de la vie privée, mène des campagnes en ligne.

Elle participe à des sommets en association avec d'autres organisations, maintient des forums de communication, répond aux questions techniques ou juridiques. L'EFF s'est notamment fait connaître pour avoir mené la campagne contre la proposition de clef d'encryptage "*Clipper Chip*".

---

### **L'expérience de médiation de l'association IRIS**

---

La médiation est un processus par lequel les parties soumettent volontairement le conflit à un tiers neutre qui tente de confronter leurs points de vue et d'identifier avec leur collaboration les zones de conflits. Le médiateur favorise la communication entre les parties.

Cette procédure a été, promue par l'association IRIS (Imaginons un réseau internet solidaire)<sup>(52)</sup> qui propose un service de médiation aux utilisateurs destiné à les aider à résoudre un problème donné se posant sur Internet. L'objectif était d'éviter de recourir au juge pour des petits conflits ou litiges entre parties privées consentantes en faisant intervenir une structure légère spécialisée et interdisciplinaire, à l'instar des mécanismes existant pour la médiation familiale ou sociale.

---

---

(49) Cf. <http://www.adim.asso.fr/>

(50) Voir tous les documents publiés par IRIS sur son site <http://www.iris.sgdg.org>

(51) Cf. <http://www.eff.org>

(52) Cf. <http://www.iris.sgdg.org>

## Les associations de la société civile

Avec l'ouverture de l'internet au grand public, toutes les associations représentatives de la société civile ont vocation à intervenir sur les questions qui concernent l'internet.

Les associations intervenant dans le domaine des droits de l'homme se sont ainsi préoccupées à la fois de la liberté d'expression sur le réseau et des contenus illicites auxquels celui-ci permet d'accéder. Aux États-Unis, c'est une association "généraliste", l'*American Civil Liberties Union*<sup>(53)</sup>, qui s'est particulièrement illustrée dans les débats qui ont amené la Cour suprême à annuler le *Communication Decency Act*. En France, la LICRA et le Centre Simon Wiesenthal ont mené d'importants travaux sur la diffusion des contenus à caractère raciste, antisémite et révisionniste sur le web<sup>(54)</sup>. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a également porté ses réflexions sur internet en adoptant notamment un avis portant sur la diffusion de messages contraires aux droits de l'homme par le réseau de l'internet.

Les associations familiales ont également identifié les enjeux que pose l'essor de l'internet. Dès 1996, l'Union nationale des associations familiales consacrait un numéro spécial de sa revue *Réalités familiales* au thème "Familles et nouvelles technologies de communication". Abordant la question des contenus accessibles aux mineurs, mais attentives également aux possibilités éducatives offertes par le réseau, la majeure partie des associations familiales et de parents d'élèves développent donc une conscience croissante des enjeux de l'internet.

Les associations de consommateurs sont elles aussi de plus en plus préoccupées par les enjeux de la consommation en ligne. C'est ainsi que l'Union fédérale des consommateurs – Que Choisir ? a produit une importante contribution au débat organisé par le gouvernement entre octobre et décembre 1999 sur le document d'orientation "Une société de l'information pour tous". Certaines associations de consommateurs ont également engagé des actions suivant des modalités spécialement adaptées à l'internet, comme la Confédération du logement et du cadre de vie, qui a publié un code de bonne conduite et délivre un label.

### **Le code de conduite et le label de la Confédération du logement et du cadre de vie (CLCV)**

---

La CLCV<sup>(55)</sup> et six autres associations de consommateurs en Europe, avec le soutien de la Commission européenne, proposent aux entreprises ayant un site marchand sur Internet d'adopter un code de conduite (le "*web trader code*"). Ce code comporte des dispositions relatives à l'information donnée sur les prix, aux modes et délais de livraison, aux méthodes de publicité, au service après-vente et aux droits du consommateur.

L'adhésion à cette charte est signalée au consommateur par la présence du logo attestant que l'association a vérifié les conditions contractuelles appliquées par l'entreprise et l'information donnée au consommateur, afin que celui-ci puisse acheter en toute confiance.

En cas de non-respect des engagements des professionnels, les consommateurs peuvent avertir l'association.

---

(53) cf. <http://www.aclu.org>

(54) Cf. *Haine raciale sur le réseau internet*, rapport présenté par Marc Knobel, Attaché de recherches au centre Simon Wiesenthal, édité par la LICRA, avril 1999, <http://www.LICRA.com>

(55) Cf. <http://www.clcv.org>

Qu'il s'agisse des associations familiales ou de consommateurs ou des militantismes les plus divers, l'internet s'impose de plus en plus comme un sujet de réflexion essentiel, non seulement pour les associations spécialisées, mais aussi pour le mouvement associatif dans son ensemble.

## 4 - LA PERSPECTIVE D'UNE RÉGULATION PAR L'INTERNAUTE

---

Au-delà du rôle des entreprises et des associations, les préoccupations qui animent les internautes, aussi bien vis-à-vis des contenus illicites qu'en matière de protection de la vie privée ou de commerce électronique, peuvent de plus en plus trouver leur réponse par la mise à disposition des utilisateurs eux-mêmes d'outils leur permettant de maîtriser leurs usages ou ceux de leurs enfants. La protection technologique complète la protection juridique.

### La protection de la vie privée

Outre l'intervention de la loi ou de la CNIL, la protection de la vie privée se développe par le recours à des offres, marchandes ou non-marchandes, de sociétés qui proposent des moyens techniques de contrôle des données émises sur l'internet.

C'est une véritable régulation par l'utilisateur qui se profile ainsi. Elle peut être favorisée par les avancées technologiques, et notamment l'adoption du protocole P3P.

### **Le protocole P3P**

---

Le protocole P3P (*Platform for Privacy Preferences*, ou plate-forme de définition de préférences en matière de vie privée), développé au sein du *World wide web consortium* (W3C)<sup>(56)</sup> a pour objet de faciliter les échanges et la négociation entre un site Web et son utilisateur à propos du recueil et de l'utilisation des données personnelles.

Son fonctionnement est le suivant :

- Le fournisseur de service décrit sa pratique (conditions générales de vente ou chartes) sur son site en utilisant le langage P3P
- Le logiciel client prend connaissance de ces pratiques.
- Le logiciel compare les pratiques du fournisseur de service aux préférences de l'utilisateur (traduites en langage P3P). Si les deux coïncident, la négociation peut continuer. Dans le cas contraire, le logiciel client exprimera les différences en langage clair pour que l'utilisateur puisse prendre sa décision.

Le langage P3P peut être utilisé pour qualifier un site dans son ensemble ou seulement quelques pages. Au moment où l'utilisateur accède à la page associée à P3P, la négociation s'engage automatiquement.

---

(56) <http://www.w3.org/P3P/>

## Les dispositifs de filtrage

Répondant essentiellement à une préoccupation de protection de l'enfance, les dispositifs de filtrage relèvent d'une logique de contrôle par les internautes de l'accès de leurs enfants aux contenus du Web.

### **L'obligation de l'article 43-1 de la loi du 30 septembre 1986**

---

L'article 43-1 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée en juillet 1996 impose à toute personne dont l'activité est d'offrir un service de connexion à un des "nouveaux services" de communication audiovisuelle de l'article 43 de proposer à ses clients un moyen technique leur permettant de restreindre l'accès à certains services ou de les sélectionner. L'intention du législateur était ainsi de promouvoir les dispositifs de filtrage.

Cette règle dépourvue de sanction n'a jamais été appliquée, sauf à considérer (comme l'ont fait quelques fournisseurs d'accès) que la fourniture d'un logiciel de navigation constitue "un moyen technique permettant de sélectionner certains services". Les dispositions revêtent un caractère simplement indicatif.

---

Les logiciels de filtrage se définissent comme des utilitaires placés entre le logiciel de navigation et les contenus de l'internet afin de filtrer l'accès aux sites web et à d'autres services accessibles sur l'internet suivant des critères prédéterminés. Ainsi, lorsque l'internaute tente d'aller sur un site d'accès interdit, un message apparaît pour indiquer que l'affichage de ce site est proscrit.

Ces systèmes de filtrage reposent sur deux méthodes : soit le blocage de l'accès à des pages web qui contiennent certains mots répertoriés (dans l'adresse du site ou dans le site lui-même) et/ou qui figurent sur une liste établie par l'organisme à l'origine du logiciel (la liste de blocage *CyberNot* pour le logiciel *Cyber Patrol*, par exemple), cette liste ayant un caractère confidentiel, soit l'accès exclusif à certains sites qui figurent sur une liste établie par l'organisme à l'origine du logiciel (la liste de sites autorisés *CyberYes* pour *Cyber Patrol*, par exemple). Certains logiciels peuvent même étendre leur contrôle au-delà des sites web et filtrent également les forums de discussion (*newsgroups*), les canaux de discussion en direct, le courrier électronique ou d'autres applications disponibles sur l'ordinateur lui-même (en particulier les jeux vidéos).

Les parents peuvent adapter les listes, qu'elles soient d'accès interdit ou autorisé, en ajoutant et/ou retirant des sites. Les logiciels disposent également de fonctions multi-utilisateurs, qui permettent, à l'aide d'un système de comptes et de mots de passe, une personnalisation de l'accès à l'internet : chaque membre de la famille dispose ainsi de son propre accès plus ou moins limité aux sites en fonction du choix préalable des parents<sup>(57)</sup>.

Dans une même logique de contrôle opéré par les utilisateurs eux mêmes, on peut évoquer également les moteurs de recherche s'adressant aux enfants. Ces "portails pour jeunes" proposent une sélection de sites présentant des garanties pour les mineurs. Ils s'appuient sur des bases de données qui contiennent en moyenne 50 000 sites, avec des mises à jour hebdomadaires. Mais il faut relever qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de portail francophone dans ce domaine.

Les dispositifs de filtrage posent des questions non résolues, aussi bien dans leur principe même qu'en ce qui concerne leur fiabilité. Si leur utilisation n'est pas transparente, ils peuvent induire une limitation non désirée de la liberté d'accès aux contenus offerts par le web. En outre, les créateurs de ces logiciels étant

---

(57) Au-delà de ces fonctions qui permettent de contrôler l'accès aux contenus, certains logiciels permettent aussi d'empêcher l'enfant de transmettre des informations confidentielles sur internet, tels que des noms ou des numéros de téléphone (*CyberPatrol*, par exemple).

américains, les critères de sélection sont parfois inadaptés au contexte européen. Quant à leur efficacité, elle peut être mise en question, notamment au regard des questions que pose le choix de l'instance de notation. Pourtant, cette riposte aux contenus illicites et préjudiciables semble appelée à un développement important, car elle répond à certaines attentes du public ainsi qu'aux intérêts d'entreprises désireuses de garantir l'accès à un internet "sans dangers", sans pour autant prendre position elles-mêmes vis à vis des contenus. Ce développement semble assuré à travers deux initiatives liées, l'ICRA et l'INCORE.

## Des initiatives internationales : l'ICRA et l'INCORE

---

L'ICRA (*Internet Content Rating Association*)<sup>(58)</sup> est une organisation sans but lucratif de droit britannique fondée en mai 1999 pour développer et mettre en œuvre un dispositif d'auto-labélisation des sites (*self-rating*) destiné à protéger les enfants des contenus préjudiciables en laissant aux parents la définition du niveau de protection qu'ils souhaitent. Cette initiative est fondée sur la technologie RSACi déjà présente dans les principaux logiciels de navigation et utilisée par plus de 130 000 sites. L'ICRA est notamment soutenue par AOL, Microsoft, IBM, British Telecom (BT), Cable & Wireless, Demon Internet (UK), UUNet, Deutsche Telekom Online Service, EuroSPA (organisation européenne des fournisseurs d'accès) et l'*Internet Watch Foundation*. Elle a ouvert en avril 2000 son siège en Europe à Brighton (Royaume-Uni) tout en nommant un nouveau conseil consultatif international destiné à affirmer son ambition mondiale.

L'INCORE (*Internet Content Rating for Europe*) est une initiative financée par la Commission européenne dans le cadre du "Plan d'action en vue de promouvoir une utilisation plus sûre de l'internet"<sup>(59)</sup>. Soutenu par Microsoft et UUNet et lié à la coordination européenne des lignes d'appel d'urgence (INHOPE) ainsi qu'à l'*Internet Watch Foundation*, ce projet souhaite mettre en place un système décrivant le contenu des sites internet dans une optique de labélisation et de filtrage. Il a donné lieu en septembre 1999 à Munich à un sommet à l'initiative de la fondation Bertelsmann où a été présenté un projet de notation et de filtrage<sup>(60)</sup> des contenus.

---

## Les lignes d'appel d'urgence

La mise à disposition des utilisateurs de lignes d'appel d'urgence est également une façon de donner à l'utilisateur final une maîtrise des contenus qui doivent être accessibles sur le web.

Ainsi, l'AFA, qui a mis en place un point de contact, est membre du réseau européen INHOPE (*Internet Hotline Providers in Europe Association*)<sup>(61)</sup>, qui réunit huit lignes d'appel d'urgences ainsi que deux membres associés aux États-Unis et en Norvège. Cette association s'attache à un double objet : l'élimination des contenus à caractère pédophiles sur l'internet et la protection des mineurs vis-à-vis des contenus illicites et préjudiciables.

---

(58) Cf. <http://www.icra.org>

(59) Cf. <http://www2.echo.lu/iap>

(60) Cf. [http://www.stiftung.bertelsmann.de/internetcontent/english/frameset\\_home.htm](http://www.stiftung.bertelsmann.de/internetcontent/english/frameset_home.htm)

(61) Cf. <http://www.inhope.org>

## C – De nouveaux défis posés à la régulation publique

À côté des initiatives d'autorégulation, la régulation publique, par la loi, par le règlement ou par le juge a toute sa place sur l'internet. Pourtant, les caractéristiques du réseau rendent délicates son application et son édicition.

### 1 – DE NOUVEAUX DÉFIS POUR APPLIQUER LE DROIT

---

Les limites temporelles et spatiales, repères traditionnels du droit, se trouvent bouleversées dans le contexte de la société de l'information, marquée par l'absence de frontières et l'immatérialité des communications. Le caractère international, polycentrique et évolutif du réseau rendent complexe sa régulation : sa dimension et son architecture décentralisée font obstacle à l'identification des services et de leurs responsables et à la sanction des contenus illicites ou préjudiciables véhiculés.

#### La dimension internationale du réseau rend plus difficile la lutte contre la cybercriminalité

Alors que la communication, le commerce, mais aussi le crime, ne connaissent pas la notion de frontière, les lois restent essentiellement tributaires de cadres nationaux :

- La lutte contre la cybercriminalité et contre les contenus illicites se heurte à la différence des législations applicables sur le réseau. En effet, la règle de territorialité délimite la sphère géographique sur laquelle un État a le pouvoir d'édicter des règles et de les appliquer, et les législations nationales peuvent présenter d'importantes différences. Ainsi, un site américain qui nie l'holocauste et comporte des injures à caractère racial est répréhensible en France, dès lors qu'il est accessible par une personne se trouvant sur notre territoire. En revanche, ces faits ne sont pas interdits aux États-Unis.
- L'internet multiplie les cas d'application extra-territoriale de la loi, avec les difficultés qui s'y associent. S'agissant d'un réseau international, l'émetteur du message délictueux risque de se trouver hors du territoire français. La volonté d'appliquer la loi nationale se heurte à des difficultés à différents stades : les pouvoirs de perquisition transfrontalière sont longs et difficiles à mettre en œuvre, la compétence judiciaire doit être établie, et le principe de l'opportunité des poursuites pénales risque d'être appliqué de manière restrictive.
- L'entraide judiciaire internationale est encore trop difficile, se heurtant aux différences de législation<sup>(62)</sup> et à la lourdeur des procédures. Plusieurs initiatives françaises ou européennes récentes, par exemple le projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'entraide judiciaire numérique ou le conseil européen extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 consacré à la justice et aux affaires intérieures, ont marqué la volonté de renforcer la coopération judiciaire en Europe<sup>(63)</sup>. Mais l'adaptation est difficile.

---

(62) Dans le cas d'un site négationniste hébergé aux États-Unis, en raison de la règle de la double incrimination et de la différence de législation, les autorités américaines n'exécuteraient pas une éventuelle commission rogatoire portant sur ces faits délivrée par un juge français et bien sûr n'extradent pas l'auteur de ces délits.

(63) Sur les difficultés de cette coopération, se reporter aux travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe remis le 30 mars 2000 disponible sur le site <http://www.assemblee-nationale.fr>

– Le risque existe qu'apparaissent des "paradis numériques", pays dont la législation laxiste ou l'inefficacité des institutions judiciaires favoriseraient la cybercriminalité. Si l'on ajoute les facteurs techniques, qui peuvent rendre les preuves des infractions commises particulièrement volatiles, on comprend les défis que la cybercriminalité lance aux systèmes nationaux de répression des infractions. Le principe de territorialité de la loi, qui témoigne de la souveraineté des États, s'applique donc mal avec la pratique du réseau mondial, puisque les activités sur le réseau, rattachées en droit au seul régime juridique du territoire sur lesquelles elles se déploient, deviennent en fait internationales.

### La dimension internationale du réseau induit une concurrence des systèmes juridiques

Sous l'effet de la mondialisation, les entreprises cherchent les conditions économiques les plus favorables. Traditionnellement, les règles fiscales et sociales applicables constituaient le premier critère de choix. Aujourd'hui, le choix du droit applicable développe ses effets dans de nouvelles matières et plus particulièrement en matière de droit de la consommation. Avec le réseau, ces pratiques de "forum shopping" (choix de la réglementation la plus favorable) se diffusent : alors que dans le "monde réel" elles sont essentiellement accessibles aux entreprises, n'importe quel internaute peut sans difficulté faire héberger des pages personnelles en les soumettant à une législation autre que la législation nationale. En outre, certains acteurs proposant leurs services en français aux consommateurs français peuvent très bien exercer depuis un autre pays sans que l'utilisateur s'en rende compte au premier abord.

### La dimension mondiale du réseau ne signifie pas l'impuissance des démarches nationales en matière de régulation des contenus

Comme l'ont confirmé la consultation et les débats du "Sommet mondial des régulateurs"<sup>(64)</sup> organisé par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, il apparaît peu raisonnable d'attendre l'avènement d'une conception mondiale de la liberté d'expression pour se poser la question de la régulation des contenus.

Face à la diversité des législations, il s'avère difficile d'élaborer des règles communes, y compris sur des objectifs de protection essentiels tels que la lutte contre la pédophilie (dont la perception est, à titre d'exemple, très différente au Japon et en France) ou le racisme (appréhendé très différemment aux États-Unis et en Europe). Une variété extrême des "seuils de tolérance", sur différents sujets, peut être en effet constatée d'un pays à l'autre.

En outre, comme l'a souligné la Commission européenne, certaines questions sont par nature essentiellement nationales, puisque directement et étroitement liées aux besoins culturels, sociaux et démocratiques d'une société donnée.

Conformément au principe de subsidiarité, la régulation du contenu relève essentiellement de la responsabilité des États membres<sup>(65)</sup>.

---

(64) Sommet organisé à l'UNESCO du 30 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 1999. Les interventions à ce colloque sont disponibles sur le site du CSA : <http://www.csa.fr>

(65) Communication de la communication européenne du 14 décembre 1999 sur les "principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la communauté à l'ère numérique" COM (1999) 657.

## 2 – DE NOUVEAUX DÉFIS POUR ÉLABORER LE DROIT

---

### La procédure d'élaboration des normes ne permet pas une réactivité suffisante

Le temps nécessaire pour l'élaboration des normes apparaît excessif par rapport à la rapidité avec laquelle évolue l'internet. Cette insuffisance de réactivité se vérifie au niveau communautaire comme au niveau national. On peut citer à titre d'illustration l'exemple de la directive relative à la protection des données à caractère personnel. L'élaboration de cette directive a été extrêmement longue car elle a réclamé une concertation entre États membres très délicate, qui a débouché sur l'adoption d'un texte en 1995, avant que les enjeux de l'ouverture de l'internet au grand public aient été complètement perçus. La transposition déjà tardive de cette directive en droit français par une prochaine loi devra prendre en compte des exigences que le texte européen lui-même n'a donc pas su prévoir.

Plus généralement, il convient de rappeler le processus de notification mis en œuvre par la directive du 20 juillet 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques des services de la société de l'information. Elle soumet l'adoption des réglementations nationales ayant trait aux services de la société de l'information à l'avis préalable des autorités communautaires et des États membres. Ce contrôle préventif, visant de manière légitime un objectif d'harmonisation, allonge les délais d'élaboration des textes nationaux. Pas plus que la norme communautaire, la loi ne peut suivre en temps réel les progrès technologiques. Face aux questions nouvelles que pose l'internet, il est pourtant nécessaire d'assurer son adaptation aussi rapide que possible.

### La régulation ne saurait être assurée par la seule intervention du juge

Il est couramment fait grief au juge, comme d'ailleurs au législateur, de ne pas maîtriser le temps de l'internet, et ce malgré les procédures très rapides telles que les ordonnances sur requête ou le référé, cette dernière procédure étant couramment utilisée pour des affaires relatives aux contenus accessibles en ligne.

Mais il ne faut pas attendre de la jurisprudence qu'elle pose l'ensemble des règles. Le juge ne régule pas des comportements mais donne une réponse pragmatique, veille au respect de la loi et participe à son interprétation dans un contexte incertain et nouveau. La construction jurisprudentielle s'avère progressive et lente puisqu'elle nécessite l'attente des décisions des juridictions supérieures pour acquérir sa valeur. Les principes directeurs du procès interdisent au juge de s'autosaisir et limitent sa compétence aux prétentions des parties. Par ailleurs, en vertu de l'article 5 du code civil, il ne doit pas se prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui lui sont soumises.

### Un besoin de concertation pour la définition des règles

La nature de l'internet rend nécessaire de créer des passerelles entre les cultures d'acteurs très différents les uns des autres. L'internet n'est en effet pas seulement un réseau de télécommunications ou un nouvel espace marchand, c'est aussi un espace public ouvert aux professionnels comme aux particuliers. Il permet le développement de nouvelles formes d'expression, marquées par une forte interactivité (forums, discussions en temps réel ou "*chats*", listes de diffusion...) et de nouvelles relations entre les pouvoirs

publics et les citoyens, les commerçants et les consommateurs, les éditeurs et auteurs... En réduisant les frontières antérieures du secteur de la communication, le réseau réunit des acteurs économiques issus de cultures extrêmement différentes (télécommunications, édition, audiovisuel et cinématographie, auteurs, nouveaux acteurs de l'internet...). En s'ouvrant au grand public, il nécessite un droit compréhensible pour tous. Si la complexité de certaines règles s'avérait gérable pour des échanges entre entreprises dotées de capacités d'expertise technique et juridique (avocats, ingénieurs), l'ouverture des échanges au grand public appelle une plus grande lisibilité du droit et des normes.

L'internet fait donc naître un besoin de dialogue et de confrontation entre des domaines différents pour atténuer les incompréhensions mutuelles. À titre d'exemple, une partie non négligeable d'internautes considère que la mise en ligne d'une œuvre signifie qu'elle est libre de droits et réutilisable et méconnaissent ainsi les règles de base du droit d'auteur. La définition et l'application du droit sur l'internet réclament donc une concertation particulière ainsi qu'une information du public, et ce d'autant plus que le droit émis doit être largement compris et accepté, pour ne pas être contourné du fait de la dimension internationale du réseau.

Enfin, la technicité des enjeux appelle également une information accrue sur les outils à disposition des acteurs. Le rapprochement des compétences des techniciens et des juristes doit permettre l'élaboration d'un droit adapté. Le débat sur la conservation des données de connexion est à cet égard révélateur de l'interaction entre questions techniques, économiques et juridiques : peut-on conserver des données ? Lesquelles ? Durant combien de temps ? À quel coût ? Comment les protéger pour garantir le respect de la vie privée ?

### 3 – LA RÉGULATION DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE NE DOIT PAS ÊTRE APPLIQUÉE À L'INTERNET

---

#### Le droit positif analyse pour l'heure l'internet comme un service de communication audiovisuelle

La loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication donne une définition extrêmement large de la communication audiovisuelle considérant que tout ce qui utilise un réseau de télécommunication et ne relève pas de la correspondance privée est communication audiovisuelle. En effet, l'article 2 de la loi du 30 septembre 1986 définit la communication audiovisuelle comme "la mise à la disposition du public par un procédé de télécommunication de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toutes natures qui n'ont pas le caractère de correspondance privée". Cette distinction s'oppose à la logique anglo-saxonne qui s'articule autour de la communication point à point, d'une part, et de la communication point/multipoints, d'autre part.

Le cadre juridique de l'ensemble des services de communication audiovisuelle, quels qu'ils soient, est déterminé par la loi du 30 septembre 1986. Après avoir posé le principe de la liberté, le texte définit le régime applicable aux services de communication en fonction du type de service et de support. Le régime applicable aux services de communication audiovisuelle varie en effet en fonction du support utilisé (radiodiffusion hertzienne, câble, satellite, réseau téléphonique...) et non de son contenu.

Trois types de régime sont distingués : l'autorisation, le conventionnement et la déclaration. Les services de radio et de télédiffusion utilisant les fréquences hertziennes doivent obtenir une autorisation et être conventionnés. Si ces mêmes services sont diffusés sur le câble, ils sont soumis seulement à un conventionnement, le câblo-opérateur devant quant à lui être autorisé. En revanche, dans l'hypothèse où ces services sont distribués par un autre support, ils sont assujettis à une simple déclaration.

Ce dernier régime, dont le champ d'application n'est défini que d'une manière résiduelle, a été élaboré pour les services télématiques lorsqu'ils ne sont pas de la correspondance privée. Par extension, et compte tenu des termes dans lesquels est rédigée la loi, il s'applique à l'ensemble des services en ligne. En application de ce régime, les services offerts sur l'internet, en particulier les sites web, sont donc soumis à un régime de déclaration.

Ce régime de déclaration qui résulte donc du droit en vigueur entraîne une compétence du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Le titre premier de la loi du 30 septembre 1986 définit en effet la compétence du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel en lui attribuant une vocation générale à faire respecter des préoccupations d'ordre public. À titre d'illustration, l'article 15 de la loi prévoit qu'il veille à la protection de l'enfance de l'adolescence dans la programmation des émissions diffusées par un service de communication audiovisuelle. En l'absence de distinction opérée par le texte parmi ces services, il convient de considérer que cette autorité pourrait développer son action sur les services offerts par l'internet.

### **Dans les faits, l'internet n'est pas soumis à la régulation de l'audiovisuel**

Malgré la définition large de la communication audiovisuelle, il est clair que le CSA a été créé pour garantir l'indépendance des services de radio et de télévision. Le vocabulaire utilisé par le législateur le démontre amplement. Ainsi, l'article 15 utilise les termes de "programmation des émissions diffusées par un service de communication audiovisuelle", utilisant ainsi des termes "émissions" et "diffusion" qui renvoient manifestement à la radio et à la télévision. On peut d'ailleurs relever que les membres du CSA appartiennent aussi très généralement à cet univers de la radio et de la télévision. Avec le développement de l'accès à l'internet, le CSA s'est donc trouvé doté d'une compétence de principe pour un domaine qui ne correspondait pas tout entier à son domaine d'élection, qui reste la radio et la télévision.

L'autorité de régulation a développé une réflexion sur sa sphère d'intervention dans le domaine des services offerts par l'internet. Les membres du collège ont reconnu que la définition juridique de l'internet comme service de communication audiovisuelle était inadaptée. C'est ainsi que son président, Hervé Bourges, déclarait, dans une intervention au forum Multimédias<sup>(66)</sup> : "Il faut tout d'abord préciser les termes : internet n'est pas un service de communication audiovisuelle. Internet est seulement un support de diffusion, qui peut être utilisé pour véhiculer des services audiovisuels, de la télévision, de la radio, mais aussi tout autre chose, à commencer par du courrier électronique, des conversations téléphoniques (c'est de plus en plus le cas, notamment dans des pays qui avaient peu d'infrastructures téléphoniques !) ou des services commerciaux, bancaires, et ainsi de suite".

La réflexion du CSA sur l'internet s'est concrétisée dans une réponse au document d'orientation du gouvernement sur l'adaptation du cadre législatif de la société de l'information<sup>(67)</sup>. Le CSA y rappelle son attachement au caractère fondateur de la distinction entre correspondance privée et communication audiovisuelle.

(66) Paris, le 20 janvier 2000, cf. le texte de cette intervention <http://www.csa.fr/html/inter29.htm>

(67) Cf. le texte de cette réponse du CSA, la Lettre du CSA, février 2000, <http://www.csa.fr/html/dos125.htm>

Il indique que : “Le maintien d’une définition large de la communication audiovisuelle n’exclut nullement que les différents régimes applicables à chacune des catégories de services de communication audiovisuelle soient adaptés à leurs spécificités (rareté ou non de la ressource, impact sur le public, etc.)”. Il en tire la conséquence que : “Les règles communes applicables aux services de communication audiovisuelle en ligne devront être mises en œuvre en ce qui concerne les services autres que de radio et de télévision selon des exigences moindres que celles visant les services de radio et de télévision diffusés sur le web”.

Le CSA souhaite donc exercer ses compétences sur les services de radio et de télévision en ligne et, en vertu du principe de neutralité technique, décliner son rôle à partir de l’expérience acquise en matière de régulation des contenus des services de communication audiovisuelle diffusés sur les supports traditionnels dans plusieurs domaines (protection des mineurs, respect de la dignité de la personne, respect de l’honnêteté de l’information...).

Toutefois, conscient des incertitudes de sa légitimité pour intervenir directement sur toutes les questions liées à l’internet, le CSA n’a pas souhaité traduire sa réflexion par des recommandations et il a jusqu’ici autolimité sa sphère de compétence aux services de communication audiovisuelle traditionnels. Il n’a jamais utilisé ses compétences en invoquant les dispositions générales de la loi du 30 septembre 1986 et plus particulièrement son article 15 pour émettre une recommandation portant sur le contenu des services en ligne quel qu’il soit, de télématique anonyme ou d’internet. Cette autorité n’a traité de la question de ces services qu’incidemment, à travers la publicité télévisée portant sur les adresses des sites internet relevant des secteurs interdits de publicité par le décret du 27 mars 1992.

## Le projet de loi modifiant la loi du 30 septembre 1986 constitue une première étape vers l’exclusion de l’internet du champ de la communication audiovisuelle

À l’occasion de l’examen du projet de loi modifiant la loi du 30 septembre 1986 (projet de loi Trautmann), le député Patrick Bloche a présenté un amendement qui, en redéfinissant le régime des responsabilités des intermédiaires techniques, entraîne des conséquences notables allant dans le sens de la sortie de l’internet du champ de la communication audiovisuelle.

L’amendement du député Patrick Bloche comporte en effet deux éléments significatifs : la suppression de la formalité de déclaration préalable des sites Web et la création au sein de la loi d’un chapitre dédié aux services en ligne autres que de correspondance privée. Il est proposé en effet de supprimer les déclarations auprès du CSA et du procureur de la République auxquelles étaient astreints les éditeurs de contenu de l’internet. Au-delà de la signification que revêt la suppression de cette formalité au regard des libertés publiques, cette disposition supprime un lien existant entre ces services et le CSA. Elle souligne les limites de l’intervention du CSA en matière de services internet.

## L’évolution des techniques oblige à repenser la régulation de la communication publique

L’adaptation du cadre législatif et réglementaire français n’est possible qu’en prenant la mesure de l’innovation que constitue l’internet au regard de distinctions qui semblaient jusqu’ici bien établies. La révolution numérique et le développement des réseaux produisent en effet, comme le relevait la

Commission européenne dès le Livre vert paru en décembre 1997, une convergence entre les secteurs des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique. Comme le relève Jean-François Abramatic, l'internet apparaît, selon l'expression du rapport de la mission "Développement technique de l'internet", comme la "plate-forme de la convergence"<sup>(68)</sup>.

La nature des nouveaux services et les modes de distribution sur les réseaux numériques conduisent en effet à ce qu'un même contenu puisse être mis à la disposition du public sur plusieurs types de support (radiodiffusion hertzienne, câble, satellite, internet, réseau téléphonique...). À l'inverse, certaines infrastructures peuvent indifféremment distribuer plusieurs types de médias, sous forme d'images, de sons ou de textes.

Le livre vert sur la "convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information", présenté en décembre 1997, distingue trois niveaux de convergence :

- **La convergence des réseaux de communication**, qui conduit à une utilisation indifférenciée d'infrastructures de transports par des services différents. L'internet peut emprunter tous les réseaux (réseau téléphonique, câble, satellite, hertzien terrestre...). De même, le spectre hertzien, prévu pour la télévision, est utilisé par la téléphonie mobile. L'accès mobile à l'internet se généralisera dans les prochaines années, selon des modes et à l'aide de terminaux très divers. La différence de régime juridique applicable à l'établissement des réseaux filaires selon qu'ils sont ou non destinés à distribuer des services de radiodiffusion sonore et de télévision perd donc une part de son fondement.
- **La convergence des services**. La distinction entre services de télécommunications et services de communication audiovisuelle n'apparaît plus distinctement avec les services multimédias interactifs. Sur les mêmes réseaux, peuvent être offerts des services de correspondance privée (courrier électronique) et des services de communication audiovisuelle ou des services mixtes.
- **La convergence des opérateurs** : la convergence des techniques entraîne un phénomène d'intégration, capitalistique ou contractuelle, horizontale ou verticale, des industries de réseaux et de services. L'internet fédère les opérateurs de contenus entre eux et les acteurs de la communication avec les opérateurs d'infrastructures (ex : offre de portails par les câblo-opérateurs). La convergence des réseaux, des supports et des terminaux rapproche les acteurs de chacun de ces domaines. Les opérateurs de réseaux (câblodistribution, télécommunications) et de diffusion peuvent ainsi être amenés à intervenir dans les industries de contenu.

Le phénomène de la convergence remet en cause le cadre juridique traditionnel fondé sur la distinction entre télécommunications et audiovisuel. La Commission a proposé une réforme selon trois options alternatives : la simple adaptation des réglementations actuelles, la consécration d'une catégorie juridique de nouveaux services ou l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire commun aux différents secteurs de la communication.

Après une large consultation auprès des États membres et des acteurs privés, un scénario mixte entre la première et la deuxième option a été adopté. Le Conseil de l'Union européenne a adopté des conclusions qui marquent la nécessité d'une approche plus horizontale de la régulation ainsi que d'une distinction nette entre régulation des contenus et régulation des réseaux<sup>(69)</sup>.

(68) Cf. le rapport de la mission "Développement technique de l'internet", élaboré sous la direction de Jean-François Abramatic : <http://mission-dti.inria.fr>

(69) Voir les résultats de la consultation sur le Livre vert de la Commission européenne sur la convergence : communication de la Commission (COM (1999)108) et conclusions adoptées par le Conseil des ministres du 28 juin 1999.

Dans la lignée de ces conclusions adoptés par le Conseil, la convergence doit être appréciée à sa juste mesure. Si elle constitue une véritable remise en question des cadres existants, elle n'appelle cependant pas un "grand soir" des régulations. La troisième option du Livre vert, qui consistait à créer une autorité de régulation compétente à la fois pour l'audiovisuel et les télécommunications, a été à juste titre écartée.

Elle ne correspondait ni à la culture de la régulation à l'européenne, ni aux véritables enjeux qui se présentent. Il n'est pas nécessaire de construire un seul régulateur omniprésent, mais plutôt d'aménager le cadre juridique pour permettre à l'ensemble des régulations à l'œuvre d'agir plus efficacement, en distinguant clairement ce qui relève des contenus et ce qui relève des réseaux.

La réforme du cadre juridique doit donc prendre en compte la convergence sans pour autant la surestimer. Comme l'indiquait le rapport du Conseil d'État *Internet et les réseaux numériques*<sup>(70)</sup>, la convergence atteint en effet des stades d'avancement différents suivant les domaines (réseaux, terminaux, services ou industries). Elle ne doit pas être surestimée, au risque de croire qu'elle constituerait "une tendance univoque et quasi inéluctable à l'émergence d'un marché unique de la communication sous toutes ses formes au sein duquel les consommateurs auraient recours par les réseaux numériques, de façon indifférenciée, à tous types de terminaux (téléphone, ordinateur, etc.) pour tous les services possibles"<sup>(71)</sup>.

Il faut en effet être attentif non seulement aux rapprochements mais aussi aux discontinuités qui subsistent entre les services : même si l'internet et la télévision ont en commun (ou auront en commun dans un proche avenir) de véhiculer des images et de sons, ils n'offrent pourtant pas des services identiques, n'ont pas la même audience, et n'obéissent pas aux mêmes contraintes, de sorte qu'il serait pour le moins hâtif de prendre prétexte des ressemblances pour les soumettre sans distinction aux mêmes régulations.

## Un nouveau cadre juridique de la communication au public doit être défini pour les services en ligne

Le cadre juridique actuel, qui regarde l'internet comme un service de communication audiovisuelle, doit être réformé en mettant fin à l'ambiguïté que recèle actuellement une catégorie de "communication audiovisuelle" entendue trop largement. Il convient de consacrer une nouvelle catégorie juridique de "communication au public", en posant un principe de liberté de la communication au public.

Cette communication au public regrouperait l'ensemble des formes de communication audiovisuelle actuelles et serait soumise à un socle commun d'exigences de protection de la dignité humaine et de pluralisme.

Au sein de la communication au public devrait être distinguée une catégorie correspondant aux services de radio et de télévision, dont la régulation doit se fonder sur une plus grande diversité de raisons économiques, techniques et d'ordre public. En effet, la rareté plus ou moins relative des ressources techniques que connaît le monde de la diffusion hertzienne et satellitaire et de la distribution par câble des services de télévision ou de radiodiffusion justifie l'intervention d'une autorité régulant leur

---

(70) Pages 219 sq.

(71) Pour une critique de la théorie de la convergence, voir le rapport L'infosphère, stratégie des médias et rôle de l'État, rapport du groupe présidé par Eric Baptiste, Commissariat général du Plan, mars 2000 : <http://www.plan.gouv.fr/publications/baptiste.html>

allocation. Cette intervention a deux fondements : le fait qu'il s'agisse d'allouer une portion de l'espace public, et l'influence importante que, du fait de la rareté des canaux, chaque intervenant est susceptible d'avoir sur les utilisateurs et sur la concurrence.

L'internet constituerait le domaine par excellence de la nouvelle communication au public. Contrairement aux médias traditionnels, il n'est pas soumis à une contrainte de rareté et il n'a pas le même impact de masse.

Les deux fondements de la régulation de l'audiovisuel, qui sont l'allocation d'une portion de l'espace public, et l'influence importante que, du fait de la rareté des canaux, chaque intervenant est susceptible d'avoir sur les utilisateurs et le marché, ne sont donc pas applicables à l'internet. La logique de l'internet s'approche de celle de la presse écrite, dont le régime juridique doit servir de modèle<sup>(72)</sup>. Ainsi, l'éditeur de site, à l'instar de l'éditeur de presse, doit bénéficier d'une liberté totale sauf à répondre des abus qu'il commettrait devant le juge judiciaire, garant des libertés individuelles et "régulateur" naturel de la matière. De même, l'impératif de pluralisme ne se présente pas dans les mêmes termes sur l'internet et en matière de radio et de télévision. Alors que chaque radio et chaque télévision, compte tenu du faible nombre des fréquences, de la rareté des opérateurs et de leur impact de masse, doit respecter ce principe, celui-ci s'impose normalement sur l'internet de manière externe, c'est-à-dire par l'existence de sites représentatifs des différents courants.

Le nouveau régime de la communication au public devrait être appliqué à l'ensemble des services offerts sur l'internet, même lorsqu'ils prennent la forme de contenus audiovisuels. S'il est parfois suggéré que les contenus audiovisuels pourraient être distingués des autres usages relevant de la communication au public, pour assurer sur les premiers une continuité de régulation au nom de l'indépendance entre les services et les canaux, une telle orientation ne doit pourtant pas être suivie. Le Web est par essence multimédia : les contenus audiovisuels s'y développent rapidement au point que la plupart des sites en diffuseront au moins quelques-uns dans les années à venir. La continuité de plus en plus grande entre image fixe et animée, l'introduction de fonctions interactives liées à l'image elle-même, la possibilité de programmer soi-même ses séquences de diffusion... rendront impossible la distinction entre les utilisations "audiovisuelles" et les autres. Ainsi, les services de l'internet, quel que soit leur contenu, devraient être soumis au régime de la communication au public, sans qu'une interprétation trop hâtive ou trop stricte de la théorie de la convergence y fasse obstacle.

Une telle réforme, qui distinguerait clairement le champ de la communication au public de celui de la communication audiovisuelle, faisant du second un sous-ensemble du premier, soumis à des règles plus strictes, permettrait donc de rebâtir un cadre cohérent pour le développement de l'internet et la réalisation des objectifs d'intérêt général qui s'y présentent. Au lieu d'une régulation spécifique bâtie sur le modèle de l'audiovisuel, qui n'est pas transposable, de nouveaux modes d'intervention publique doivent être mobilisés, par exemple le droit de la concurrence, qui doit être renouvelé et appliqué avec vigilance pour prévenir les appropriations du réseau et les concentrations verticales. Il ne faut en effet pas se borner à démanteler un édifice juridique inadapté, mais s'interroger en même temps sur la manière dont les objectifs d'intérêt général poursuivis jusqu'alors (protection de l'enfance, pluralisme, création culturelle,

---

(72) Sur la distinction entre régulation de la presse écrite et régulation de l'audiovisuel, ainsi que sur l'ensemble de la problématique de la régulation des services de la société de l'information, voir les travaux de Thierry Vedel, et notamment "La gouvernance des réseaux mondiaux de communication", *Politique et société*, vol. 18, n° 2, 1999, pages 19-36, et "Regulating information society services in the age of the internet", communication à l'atelier *Regulating Communications in the multimedia age*, Mannheim, mars 1999.

compétitivité économique...) peuvent continuer de l'être avec d'autres moyens. L'attribution de l'ensemble du secteur à une autorité de régulation quelle qu'elle soit ne paraît plus susceptible d'aboutir à un résultat satisfaisant. C'est par la collaboration entre les instances de régulation et un meilleur échange entre les sphères publique et privée, que la réalité complexe de la société de l'information pourra être appréhendée. Dans ce cadre, le capital d'expérience des autorités de régulation existantes sera particulièrement précieux.

## 4 - LA RÉGULATION DE LA TÉLÉMATIQUE ANONYME N'EST PAS TRANSPOSABLE À L'INTERNET

---

Si l'internet doit être distingué de la communication audiovisuelle, il convient également de le distinguer de la télématique, qui fait l'objet d'une régulation mise en œuvre par des instances spécialisées.

### **La régulation de la télématique : le CST/CTA**

---

Dans le domaine de la télématique (Minitel et télématique vocale), une autorité créée par décret, le Conseil supérieur de la télématique (CST), a la charge de valider les contrats-types, liant France Télécom aux fournisseurs de services. En cas de manquement aux obligations déontologiques de la part d'un service, France Télécom peut demander, suivant les règles de droit commun, la résiliation du contrat. Toutefois, cette action est subordonnée à l'avis du comité de la télématique anonyme (CTA). La composition, le rôle et le fonctionnement de ces deux organismes consultatifs, associant les représentants des pouvoirs publics, des professionnels et des usagers, sont posés par les articles D 406-1 et suivants du code des postes et télécommunications, qui font expressément référence à l'exploitant public.

Ce dispositif constitué par le CST et le CTA revêt une importance pratique encore considérable, compte tenu des enjeux que continue à comporter la télématique, aussi bien en termes d'utilisateurs que de transactions effectuées. Si l'on peut s'attendre à une migration progressive des services du Minitel vers l'internet, déjà largement entamée, le Minitel n'en vivra pas moins encore de nombreuses années. La télématique vocale, elle, devrait perdurer et s'ouvrir à la concurrence. D'ores et déjà plusieurs opérateurs de télécommunications ont sollicité de l'ART des numéros afin de proposer ce type de service.

---

Même si elles présentent certain points communs du point de vue de la technique et des enjeux de régulation, les problématiques de la télématique Minitel et vocale d'une part et de l'internet d'autre part ne doivent pas être confondues.

Il n'apparaît pas possible de transposer le système du CST/CTA au monde de l'internet, comme l'avait tenté le législateur de 1996<sup>(73)</sup>. En sens inverse, les évolutions nécessaires du dispositif de régulation de la télématique, ne serait-ce que pour tenir compte de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, ne doivent pas être confondues avec la problématique de la régulation de l'internet.

---

(73) S'inspirant du dispositif du CST/CTA, le Gouvernement avait en 1996 souhaité introduire trois articles, numérotés 43-1, 43-2 et 43-3 dans la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de réguler les services en ligne au sein de la loi du 26 juillet 1996 sur la réglementation des télécommunications. L'article 43-2 plaçait un comité supérieur de la télématique auprès du conseil supérieur de l'audiovisuel, celui étant chargé d'élaborer des recommandations propres à assurer le respect des règles déontologiques adaptées à la nature des services proposés. Au sein de ce comité une instance était chargée d'émettre un avis sur le respect de ces recommandations. Ces dispositions ont été censurées par le conseil constitutionnel pour non respect de l'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi. Les pouvoirs de l'autorité administrative indépendante sont en l'espèce apparus insuffisamment encadrés, le législateur n'ayant pas défini les principes à faire respecter.

Le système du CST/CTA s'inscrit dans une pure logique contractuelle entre France Télécom et les prestataires de services, relation contractuelle qui n'a pas d'équivalent dans le fonctionnement de l'internet. Au total, le dispositif du CST-CTA doit connaître une évolution qui pourra bénéficier des réflexions relatives à la corégulation de l'internet. La régulation de la télématique devra faire l'objet à l'initiative du gouvernement d'une réflexion spécifique.

## 5 – UNE NÉCESSAIRE COORDINATION DES INSTANCES DE RÉGULATION

---

### La régulation de l'internet est plurielle

Puisque l'internet ne doit pas être traité comme un monde à part, mais constitue plutôt le prolongement numérique des diverses activités humaines, qu'il s'agisse de communication, de divertissement, de commerce, etc... , on ne peut que se féliciter de voir les différentes instances chargées d'appliquer le droit s'y impliquer.

Chaque instance doit donc intervenir dans son domaine de compétence, qu'il s'agisse de l'ART, du CSA, de la CNIL, mais aussi des différentes instances pour qui l'internet n'est que le prolongement de leurs domaines de compétence, par exemple le Conseil de la Concurrence, la COB pour les services financiers ou le BVP pour la publicité.

### La nécessité de coordonner les acteurs

La convergence technologique requiert une coopération accrue entre les autorités chargées de la régulation, notamment en matière d'infrastructures de communication, d'audiovisuel et de concurrence.

Démembrements de l'État, des autorités administratives indépendantes ont été créés dans des secteurs sensibles (informatique, audiovisuel, bourse) et rendus complexes par la révolution technologique et la mondialisation des échanges. Elles permettent de réguler, d'encadrer ces activités en préservant l'intérêt général et en offrant un arbitrage entre diverses catégories d'intérêts. Elles ont été instituées dans des secteurs déréglementés permettant de limiter le corpus réglementaire et de réduire le rôle de l'administration comme productrice de normes et responsable de leur application. Leur compétence coexiste avec celle du pouvoir législatif et réglementaire, se surajoutant aux formes de réglementation traditionnelles.

Tant la composition que les pouvoirs conférés à ces autorités, destinés à préserver leur indépendance, contribuent du même fait à les rendre en principe indépendantes du travail gouvernemental. Elles ne s'inscrivent pas dans le processus hiérarchique d'élaboration de la réglementation. Par exemple, elles font l'objet d'une procédure de consultation dans le cadre de l'élaboration des textes mais ne participent pas aux réunions interministérielles. Des contacts sont organisés pour certaines d'entre elles afin d'assurer une liaison plus étroite, selon des procédures telles que le commissaire du Gouvernement siégeant auprès de la CNIL.

Leur étanchéité de fonctionnement avec celui du travail législatif peut donc nuire à la cohérence de la régulation. Il apparaît à cet effet nécessaire d'accroître les contacts institutionnels avec l'administration et les échanges entre les autorités.

Ce n'est pas seulement leur déconnexion du travail gouvernemental et législatif, mais aussi leur éclatement qui doit inciter à organiser les contacts entre les autorités administratives indépendantes. Elles ont une compétence sectorielle, leur qualification étant renforcée par la participation des professionnels. Cette sectorisation des compétences entraîne une multiplication des autorités dont l'articulation des compétences s'avère complexe.

C'est particulièrement le cas à la frontière entre la communication audiovisuelle et les télécommunications, où peuvent se rejoindre les compétences du CSA, de l'ART et du Conseil de la concurrence, instances complémentaires.

La régulation opérée par le CSA est fondée sur un principe de rareté guidant une procédure d'attribution aux opérateurs de droits d'usage exclusif sur des ressources rares et sur la poursuite d'objectifs d'intérêt général et culturel. La régulation des télécommunications assurée par l'ART vise à garantir la création et les conditions d'un marché concurrentiel ainsi qu'à encourager l'innovation et à développer une expertise technique. Enfin, le Conseil de la concurrence dispose d'une compétence générale sur le respect du droit commun de la concurrence empêchant les ententes et abus de position dominante.

La convergence technologique requiert à l'évidence des contacts accrus entre les autorités chargées de la régulation dans le domaine de l'internet (infrastructures de communication, secteur audiovisuel, concurrence). La nature mixte de certaines offres disponibles en ligne justifie dans certains cas l'application simultanée du code des postes et télécommunications et celle de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. L'ART a par exemple été conduite à mettre en œuvre cette distinction dans le cadre de son pouvoir de règlement des différends sur la distribution des services du câble sur les réseaux de télécommunications<sup>(74)</sup>.

## Les nécessaires échanges entre instances de régulation

Des questions transversales à plusieurs secteurs peuvent faire intervenir une pluralité de régulateurs et entraîner des conflits de compétences. Les échanges entre régulateurs sont source de richesses et de confrontation d'opinions dissidentes qui doivent nourrir des débats et construire des normes.

Comme le souligne le professeur Michel Vivant<sup>(75)</sup>, le réseau est déjà marqué par la pluralité : pluralité d'États sur un réseau international, pluralité de secteurs (privé, public, commercial, informatif, distractif...), pluralité des instruments de régulation (loi, contrat, usages, codes de bonne conduite...), pluralité d'autorités de régulation et globalement pluralité d'acteurs.

Des échanges existent d'ores et déjà entre instances de régulation, qui prennent la forme de saisines et d'avis réciproques entre l'ART et le Conseil de la concurrence par exemple. Les pouvoirs du CSA sont limités au domaine de la communication audiovisuelle, qui étudie les effets de la concentration et interdit

---

(74) Cf. décisions du 10 juillet 1997 se prononçant sur des différends entre Paris TV câble et CGV et France Télécom.

(75) Cf. l'article "Internet et modes de régulation", sur le site de la Charte de l'internet <http://www.planete.net/code-internet/Vivant1.html> et la contribution "Raison et réseaux – De l'usage du raisonnable dans la régulation de l'internet" *Mélanges offerts au conseiller d'État Lucien Mehl*, 1999.

les cumuls d'autorisation. Les autorités de la concurrence conservent leur compétence pour examiner les effets sur la concurrence des concentrations entre entreprises du domaine de la communication sur les marchés situés en amont et en aval de la communication audiovisuelle<sup>(76)</sup>.

Le rapport du Commissariat du Plan déjà cité sur "l'infosphère" suggère à cet égard de formaliser des procédures de consultation et d'avis obligatoires ou de procédures conjointes.

Selon les termes du professeur Marie-Anne Frison-Roche<sup>(77)</sup>, au maillage que constitue l'internet doit répondre un maillage institutionnel d'"interrégulation". Cette conception exige de penser, non en termes d'espaces de compétence délimités mais de zones superposées, interpénétrées et acceptées comme telles, l'essentiel étant de dégager une doctrine commune.

Il importe donc de favoriser les échanges d'information entre les différentes instances et entre chacune d'elles et le gouvernement. De la même façon, il convient de favoriser la concertation au niveau européen entre les instances régulatrices et les autorités communautaires édictrices de normes. ■

---

(76) Ainsi, dans l'affaire Canal + / Nethold, le ministère de l'Economie, compétent au titre du contrôle des concentrations, a examiné les effets de l'opération sur une multiplicité de marchés adjacents à celui de la télévision (vente d'espaces publicitaires, capacités satellitaires, technologiques, analogiques, systèmes numériques, retransmission de manifestations sportives, vente de droits cinématographiques).

(77) Cf. l'intervention du professeur Marie-Anne Frison-Roche à la journée d'études "Communication audiovisuelle et internet" organisée par le Conseil supérieur de l'audiovisuel le 14 octobre 1999. Publication "Les colloques du CSA" et site du CSA <http://www.csa.fr>





2

DU DROIT ET DES LIBERTÉS SUR L'INTERNET

## Pour favoriser la corégulation de l'internet : un organisme de type nouveau



Loin d'être une simple nouvelle technologie pour laquelle il suffirait de poser quelques règles essentiellement techniques, l'internet est l'infrastructure de base de la société de l'information en émergence. Son développement et son usage posent des questions juridiques et de société inédites, qui trouvent des réponses à la fois dans la régulation privée, par les initiatives des acteurs économiques et sociaux et dans la régulation publique, par les procédés démocratiques de droit commun que sont les interventions des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Ces dynamiques de régulation doivent entrer davantage en synergie, à travers deux dimensions :

- Un échange permanent et fourni entre les acteurs de l'internet et les autorités de la régulation publique, de manière à soulever les questions importantes, à les instruire plus rapidement en tenant mieux compte de la dimension technique ainsi que de la réalité et de l'évolution des usages.
- Une coopération entre les instances de la régulation publique, qui interviennent chacune dans leur domaine de compétence, et les différentes formes d'autorégulation des acteurs économiques et sociaux, qui contribuent à définir les usages et à offrir aux utilisateurs les espaces de liberté et de confiance qu'ils demandent.

C'est cet échange et cette coopération que nous désignerons comme la corégulation. La corégulation n'est donc pas à proprement parler une nouvelle forme de régulation. En effet, l'internet n'est pas un espace à part, qui serait justiciable de règles de droit autonomes, mais l'ensemble du droit a vocation à s'y appliquer. La corégulation est d'abord une méthode. Compte tenu de la nouveauté des sujets à traiter et de leur dimension internationale ainsi que de la diversité des acteurs concernés, il importe d'assurer la rencontre entre les points de vue, voire, quand c'est possible, de faire mûrir des consensus. De telles rencontres ont déjà lieu à l'occasion d'initiatives ponctuelles. Elles doivent être rendues encore plus faciles, plus continues, et permettre la discussion avec l'ensemble des acteurs et utilisateurs de l'internet.

La corégulation peut également être stimulée par la création d'un organisme chargé de donner à l'échange une permanence et une dynamique. Pensé avant tout comme un espace de rencontre entre la régulation publique et l'autorégulation, entre les attentes des acteurs économiques et celles des utilisateurs du réseau, cet organisme, dénommé le Forum des Droits sur l'internet, doit avoir les moyens d'agir. Seule une structure dotée d'une personnalité morale et d'une existence concrète pourra organiser de manière large et efficace des débats ouverts, physiquement et sur le web, jouer un rôle actif d'information du public, et assurer un travail de vigilance internationale, produire des recommandations, voire exercer des médiations entre catégories d'acteurs.

La définition du rôle de ce Forum des Droits sur l'internet exige de préciser sa nature, de déterminer ses compétences, et enfin, de décrire ses modes d'intervention.



## A – Un espace d'échange et de coopération entre les acteurs de la régulation

Afin de remplir sa mission, d'organiser la confrontation des points de vue et de mieux articuler la régulation publique et l'autorégulation, le Forum des Droits sur l'internet doit associer plusieurs caractéristiques :

- **La rapidité d'intervention** : il pourrait être saisi ou se saisir lui-même de questions nouvelles liées aux usages et aux contenus sans souffrir des lourdeurs et des délais qui caractérisent trop souvent l'intervention législative ou même réglementaire. Il pourrait ainsi participer aux réflexions sur ces questions et adresser des préconisations qui aideraient les acteurs privés à définir leur comportement, et favoriseraient la réflexion du législateur. Il ne se substituerait ni au législateur, dont le temps est naturellement plus long, ni au juge. Mais il accélérerait la maturation des questions nouvelles.
- **La permanence de sa structure**. Il n'existe pas aujourd'hui en France d'espace dans lequel puissent être débattues de façon permanente les questions que posent les usages et les contenus de l'internet. Des initiatives publiques ont permis de tels débats dans le cadre de la rédaction de rapports<sup>(78)</sup> ou de consultations organisées par le gouvernement<sup>(79)</sup>. Mais ces consultations et ces débats n'ont pu être que ponctuels.
- **La capacité d'organiser des débats en terrain neutre**. Par la diversité des acteurs qu'il rassemblerait et l'ouverture de ses débats en ligne, l'organisme assurerait la vivacité de débats ouverts sur l'ensemble de la société. Pour constituer une enceinte de débat légitime, il devrait être à la fois indépendant vis-à-vis des pouvoirs publics et des puissances privées. L'approche qui doit être la sienne est en effet celle du débat démocratique et de l'intérêt général.

Le Forum des Droits sur l'internet permettra ainsi d'aller au-delà de ce que peuvent apporter des initiatives purement privées<sup>(80)</sup>, qui doivent être encouragées mais qui ne sauraient être les seules enceintes où se débattent les règles de la société de l'information<sup>(81)</sup>.

- **Les missions de recommandation et de veille qui ne sont actuellement assumées par aucune structure**. Les débats que l'on voit naître sur la responsabilité des intermédiaires techniques ou encore l'application aux sites internet de la législation sur les ventes aux enchères publiques risquent donc de ne laisser s'exprimer que les acteurs les mieux organisés ou les plus puissants. De même, aucune veille internationale n'est organisée de façon à diffuser l'information aux acteurs français. C'est ainsi que le suivi du plan d'action internet communautaire<sup>(82)</sup> est essentiellement partagé en France entre les services du secrétariat d'État à l'industrie et l'Association des fournisseurs d'accès. Une intervention du Forum des

---

(78) Par exemple les auditions du groupe de travail du Conseil d'État sur les enjeux juridiques de l'internet ou encore celles de la mission de Francis Lorentz sur le commerce électronique.

(79) Pour la synthèse de la consultation organisée par le gouvernement sur le document d'orientation relatif à l'adaptation du cadre législatif à la société de l'information, voir [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr).

(80) Voir la "Charte internet confiance" du groupe Vivendi, dont la 7<sup>e</sup> clause propose de "s'engager dans la voie d'un dialogue permanent avec les particuliers, associations, entreprises et institutions", ce qui a donné lieu en février 2000 à la création d'un site [www.powow.net](http://www.powow.net) se voulant un "journal de dialogue sur l'éthique du Net".

(81) Cf. *infra* III sur la composition de l'organisme et son mode de fonctionnement.

(82) Plan d'action communautaire visant à promouvoir une utilisation sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux, adopté par la décision n° 276/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 1999.

Droits sur l'internet serait à même d'impliquer davantage d'acteurs intéressés. Outre qu'il pourrait ainsi combler un espace vacant, le Forum des Droits sur l'internet aurait également une mission d'articulation entre des initiatives privées et publiques qui concernent des domaines voisins et pourraient être mieux coordonnées.

Sans nécessairement leur apporter une garantie l'organisme peut concourir aux initiatives d'autorégulation qui sembleront positives à l'ensemble des acteurs et leur assurer un retentissement plus grand. Ainsi, en matière de protection des consommateurs ou de respect de la vie privée, les engagements des professionnels ne peuvent que gagner à être relayés par un organisme qui fasse connaître ces initiatives auprès du public.

En sens inverse, l'organisme a également pour vocation d'améliorer la qualité de la régulation publique. Il rend compte des difficultés que rencontrent les acteurs des réseaux. Par l'édiction de recommandations, fondées sur un large débat, il peut contribuer à rendre les interventions publiques plus informées et donc mieux adaptées aux enjeux.

Ce rôle d'articulation entre autorégulation, intervention des associations et régulation publique sur les questions tenant aux contenus et aux usages de l'internet ne peut être aujourd'hui exercé par aucun organisme existant. Aucune enceinte ne regroupe à l'heure actuelle les différents acteurs concernés par ces questions.

Même dans d'autres domaines, il est difficile de citer des instances qui remplissent un rôle comparable. Des instances de concertation existent déjà dans de nombreux domaines, comme le Conseil national de la consommation<sup>(83)</sup>, qui a d'ailleurs déjà rendu des avis sur le commerce électronique<sup>(84)</sup>. Mais la diversité des enjeux que traiterait le Forum des Droits sur l'internet ainsi que la palette des attributions qu'il exercerait n'ont pas de précédent.

Compte tenu de ces enjeux et de ces missions, il est essentiel que la composition et le mode de fonctionnement de l'organisme assurent la plus large ouverture possible et fassent participer aussi bien les professionnels de l'internet, dans leur diversité, que les utilisateurs et les pouvoirs publics. Alors que dans des organismes plus classiques, tels le Conseil national de la consommation, le public intéressé est aisément identifiable et déjà rassemblé dans des organisations représentatives, le choix des membres du Forum des Droits sur l'internet pose des questions inédites. Ces questions doivent être résolues par des procédures qui assurent la légitimité personnelle des membres de l'organisme, mais aussi par la participation de membres associés très divers et par l'ouverture sur l'ensemble du réseau (*cf. infra, 3<sup>e</sup> partie*).

---

(83) Institué par décret du 12 juillet 1983, il s'agit d'un organisme paritaire consultatif placé auprès du ministre chargé de la consommation qui en assure la présidence. Il est composé de représentants des 20 associations de consommateurs et usagers et de représentants des professionnels. Il exerce une triple mission : institution de concertation entre consommateurs, usagers et professionnels, organisme consultatif pour les orientations des pouvoirs publics en matière de politique de la consommation (le CNC est obligatoirement consulté préalablement à la publication de tout arrêté en matière de prix ou de publicité des prix) et enceinte d'information et de débats. La DGCCRF assure l'information et le secrétariat du CNC.

(84) Voir l'avis "Commerce électronique : l'offre commerciale et la protection du consommateur" rendu par le Conseil national de la consommation le 4 décembre 1997 sur le site [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)

## B – La compétence de l'organisme : tous les contenus et les usages de l'internet dans le respect des compétences des instances existantes

Les réflexions sur la création d'un organisme favorisant la corégulation répondaient à l'origine à des préoccupations de déontologie des contenus véhiculés sur le réseau, notamment de contenus à caractère pédophile et d'incitation à la haine raciale. Dans le rapport du Conseil d'État, la proposition de création d'un tel organisme figure ainsi dans le chapitre consacré à la lutte contre les contenus illicites. Ces préoccupations n'ont pas disparu. Elles doivent trouver essentiellement leurs réponses dans l'application du droit commun, c'est-à-dire de la répression pénale, et dans l'action préventive qui pourrait être (entre autres) celle du Forum des Droits sur l'internet.

Mais au-delà de la déontologie des contenus, c'est l'ensemble des questions de société et des questions de droit posées par les contenus et les usages de l'internet qui justifie le recours à la méthode de la corégulation et la création d'un organisme. C'est pourquoi il convient de préciser la façon dont cet organisme exercerait sa compétence.

### 1 – UNE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LES CONTENUS ET USAGES DE L'INTERNET

---

#### Une compétence qui porte sur les contenus et les usages, mais non sur les réseaux

Le phénomène de la convergence de l'informatique, de l'audiovisuel et des télécommunications remet en cause la pertinence de la distinction traditionnelle entre, d'un côté, la régulation des services et des réseaux audiovisuels et, de l'autre côté, la régulation des services et des réseaux de télécommunications<sup>(85)</sup>.

Il incite à opérer une distinction nouvelle entre la régulation technique et économique des réseaux, qui doit être transversale dès lors qu'ils permettent la transmission de tous types d'information, et la régulation des services, des usages et des contenus mis à la disposition du public, qui est variable selon les secteurs<sup>(86)</sup>.

---

(85) Cf. le rapport du Conseil d'État *Internet et les réseaux numériques*, p. 232 sq.

(86) Sur le principe de la distinction entre régulation des infrastructures et régulation des contenus, voir les résultats de la consultation sur le Livre vert de la Commission européenne sur la convergence : communication de la Commission (COM (1999)108) et conclusions adoptées par le Conseil des ministres du 28 juin 1999.

La régulation technique de l'ensemble des réseaux de télécommunication relève naturellement des compétences de l'Autorité de régulation des télécommunications. C'est cette autorité administrative indépendante qui, par un partage des pouvoirs définis par la loi avec le ministre chargé des télécommunications, prend les décisions qui concernent les infrastructures, sans que se pose la question d'un recouvrement de compétences avec un organisme favorisant la corégulation de l'internet. Hors de ce domaine des réseaux, le Forum des Droits sur l'internet doit se voir reconnaître une compétence large de réflexion et de proposition.

Cette compétence ne doit pas se limiter aux contenus, mais s'étendre à tous les usages. L'objet de l'organisme n'est pas en effet d'assurer un encadrement des contenus diffusés au public, mais plutôt de favoriser l'adaptation de l'ensemble du droit et des pratiques. Pour prendre l'exemple de la protection de la vie privée, la problématique ne concerne pas les contenus des sites web, mais plutôt les pratiques des entreprises qui les éditent, ainsi que la façon dont les internautes y réagissent. Dans bien d'autres domaines, comme la protection des consommateurs dans la passation des contrats, ou encore la télémédecine, l'enjeu de la régulation n'est pas seulement dans le contenu des pages web offertes au public mais plutôt dans les services qui lui sont proposés, qui doivent correspondre à ce qui est annoncé et respecter le droit. Compte tenu de la dimension d'interactivité qu'offre l'internet, ce ne sont donc pas seulement les contenus, mais tous les services et les usages de l'internet qui doivent faire l'objet des travaux du Forum des Droits sur l'internet.

Cette compétence s'applique naturellement au Web, qui, par les pages qu'il offre au public et les possibilités de communication qu'il ouvre, est l'application qui pose les questions les plus évidentes.

Mais cette compétence ne doit pas exclure les autres applications de l'internet, qu'elles relèvent du courrier électronique (mél) ou de toutes les formes de communication interactive (groupes de discussion, "communautés"...), ainsi que d'autres modes complémentaires ou alternatifs au web : jeux, animation, vidéo, audio...

Le contenu des interventions de l'organisme dans le domaine de la correspondance privée ne sera naturellement pas le même que dans celui de la communication au public. Mais il n'est pas possible *a priori* de limiter ces interventions au domaine de la communication au public, tant les problématiques que soulèvent les usages de l'internet transcendent cette distinction.

À titre d'exemple, le *spam*, envoi massif de documents à des fins de communication commerciale non sollicitée, relève de la correspondance privée, et exige une réflexion visant à son encadrement, réflexion d'ailleurs déjà amorcée dans le cadre national par les travaux de la Commission nationale de l'informatique et des libertés<sup>(87)</sup> et, dans le cadre communautaire, par la directive "commerce électronique". De même, la question de l'accès des employeurs à la correspondance électronique de leurs employés, ou celle de l'accès des syndicats à l'intranet des entreprises, peuvent soulever des questions juridiques qu'il importerait de traiter.

Cette compétence de l'organisme doit s'étendre à tous les modes d'accès aux contenus des réseaux. Ainsi, l'accès à l'internet par les téléphones portables, qui apparaît à travers le protocole WAP (*Wireless Access Protocol*), et qui soulève déjà des questions importantes ne se limitant pas aux télécommunications<sup>(88)</sup>,

---

(87) Cf. l'étude de la CNIL sur le publipostage électronique sur le site <http://www.cnil.fr/>

(88) Sur les craintes d'une limitation de l'accès au réseau par les opérateurs de téléphone qui proposent les services WAP ainsi que les fabricants de ces téléphones, cf. "l'internet mobile : adieu, monde sans filtre" par Florent Latrive, *Libération*, 10 mars 2000, <http://www.liberation.fr/multi/actu/20000306/20000310a.html>

devra sans doute faire l'objet de ses réflexions. Les contenus et les usages de l'internet, quels que soient les terminaux qui les rendent accessibles, doivent pouvoir entrer dans sa sphère de compétence.

Une définition aussi large des compétences de l'organisme est cohérente avec la logique de son action. Il ne s'intéresse pas à un secteur économique au nombre d'acteurs limité, comme l'est à bien des égards l'audiovisuel, mais à un réseau sur lequel tous les citoyens, tous les acteurs économiques et sociaux, ont plus ou moins vocation à être présents, pour des usages extraordinairement divers.

Il n'agit pas dans une logique de réglementation, avec des pouvoirs de sanction, mais dans une logique de concertation, en participant à l'élaboration des règles et à la formalisation des pratiques.

### Des missions à caractère évolutif

Le Forum des Droits sur l'internet ne saurait constituer une structure figée. Dans un monde qui évolue aussi rapidement que celui de l'internet, il serait pour le moins téméraire de prétendre tracer les plans d'une institution intangible. Ses missions sont très certainement appelées à évoluer avec la pratique :

- L'internet est un domaine où les évolutions sont à la fois rapides et nombreuses : elles touchent aussi bien à la technologie qu'aux usages, à l'économie du secteur ou à la sociologie des internautes. Les acteurs en deviennent de plus en plus divers. Alors que l'internet n'a d'abord concerné que des communautés relativement fermées, son ouverture au grand public s'est affirmée et ses usages économiques, sociaux, voire politiques, sont appelés à se diversifier toujours plus. Ces problématiques nouvelles sont appelées à influencer sur les missions de l'organisme proposé. À titre d'exemple, l'idée de mécanismes non juridictionnels de règlement des litiges de consommation transfrontières, qui reste encore embryonnaire<sup>(89)</sup>, pourrait un jour solliciter une réflexion animée par le Forum des Droits sur l'internet dans le cadre du commerce électronique. Il est essentiel de ne pas figer les missions de l'organisme.
- Le Forum des Droits sur l'internet doit prouver sa valeur ajoutée. Il doit démontrer aux acteurs, qu'il s'agisse des professionnels, des internautes ou des pouvoirs publics, que les débats qu'il mène et les recommandations qu'il formule peuvent aider à la recherche d'un cadre législatif et de modes de régulation adaptés à la société de l'information.

Aussi bien dans son rôle d'aide à la régulation publique que de soutien aux différentes formes d'autorégulation, les missions de l'organisme peuvent être nombreuses. Sa saisine peut être facultative ou obligatoire et ses avis aux professionnels peuvent recevoir une autorité variable, quoique jamais contraignante. C'est en fonction des résultats pratiques de son action que devront être faits les choix les plus adaptés.

---

(89) Cf. la communication de la Commission européenne du 20 mars 2000 visant à la création d'un Réseau extrajudiciaire européen, destiné à la résolution des litiges de consommation dans le cadre de la recommandation n° 98/257/CE concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges (JOCE – L 115 du 17-4-1998, p. 31). L'idée de ce document présenté par la commission est de créer dans chaque État membre un point de contact national pour le règlement extra-judiciaire des litiges de consommation.

## 2 – UNE COMPÉTENCE COMPLÉMENTAIRE PAR RAPPORT AUX RÉGULATIONS SECTORIELLES

---

Le Forum des Droits sur l'internet ne constitue pas une instance de régulation intervenant dans la même logique que les autorités administratives indépendantes compétentes en matière de télécommunications ou d'audiovisuel. Il ne dispose pas de pouvoir de contrainte et ne produit pas de droit. Il ne traite pas de cas individuels mais de questions d'ordre général. Son institution ne requiert donc pas la définition d'un secteur d'intervention exclusif, mais bien plutôt la description des modalités suivant lesquelles il contribuera à améliorer les modes de régulation à l'œuvre dans le domaine de l'internet.

Si le champ de compétence de l'organisme doit être défini de façon large, il importe d'organiser sa coordination avec les instances susceptibles de contribuer à la régulation de l'internet. Ces instances interviennent avec des objectifs et suivant des logiques très diverses :

- Une intervention économique dans le cadre défini par la loi pour le respect de la concurrence (Conseil de la concurrence), la protection des consommateurs (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ou l'organisation de certains marchés (Commission des opérations de bourse et Conseil des marchés financiers).
- Une intervention dans un cadre défini par la loi à des fins de protection des libertés publiques (Commission nationale de l'informatique, des fichiers et des libertés).
- Des interventions régulatrices répondant aux problématiques de secteurs spécifiques (Conseil supérieur de l'audiovisuel et Autorité de régulation des télécommunications), éventuellement des initiatives d'instances représentatives de certains secteurs ou certaines professions<sup>(90)</sup>.

Des actions d'autorégulation organisées dans un cadre interprofessionnel, par exemple le Bureau de vérification de la publicité, ou sur une base volontaire, par exemple l'initiative **L@belsite**, lancée par la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution et la Fédération des entreprises de vente à distance.

Ce rapide tour d'horizon témoigne de la dispersion des instances de régulation qui ont vocation à intervenir sur les questions ayant trait aux usages et aux contenus de l'internet. Il peut s'agir d'instances publiques investies par la loi, mais aussi d'instances purement privées. C'est pourquoi on peut dégager les principes suivants pour l'intervention du Forum des Droits sur l'internet :

- L'organisme doit constituer un espace de rencontre entre les différentes instances de régulation. L'invitation faite aux différentes autorités administratives indépendantes de participer à ses travaux en sera la marque. Au-delà de cette présence institutionnelle, qui ne pourra qu'être limitée aux instances de régulation les plus directement intéressées par son action, le Forum devra organiser l'expression de l'ensemble des institutions susceptibles d'être intéressées par ses travaux.

---

(90) Pour un exemple d'intervention des instances représentatives d'un secteur professionnel, voir les lignes directrices publiées le 21 mars 1999 à Chicago par la plus importante association de médecins des États-Unis, *The American medical Association* pour l'ensemble des sites internet offrant des informations médicales (règles d'identification des auteurs, de séparation entre contenu éditorial et contenu commercial, d'actualisation des informations, d'utilisation des données personnelles...).

- L'organisme doit favoriser la multiplication des procédures d'avis entre organismes participant à la régulation de l'internet. S'agissant de sa propre intervention, une telle orientation a deux conséquences :
  - Il doit pouvoir être saisi par tout organisme public de régulation. À côté des procédures d'autosaisine, la saisine par des institutions publiques doit être l'une des procédures de déclenchement de son intervention.
  - Il doit pouvoir saisir d'autres organismes de demandes d'avis. Ces demandes d'avis peuvent entrer dans le cadre de simples consultations lorsqu'elles sont adressées à des organes relevant de la pure autorégulation. Mais elles exigent davantage de formalisme pour les demandes d'avis à adresser aux autorités administratives indépendantes. Ainsi, pour les demandes d'avis au Conseil de la concurrence, une disposition législative est nécessaire<sup>(91)</sup>.
- L'organisme doit organiser les débats sur les questions communes à plusieurs instances de régulation. Sans oublier la spécificité de sa mission, qui est de constituer une enceinte de discussion et de recommandation, et non une autorité ayant un pouvoir de décision, il a donc vocation à intervenir sur les questions dont pourraient se saisir plusieurs instances. On peut en prendre plusieurs exemples :
  - Dans un domaine très spécifique, la commercialisation de médicaments sur l'internet<sup>(92)</sup> pose des questions qui tiennent au respect des réglementations existantes et à l'adaptation de certaines d'entre elles. Or, de nombreuses institutions sont susceptibles de participer à une démarche de régulation dans ce domaine, dans une logique d'administration de la santé (Direction générale de la santé et Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé), de consommation (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, voire Conseil national de la consommation) ou d'autorégulation professionnelle (Conseil national de l'ordre des pharmaciens, voire Syndicat national de l'industrie pharmaceutique).

De telles interventions peuvent se prolonger par des textes législatifs ou réglementaires, mais aussi des réglementations déontologiques, elles-mêmes dotées d'une autorité variable selon l'instance dont elles émanent. Dans un tel domaine, le Forum des Droits sur l'internet, qu'il intervienne de sa propre initiative ou qu'il soit saisi par une autre institution, a vocation à organiser les débats et à émettre des recommandations.

Pour prendre un autre exemple, les dispositifs de filtrage mis en place par les fournisseurs d'accès afin de préserver les utilisateurs des contenus illicites ou préjudiciables, pourraient justifier l'intervention du Forum s'ils se diffusaient au point d'influencer notablement les contenus dont les internautes peuvent prendre connaissance. L'organisme pourrait alors examiner les différentes problématiques en jeu, éventuellement en liaison avec les instances compétentes : respect de la concurrence, défense des libertés publiques, protection de la vie privée... Ainsi, dans un monde où les différentes régulations à l'œuvre sont émiettées, le Forum des Droits sur l'internet, en restant dans les limites de son rôle de concertation et d'avis sur des questions d'ordre général, peut promouvoir une approche globale qui assure la prise en compte de tous les points de vue dans les démarches de régulation.

---

(91) C'est la loi qui fixe les institutions qui peuvent saisir le Conseil de la concurrence de demandes d'avis (ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986).

(92) Cf. aux États-Unis l'initiative de la *Food and Drugs Administration* en mars 2000 pour se voir accorder par le Congrès davantage de pouvoir dans la réglementation du commerce des médicaments sur le net : *FDA seeks more power to regulate net drugs*, <http://www.zdnet.com/zdnn/stories/news/0,4586,2471844,00.html>

- Le Forum des Droits sur l'internet doit se saisir des questions qui ne sont traitées par aucune autre autorité. C'est notamment le cas des questions propres aux outils spécifiques à l'internet, qu'il serait erroné de considérer comme purement techniques. Ainsi les systèmes de référencement doivent voir leur transparence accrue. L'organisme n'aurait naturellement pas pour mission de réglementer les pratiques commerciales des annuaires et moteurs de recherche. Mais il doit informer les internautes sur les pratiques en matière de référencement et agir autant qu'il est possible pour obtenir des informations de la part des acteurs concernés. Autre question ne relevant d'aucun organisme de régulation, l'extension aux enchères en ligne de la réglementation de la vente aux enchères et son adaptation éventuelle aurait pu donner matière à un débat et à une recommandation au législateur de la part de l'organisme.

Lorsqu'il aborde le champ de compétence propre d'une autre instance, le Forum doit agir différemment suivant que ce recouvrement concerne une instance d'autorégulation ou une autorité de régulation. Il est en effet entièrement libre d'organiser des débats et d'émettre des avis sur des questions qui relèvent de la pure autorégulation, par exemple la publicité sur internet, qui est aussi suivi par le Bureau de vérification de la publicité.

- En revanche, s'agissant des sphères de compétence d'autorités de régulation, telles le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Commission nationale de l'information et des libertés, son intervention ne saurait être regardée comme une forme d'appel ou de contestation des décisions prises par ces autorités indépendantes. Lorsqu'il aborde des questions relatives à l'audiovisuel ou à la protection des données personnelles, ce ne peut donc être que dans deux logiques :

- à côté des autorités administratives indépendantes compétentes sur ces matières, sur des points qu'elles n'ont pas encore eu l'occasion d'aborder, ce qui doit normalement donner lieu à des demandes d'avis.
- en coopération avec ces autorités, lorsqu'elles le saisissent pour organiser des débats et émettre des recommandations.

Doté de cette compétence générale sur les contenus et les usages de l'internet à exercer en coopération avec les autres formes de régulation à l'œuvre, le Forum a vocation à intervenir dans des domaines très divers, dont certains peuvent être *a priori* identifiés.

### 3 – DES DOMAINES D'INTERVENTION PRIVILÉGIÉS

---

Si le Forum des Droits à l'internet a vocation à intervenir sur l'ensemble des questions de droit et de société que pose le développement des réseaux, on peut déjà anticiper un certain nombre de domaines où il sera sollicité.

#### Les contenus illicites et préjudiciables

L'internet offre un accès plus facile à des contenus qui font l'objet de réglementations particulières lorsqu'ils sont réalisés sur des supports papier, soit que leur diffusion soit illicite, soit qu'elle soit restreinte et considérée comme préjudiciable pour l'enfance et l'adolescence.

Le principe de l'application sur l'internet des législations et des réglementations relatives aux contenus illicites et préjudiciables ne fait débat ni au plan national<sup>(93)</sup> ni au plan communautaire<sup>(94)</sup>.

Compte tenu des enjeux de libertés publiques, il est clair que les règles applicables à ces contenus illicites et préjudiciables relèvent au premier chef du législateur et que leur mise en œuvre est à confier aux autorités de police et de justice. La prise de conscience de ces enjeux est largement engagée et les services compétents commencent à disposer d'outils techniques performants, en matière de surveillance de sites, mais aussi d'indexation des contenus à caractère illicite<sup>(95)</sup>. La coopération policière est engagée dans le cadre notamment d'Interpol<sup>(96)</sup>.

L'organisme de corégulation ne doit pas avoir pour mission de se prononcer sur le caractère licite d'un site ni d'exonérer les intermédiaires techniques de leur responsabilité. La démarche de corégulation proposée se distingue en cela des démarches britannique et australienne ainsi que de l'initiative qui avait abouti à la censure de "l'amendement Fillon" par le Conseil constitutionnel en 1996.

Pourtant, la lutte contre les contenus illicites ou préjudiciables ne se limite pas à l'intervention de la justice. Elle implique également une approche préventive de vigilance des opérateurs et de labélisation, voire de filtrage.

Dans ce domaine du filtrage et de la labélisation comme réponse aux contenus illicites et préjudiciables, l'organisme de corégulation ne doit pas se fixer comme objectif de gérer une ligne d'appel d'urgence ni de délivrer lui même des labels, mais plutôt de favoriser le développement de telles initiatives. À ce titre, il pourrait intervenir de plusieurs façons :

- Informer très concrètement le public sur les procédures à mener devant les juridictions pour mettre fin à la diffusion des contenus illicites et préjudiciables.
- Assurer un débat parmi les acteurs français concernés sur des initiatives internationales importantes qui sont déjà en cours et dont la portée aussi bien en termes économiques qu'en termes de libertés publiques ne doit pas être sous-estimée.
- Participer aux travaux internationaux pour veiller à l'adaptation des choix qui sont faits en matière de filtrage à une culture française (et européenne) qui, par rapport à la culture américaine, doit par exemple faire valoir sa sensibilité à la lutte contre les contenus racistes.
- Assurer une information du public français sur les dispositifs de filtrage, qui malgré l'obligation faite en principe aux fournisseurs depuis la loi du 26 juillet 1996 de proposer de tels dispositifs, restent encore très peu répandus.

---

(93) Cf. le rapport du Conseil d'État déjà cité *Internet et les réseaux numériques*.

(94) Cf. Décision 276/99/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 janvier 1999, adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux au Journal officiel des communautés européennes, L 33, 6 février 1999.

(95) Cf. *Le Monde*, 3 mai 2000, "Des logiciels pour traquer les photos de mineurs sur Internet", par Pascal Ceaux. Dans le cadre d'un programme européen intitulé STOP (*Sexual Trafficking of Persons*), les policiers français ont entrepris de développer en 1999 un outil informatique destiné à permettre, à partir de l'an prochain, un classement automatique de l'ensemble des supports pornographiques sur lesquels apparaissent des mineurs.

(96) Cf. le site d'Interpol : <http://www.interpol.com>

## La protection des libertés : liberté d'expression, pluralisme et vie privée

Qu'il s'agisse de liberté d'expression, de respect du pluralisme, de protection de la vie privée ou même de liberté du commerce, l'essor de l'internet soulève un grand nombre d'enjeux tenant aux libertés, sans qu'il puisse être ici question d'un recensement exhaustif.

Dans le domaine de la protection des données personnelles, le besoin de régulation est bien pris en compte par l'action de la CNIL. Celle-ci intervient à titre de régulateur public, avec un rôle de recommandation aux pouvoirs publics, de définition de règles (les "normes simplifiées") et de contrôle des pratiques, pouvant déboucher sur des avertissements et sur la saisine du Parquet.

Elle a également su développer une action d'encouragement à l'autorégulation, en travaillant avec les entreprises, par exemple pour l'élaboration du projet **L@belsite** dans le domaine de la vente à distance. Pour accroître l'efficacité de son action, il convient avant tout d'accroître les moyens dont elle dispose afin qu'elle puisse mener à bien des missions que le développement de l'internet fera croître.

À côté de l'intervention de la CNIL, il semble pourtant qu'il y ait place pour une enceinte de concertation qui puisse rassembler les acteurs du web. L'organisme de corégulation pourrait ici intervenir dans son rôle général de veille et de recommandation pour développer une approche généraliste des enjeux de protection des libertés sur l'internet. On peut en prendre deux exemples :

- Utilisation de l'internet dans le cadre de l'entreprise : à l'aide d'outils techniques d'un coût limité, les responsables des réseaux au sein des entreprises peuvent connaître non seulement tous les sites internet consultés, mais aussi tous les messages de courrier électronique reçus et envoyés<sup>(97)</sup>. Si de tels contrôles sont apparemment en partie justifiables, il convient d'assurer leur transparence et leurs limites, et d'étudier l'adaptation du droit du travail à de tels enjeux.
- Pratiques des instances de régulation qui peuvent intervenir dans différents secteurs de la vie économique et sociale : la *Securities and Exchange Commission*, équivalent américain de la COB s'est ainsi trouvée en avril 2000 au centre d'une polémique après avoir annoncé son intention d'accroître la lutte contre les infractions financières sur l'internet en achetant des programmes travaillant à partir de mots clés pour repérer les offres frauduleuses promettant un enrichissement rapide. Elle a dû le 5 avril 2000 publier un communiqué pour indiquer qu'elle n'avait pas l'intention d'intercepter des correspondances privées. L'incident est révélateur de ce que les préoccupations de protection de la vie privée doivent être prises en compte par l'ensemble des instances de régulation.

## La protection des consommateurs

Le développement du commerce électronique passe par la soumission au régime classique de la vente à distance, sous la supervision des institutions traditionnellement compétentes en matière de consommation, pour le contrôle (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) comme pour la concertation avec les milieux professionnels et les associations de consommateurs (Conseil national du commerce).

---

(97) D'après Abner Germanow, chercheur à l'International Data Corporation, "le marché des logiciels de contrôle du courrier électronique a doublé en volume au cours des six derniers mois, et il devrait continuer à augmenter très rapidement", cité in "You've Got Inappropriate Mail, Monitoring of Office E-Mail Is Increasing", *New-York Times*, 5 avril 2000.

Pourtant, le commerce électronique exige aussi que soient posées de nouvelles règles. Ces nouvelles règles peuvent consister en une adaptation du droit. Sur le droit applicable aux transactions ou sur la publicité commerciale non sollicitée, la directive communautaire sur certains aspects juridiques du commerce électronique apporte des réponses nouvelles. De même, la loi sur les ventes aux enchères publiques en cours d'adoption permet une clarification du statut des ventes aux enchères en ligne. Bien d'autres questions apparaissent déjà, sans oublier les problèmes que pose l'effectivité du droit ou la résolution de litiges de consommation dont l'enjeu financier ne justifie pas le recours au juge.

Les nouvelles règles qui permettront le développement du commerce électronique relèvent également de l'autorégulation. Il est de l'intérêt des opérateurs d'assurer la confiance du consommateur, comme l'ont compris en France les organisations représentatives de la vente à distance et du commerce et de la distribution au travers du projet **L@belsite**.

Les pratiques applicables au commerce électronique sont, et seront encore plus au fur et à mesure de son développement, un terrain d'élection de l'autorégulation, qui se traduit par des engagements unilatéraux du prestataire, et de la labélisation.

La protection des consommateurs, qui voit s'articuler nouvelles régulations publiques et autorégulation, pourrait tirer profit du fonctionnement du Forum des Droits sur l'internet.

On peut envisager les orientations suivantes pour son intervention :

- Sollicité par ses membres ou saisi par les pouvoirs publics, par le Conseil national de la consommation ou par toute autre instance, il pourrait rendre des avis sur les adaptations possibles du droit de la vente à distance. Sur la question du régime juridique applicable aux enchères en ligne ou de la responsabilité des intermédiaires techniques, une réflexion au sein du Forum aurait pu éclairer en amont les travaux du législateur.
- Vis-à-vis des initiatives d'autorégulation et de labélisation, le Forum pourrait assurer l'information des consommateurs à propos des initiatives qui lui paraissent devoir être encouragées. Il n'aurait pas en tant que tel de pouvoir de contrôle du respect des codes de bonne conduite et autres labels, mais, en procédant à une information sélective, il pourrait favoriser les initiatives les plus intéressantes. Compte tenu de l'esprit de l'autorégulation, où l'opérateur contraint ses pratiques en contrepartie d'un surcroît de confiance du consommateur, et donc de chiffre d'affaires, une telle information sélective rencontrerait un écho certain auprès des opérateurs.

## La protection de la concurrence

L'économie de la convergence est un terrain d'élection des opérations de concentration et des problématiques essentielles de droit de la concurrence s'y posent donc avec acuité. Il importe notamment d'apprécier le devenir des opérateurs de l'internet, mais aussi leurs pratiques, notamment les "portails", qu'ils étaient mis en œuvre de façon abusive par des opérateurs dominants, seraient susceptibles de limiter la concurrence dans l'information en ligne ou le commerce électronique.

La protection de la concurrence, par une intervention coercitive, doit être exercée par le Conseil de la concurrence.

En revanche, le Forum peut exercer une fonction d'alerte, et veiller à la protection de la concurrence sur l'internet :

- Le rôle de veille internationale sur les opérations de concentration lui permettrait d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur les évolutions qui lui paraissent préoccupantes.
- Des avis rendus sur saisine du Conseil de la concurrence pourraient être utiles pour permettre à cette autorité de consulter une instance spécialisée dans le monde de l'internet.

## Les questions relatives à la propriété intellectuelle

Les questions de propriété intellectuelle sur l'internet se résolvent déjà à travers des dynamiques simultanées de régulation publique et d'autorégulation. Du côté de l'autorégulation, on voit apparaître des dispositifs techniques de marquage numérique, tandis que se multiplient les initiatives sous forme d'accords ou de chartes de conduite.

### La charte des éditeurs de presse

---

En réponse aux pratiques des revues de presse diffusées sur intranet et sur internet qui reprennent leurs contenus, parfois sans autorisation préalable, de grands éditeurs de presse français (*Les Echos, La Tribune, Le Monde...*) ont publié le 27 mars 2000 une charte rappelant les devoirs des éditeurs d'information sur le web et souhaitant prévenir les abus du droit de citation. Cette charte a ensuite été reprise à son compte par le GESTE, le syndicat de l'édition en ligne, sur le site duquel elle peut être consultée<sup>(98)</sup>.

Cette charte, qui précise les devoirs des éditeurs d'information sur le Web, détaille également les pratiques autorisées et les pratiques prohibées :

- Elle autorise les citations, à condition qu'elles soient brèves, essentiellement illustratives et autorisées, de même que les liens, sous réserve de permettre à l'éditeur de les faire supprimer, et les revues de presse (courtes citations et commentaires).
- Elle prohibe les panoramas de presse (juxtaposition d'articles) et les diffusions d'articles sur intranet.

Une telle charte montre combien l'autorégulation est sollicitée dans un contexte juridique encore flou. Elle illustre en même temps les limites de l'autorégulation, car elle prétend non seulement s'appliquer à ses signataires, mais aussi, et surtout, régir les comportements d'autres acteurs accusés de piller les contenus éditoriaux. Une telle démarche serait sans doute plus prometteuse si elle pouvait s'inscrire dans une concertation qui ferait partager au plus grand nombre les principes énoncés.

### Les technologies de marquage numérique

---

L'autorégulation passe aussi par des dispositifs techniques destinés à protéger les contenus. Peuvent en particulier être mentionnés les moyens mis en œuvre par les titulaires de droits pour lutter contre la contrefaçon : mécanismes de protection des œuvres (contrôlant l'accès à l'œuvre et son utilisation à l'aide de logiciels de cryptage), et mécanismes d'identification des œuvres apposant sur chaque œuvre et sur chacune de ses composantes, un code d'identification indélébile et standardisé au plan international permettant d'accéder aux informations relatives à la titularité des droits et aux conditions d'exploitation et d'améliorer la traçabilité des œuvres.

---

(98) Cf. <http://www.geste.fr>

Dans ce paysage où l'autorégulation est mise en œuvre en même temps que la régulation publique est fortement sollicitée, le Forum pourrait, en liaison avec le futur Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA) en cours de création, faciliter une meilleure articulation de ces deux dynamiques à l'œuvre :

- Dans sa fonction d'information du public, il jouerait un rôle précieux pour faire connaître la législation et la jurisprudence, que les auteurs de sites, et notamment de pages personnelles, enfreignent souvent par simple méconnaissance.
- Dans sa fonction de veille internationale, il pourrait faire connaître en France et susciter le débat public sur la façon dont les grands pays étrangers s'adaptent aux défis des réseaux, ainsi que les nouvelles questions qui s'y posent, notamment en raison des évolutions technologiques.
- Dans sa fonction de médiation, le Forum pourrait participer à la recherche d'accords entre grandes catégories d'acteurs.
- Dans sa fonction de concertation, il pourrait intervenir sur saisine du futur Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, des pouvoirs publics ou sur la sollicitation de ses propres membres.

## Les règles de comportement des acteurs et les évolutions technologiques

En cohérence avec les exigences de liberté et de protection qui guident la démarche de corégulation, le Forum pourrait se pencher sur les questions propres à l'internet que l'on peut résumer sous le vocable de règles de comportement des acteurs. On peut en prendre plusieurs exemples :

- L'exigence d'identification des abonnés à l'internet figure parmi les règles que se sont données les fournisseurs d'accès et de services internet en France, ce qui peut poser des difficultés particulières dans le cas des fournisseurs d'accès gratuit, qui ne demandent pas les coordonnées bancaires de leurs abonnés<sup>(99)</sup>. Des évolutions technologiques peuvent mettre en question de telles règles, si bien qu'une veille technologique et une enceinte de débat sur les règles de comportement dans ce domaine ainsi que sur leur éventuelle réactualisation pourrait utilement discuter de telles questions.
- Le développement des logiciels de partage de fichiers (*Napster*, *Gnutella*) peut poser également de nouvelles questions en matière de régulation. Ces logiciels sont essentiellement utilisés pour partager des fichiers musicaux au format MP3, mais leur développement peut induire de réels bouleversements dans l'architecture de l'internet ainsi que dans les modes de régulation possibles.

Ils posent des questions de droit de la propriété intellectuelle<sup>(100)</sup> et des questions d'usage<sup>(101)</sup>, mais aussi des questions plus larges sur l'évolution technologique des réseaux<sup>(102)</sup>. Structure souple, le Forum des Droits sur l'internet pourrait contribuer à la réflexion sur de telles évolutions technologiques et sensibiliser les pouvoirs publics et les différentes catégories d'acteurs.

---

(99) Cf. communiqué de presse de l'AFA du 10 février 2000 "L'identification des abonnés, élément de protection des personnes et de déontologie de l'accès à Internet" : <http://www.afa-france.com/html/presse/index.htm>

(100) Sur l'action en cours depuis décembre 1999 de la RIAA (*Recording Industry Association of America*) contre Napster, accusé de faciliter la contrefaçon, voir "Get your Hands Off Our Music", <http://www.wired.com/news/business/0,1367,32977,00.html>

(101) Sur les efforts de l'*University of South California* pour restreindre l'accès à Napster, qui absorbe 40% de sa bande passante, voir "Time for a Napster Rest" <http://www.wired.com/news/technology/0,1282,34201,00.html>. Sept universités américaines auraient déjà bloqué l'accès à Napster.

(102) Sur les particularités de *Gnutella*, programme à code source ouvert développé par des employés de Nullsoft, et interrompu quelques heures après son annonce au public, mais en cours de développement "sauvage", qui transforme chaque ordinateur connecté en un serveur, rendant ainsi impossible tout contrôle des contenus et des accès , voir "Gnutella program Sparks Furious Debate", 10 avril 2000, par Ron Haris, Associated Press <http://www.mercurycenter.com/business/top/079759.htm>

- La responsabilité des intermédiaires techniques fait l'objet d'une évolution législative en cours. Les cas dans lesquels cette responsabilité est susceptible d'être engagée seront précisés par la jurisprudence de façon progressive. Sur un tel sujet, le Forum, par les efforts d'autorégulation qu'il encouragerait ainsi que par les recommandations qu'il pourrait formuler, serait susceptible de participer à une clarification du droit applicable. Dans ce domaine des règles de comportement et des évolutions technologiques, comme dans les autres domaines de son action, le Forum ne saurait se substituer au juge ni aux pouvoirs publics, mais il pourrait utilement contribuer à rapprocher des points de vue et à formaliser des pratiques.

## C – Des modes d'intervention multiples

Compte tenu de l'esprit dans lequel est conçu et doit intervenir l'organisme de corégulation, le choix de ses modes d'intervention appelle une réelle inventivité, en s'affranchissant aussi bien du modèle des organismes classiques de régulation que des simples organismes consultatifs. Ces missions doivent être considérés comme évolutives, au fur et à mesure des besoins identifiés.

### 1 – CE QUE NE FAIT PAS LE FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET

---

Dans la multiplicité des modes d'action possibles, certaines options doivent être écartées, car elles ne correspondent pas à la nature de l'organisme.

#### Le Forum n'est pas une instance de contrôle

Le Forum ne peut pas être conçu comme un décalque dans le monde de l'internet des autorités administratives indépendantes que sont par exemple le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou l'Autorité de régulation des télécommunications. Créer une instance de régulation de l'internet en suivant ces deux modèles procéderait d'une double erreur :

- Ce serait croire que l'internet est un secteur circonscrit, à la fois par ses acteurs et ses enjeux et que la meilleure façon d'assurer le fonctionnement de ce système est de créer une instance spécialisée qui procède aux contrôles et qui dise le droit. Dans l'audiovisuel, les considérations techniques (rareté des fréquences) et les exigences constitutionnelles (respect du pluralisme et ordre public) justifient que soient concentrées des missions de régulation entre les mains d'une autorité indépendante des pouvoirs politiques comme des entreprises audiovisuelles. Dans le domaine des télécommunications, c'est la nécessité d'assurer la concurrence dans un secteur encore marqué par le poids d'un acteur dominant qui fonde la nécessité de la régulation. S'agissant des usages de l'internet, les mêmes considérations ne peuvent pas jouer, et les enjeux comme les acteurs concernés sont beaucoup plus nombreux et divers.
- Ce serait croire que la meilleure façon de répondre aux questions juridiques et de société posées par le développement de l'internet est de concentrer un pouvoir de décision entre les mains de "sages". Or, c'est tout au contraire le débat le plus ouvert qui est nécessaire. La démarche de corégulation n'est pas un démembrement de l'action de l'État qui interviendrait à des fins d'ordre public ou de concurrence économique, mais une nouvelle forme de coopération entre la société civile et les pouvoirs publics.

#### Le Forum ne produit pas de droit

L'organisme a pour fonction de nourrir et d'organiser le débat public et d'approcher des consensus afin, soit d'influencer les comportements des acteurs privés, soit de préparer et d'améliorer les interventions des pouvoirs publics. Il favorise ainsi la synergie entre l'autorégulation et la régulation publique.

Sa fonction n'est donc pas d'ajouter un niveau à l'empilement des normes ou des régulations, mais de faire communiquer les régulateurs et les acteurs socio-économiques. Il produit des recommandations qui s'intègrent aux démarches de régulation auxquelles il participe, mais lui-même n'est pas un producteur de droit.

## Le Forum ne se prononce pas sur les cas individuels

On pourrait imaginer de confier à un organisme spécialisé le pouvoir de déclarer si les contenus proposés par un site sont licites ou si les pratiques de ce site en matière commerciale ou de protection de la vie privée sont acceptables. C'est la démarche dans laquelle se sont engagés à des degrés divers, des pays comme l'Australie ou le Royaume-Uni, tout au moins sur la question des contenus illicites ou préjudiciables.

### Le régulateur de l'audiovisuel et l'internet : le cas de l'Australie

Le 30 juin 1999, une série d'amendements à la loi sur l'audiovisuel a été votée en Australie. Ces amendements, entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2000, donnent compétences au régulateur de l'audiovisuel, l'*Australian Broadcasting Authority (Aba)* pour exercer un contrôle sur le contenu des sites Web australiens.

À cet effet, L'ABA a mis en place un bureau de plaintes en vue d'établir une liste des sites que doivent étiqueter les fournisseurs d'accès et d'hébergement. Ce bureau classe ensuite les sites en trois catégories : R pour "moralement condamnable", X pour les sites réservés aux adultes et RC pour les sites illégaux. L'ABA demande dans un même temps aux fournisseurs de diriger leurs clients sur des "proxys" – des serveurs tampons – qui reconnaîtront les sites classifiés.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, 27 sites basés en Australie ont été sommés de renoncer à une partie de leurs contenus, jugés illicites. Le 18 janvier, un éditeur de sites pornographiques, a ainsi reçu de l'ABA une mise en demeure de suppression pour 4 pages qui comportent des images de femmes dénudées. Plutôt que de retirer ces pages incriminées, l'éditeur a déménagé son site chez un hébergeur localisé aux États-Unis.

Cette extension de principe de la compétence du régulateur de l'audiovisuel aux sites internet fait l'objet d'une mobilisation de la part d'associations australiennes (**EFA, 2600**) qui reprochent aux pouvoirs publics de négliger les possibilités offertes par l'éducation des internautes.

---

On l'a compris, la démarche de la corégulation est toute différente, puisqu'elle est attentive à ne pas faire de l'internet un monde à part, mais à y assurer l'intervention des instances les plus légitimes, et au premier chef, sur la question des contenus illicites, le pouvoir judiciaire.

Plus généralement, le Forum ne remplira les missions qui lui sont assignées que s'il n'a pas à se prononcer sur les questions d'ordre individuel :

- Il ne doit pas se prononcer sur les questions individuelles, qui le détournerait de sa tâche essentielle de réflexion et de débat, et qui risqueraient de mettre en cause en permanence son rayonnement institutionnel, alors qu'il a besoin, avant tout, de participants.
- Il ne peut pas se prononcer sur de telles questions, car il doit rassembler l'ensemble des acteurs du monde de l'internet et adopter un mode de fonctionnement ouvert. Son modèle est la transparence du forum démocratique et non le secret de la délibération juridictionnelle. En dehors de l'action du forum,

qui ne doit pas se prononcer sur le caractère licite ou illicite des sites ou sur les litiges nés sur l'internet, les pouvoirs publics doivent identifier deux priorités :

- Doter l'autorité judiciaire de moyens adaptés.
- Prévoir des procédures de médiation évitant l'engorgement des juridictions par des innombrables litiges que ne manquera pas de provoquer développement de l'internet.

## Des modes d'intervention à écarter

Le fait que l'organisme ne se prononce pas sur les questions d'ordre individuel incite à écarter plusieurs modes d'intervention :

- L'idée d'une ligne d'appel d'urgence (*hot line*) sur les contenus illicites à confier à l'organisme doit être écartée. Cela ne signifie pas que le principe d'une telle ligne soit en soi critiquable. Au contraire, les initiatives dans ce domaine doivent être encouragées. Il existe déjà un point de contact mis en place par l'AFA<sup>(103)</sup> et une coordination est en cours à l'échelle européenne à travers le projet INHOPE (*Internet Hot Line Providers in Europe Association*)<sup>(104)</sup>. Le Forum des Droits sur l'internet ne saurait donc constituer le point de contact national pour les contenus illicites ou préjudiciables, mais il doit en revanche renvoyer sur les services disponibles et surtout informer les internautes sur la possibilité de saisir le Parquet et les modalités concrètes pour le faire. La réponse aux contenus illicites passe en effet non par une centralisation des appels entre les mains du Forum, mais plutôt par l'intervention des autorités civilement ou judiciairement compétentes. Ce sont les fournisseurs d'accès et de services pour agir dans le cadre contractuel et le parquet pour agir dans le cadre de la loi pénale lorsque le contenu concerné le justifie. S'agissant des autorités de police et de justice, les moyens de lutte contre la criminalité dans le cyberspace doivent faire l'objet d'une attention particulière.

On ne peut que se féliciter de la décision de créer l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication<sup>(105)</sup>. Pour plus d'efficacité, on peut souhaiter, comme le propose l'association IRIS, que soit assurée une présence publique permanente sur le net afin de répondre aux sollicitations des internautes<sup>(106)</sup>.

- Le Forum ne doit pas avoir de pouvoir d'avis sur les comportements ou les contenus dans des cas individuels, par exemple des pages personnelles hébergées. Ce n'est pas son rôle que de déclarer si un contenu est illicite, ou encore s'il constitue une contrefaçon. Encore une fois, l'organisme n'a pas pour fonction d'empiéter sur les pouvoirs du juge. Il ne constitue pas un pouvoir préjudiciaire.
- La médiation entre acteurs à propos de cas individuels, par exemple au sujet d'un contenu accusé de constituer une contrefaçon, doit être également écartée. Elle serait à la fois trop exigeante en temps et en efforts et trop éloignée des compétences de concertation et de débat qui doivent constituer le cœur des missions de l'organisme. Les initiatives de médiation ne sauraient être menées directement par le Forum, qui en revanche doit les encourager.

---

(103) Cf. <http://www.afa-france.com> et le point de contact de l'AFA : [http://www.afpc.org/index\\_ie.htm](http://www.afpc.org/index_ie.htm)

(104) Cf. <http://www.inhope.org>

(105) Décret du 15 mai 2000.

(106) Cf. la proposition de "cyber-PJ" dans la "Contribution d'IRIS au débat sur la corégulation de l'internet" sur le site <http://www.iris.sgdg.org>

- La labélisation de sites par l'organisme est également à écarter. Ce serait une tâche à la fois trop lourde pour l'organisme et trop loin de ses missions essentielles. La labélisation est une activité sans doute appelée à se développer, et donc concurrentielle. Dans ce domaine, l'organisme pourrait jouer un rôle indirect, d'information du public et de suivi, mais pas un rôle direct de "labélisateur" de sites. Il devra en tout cas favoriser l'audit de ces labels.

Outre ces différentes interventions sur des questions d'ordre individuel, il convient enfin d'écarter l'idée selon laquelle le Forum serait appelé à rédiger des codes de conduite. Les codes de conduite, de même que toutes les initiatives de déontologie relèvent en effet de l'autorégulation. Ce sont les règles que des acteurs se donnent à eux-mêmes.

Or, on l'a vu, le Forum n'est pas le représentant d'une profession ou d'une catégorie, mais c'est une enceinte de débat voire de confrontation. Il peut donc formuler des avis sur des codes de bonne conduite, mais il ne saurait édicter lui-même de tels codes. Ce serait lui donner une forme de compétence de production de droit qui n'est pas de son ressort.

De façon positive, il convient maintenant de préciser les modes d'intervention qui doivent en revanche être retenus.

## 2 – LE RAPPROCHEMENT DES POINTS DE VUE ET LA PRODUCTION DE RECOMMANDATIONS

---

L'organisation de débats sur les questions de droit et de société liées à l'internet doit se traduire par les choix des thèmes prioritaires afin de produire des recommandations.

Consultations publiques en ligne :  
organiser et structurer le débat sur les questions dont il a à connaître

Sur tous les sujets qu'il abordera, l'organisme doit organiser des consultations publiques. Son rôle est ici un rôle d'accélérateur du débat public sur les questions dont il se saisit ou dont il est saisi.

Grâce à la diversité de ses participants, il est en effet bien placé pour repérer les questions qui se posent. Il doit être organisé de façon à en assurer le traitement et à confronter les points de vue le plus largement possible.

### Organisation de rencontres régulières

En complément des consultations publiques, le Forum doit organiser régulièrement des rencontres thématiques. Il répondra à un besoin d'échange et d'information qui pour l'heure est satisfait ponctuellement.

Il ne se substituera pas aux initiatives diverses (Rencontres de la société française en réseau organisées par l'ISOC-France à Autrans, Rencontres parlementaires sur la société de l'information, Journées d'études du CSA ou de l'ART, Consultation publique du gouvernement sur le document d'orientation pour l'adaptation du cadre législatif à la société de l'information...) ou aux événements professionnels mais peut

utilement faire progresser la réflexion française sur l'internet et les réseaux numériques. Grâce à une structure permanente et à un suivi des débats, il pourra sans doute améliorer la qualité et l'intensité des échanges sur les sujets qui le concernent.

## Rôle de conseil au gouvernement et au législateur

Les travaux de l'organisme conduiront à des recommandations d'adaptation du cadre législatif et réglementaire. C'est la qualité des travaux de l'organisme qui permettra la reprise de ses propositions par les pouvoirs publics. La légitimité de l'organisme ne saurait être assise sur sa seule position institutionnelle, mais naîtra de son rôle de centre d'expertise et d'échanges, et plus encore de la qualité des débats qu'il saura créer.

## Une compétence de recommandation aux acteurs

Sur les différents sujets dont il est saisi, l'organisme de corégulation doit assurer la confrontation des points de vue, offrir une recommandation. Cette recommandation ne se traduira pas toujours par une proposition de modification du cadre normatif, mais bien souvent par une adresse aux acteurs du réseau. En effet, l'organisme interviendra en effet pour formaliser et diffuser les meilleures pratiques.

## 3 – UNE MÉDIATION ENTRE LES GRANDES CATÉGORIES D'ACTEURS

---

Si le Forum ne saurait lui-même jouer un rôle de médiateur dans des cas individuels entre deux parties en litige, il peut jouer un rôle pour la résolution des conflits qui opposent des grandes catégories d'acteurs sur des questions d'ordre général.

Par son existence même, le Forum peut contribuer à pacifier des conflits qui opposent les acteurs de l'internet. En contribuant à des discussions communes sur les évolutions de l'internet et l'adaptation du cadre législatif et réglementaire, il permet une réflexion concertée entre des acteurs qui ont tendance à s'ignorer.

### Encourager les initiatives de médiation

Si le Forum n'intervient pas directement sur des cas concrets, il devra encourager tous les efforts de médiation.

Fondée sur la recherche de l'accord des parties, la médiation<sup>(107)</sup> pourrait être sollicitée dans un nombre important de litiges sur les contenus et les usages de l'internet, qu'il s'agisse non seulement d'affaires impliquant des professionnels (noms de domaines) mais aussi de "petits litiges" de diffamation, de contrefaçon ou de règlements de litiges de consommation.

---

(107) La médiation se différencie à la fois du recours à la justice, qui débouche sur une contrainte, et de l'arbitrage, qui débouche sur une décision qui tranche entre des prétentions divergentes.

Pour se développer et offrir une alternative efficace à la saisine de la justice, la médiation ne doit pas être confiée à un acteur unique, mais être exercée par plusieurs organismes. On observe sur ce point une multiplication des initiatives, comme en témoigne l'expérience de médiation déjà citée menée par l'association IRIS<sup>(108)</sup>, mais aussi l'apparition d'entreprises spécialisées dans ce type de services, notamment s'agissant des noms de domaine.

### De Cybertribunal à e-resolution<sup>(109)</sup> : un exemple canadien

---

À partir de 1996 et jusqu'en décembre 1999 a fonctionné le *Cybertribunal*, expérience canadienne de résolution des litiges en ligne par la médiation et l'arbitrage.

Après la fin de cette expérience, l'un de ses fondateurs, le professeur Karim Benyekhlef participe à une entreprise canadienne qui a été accrédité par l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN), pour offrir des services de résolution de conflits relatifs aux noms de domaine. Le *cybersquatting* concerne 10 000 noms de domaine disputés et l'ICANN a également accrédité deux autres entreprises pour favoriser les modes de résolution alternatifs de ce type de conflit.

Composé d'un "pool" d'arbitres indépendants et impartiaux, spécialistes du droit des marques de commerce, de la propriété intellectuelle et des technologies de l'information, provenant de tous les continents, eResolution permet de mener en ligne tout le débat contradictoire, du dépôt de la plainte à la décision du ou des arbitres en passant par la transmission des procédures et des éléments de preuve.

eResolution reçoit les plaintes, gère les éléments de preuve, transmet les dossiers aux décideurs et communique la décision aux parties. eResolution propose de régler les conflits en moins de 60 jours et les frais de base pour recourir aux services de eResolution sont de 750 \$ US pour l'ouverture du dossier.

À compter du printemps prochain, l'entreprise offrira également des services de médiation et d'arbitrage pour les conflits relatifs au commerce électronique.

---

Le recours à la médiation publique pourrait être encouragé en France dans le prolongement de la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits et en transposant le modèle des Maisons de la justice et du droit (MJD) au monde de l'internet.

Cette proposition originale avancée par l'association IRIS, qui viserait à créer au sein des Maisons de la justice et du droit des antennes spécialisées dans les litiges survenant sur l'internet ou à créer des "Cyber-MJD" spécialisées dans certains types de conflits, pourrait être explorée avec intérêt.

Parallèlement à une telle réflexion des pouvoirs publics, le Forum des droits sur l'internet pourrait encourager le recours à la médiation en menant une double action :

- Information du public sur la possibilité de recours aux instances de médiation, les avantages et les limites de ce mode de règlement des conflits. Les instances de médiation pourraient être présentées sur le site internet de l'organisme.

---

(108) Cf. le bilan de l'expérience de médiation de l'association IRIS dans la contribution d'IRIS au débats sur la corégulation de l'internet sur le site <http://www.iris.sgdg.org> et le compte rendu de l'atelier organisé le 21 mars 2000 à Bruxelles sur les méthodes de résolution alternative des conflits <http://dsa-isis.jrc.it/ADR>

(109) Cf. <http://www.eresolution.ca>

- Réflexion sur les conditions de la médiation dans les domaines qui l'intéressent : formation multidisciplinaire des médiateurs, question de la tarification ou de la gratuité, conditions de respect des informations personnelles transmises...

## 4 – UNE MISSION DE VIGILANCE ET D'ALERTE

---

S'il faut réfléchir à l'évolution du droit face à l'internet c'est notamment en raison de la rapidité des évolutions du réseau. L'internet concernera progressivement chaque citoyen, comme il intéresse d'ores et déjà pratiquement toutes les entreprises. La fonction de veille doit donc à l'évidence être une des missions le Forum. Cette vigilance n'est pas essentiellement technologique, mais concerne pourtant les usages et les contenus, qu'ils soient sociologiques, économiques ou juridiques.

### Publication d'un rapport annuel

Des synthèses très complètes sur les évolutions de l'internet en France sont déjà régulièrement publiées<sup>(110)</sup>.

Le rapport annuel de l'organisme ne se substitue pas à de telles initiatives. Il doit plutôt se concentrer sur trois dimensions :

- Les enjeux de droit et de société nouveaux qui se sont posés pendant l'année écoulée.
- Les questions dont l'organisme s'est saisi ou dont il a été saisi par d'autres institutions et les réponses qu'il leur a apportées.
- L'évaluation des apports de l'organisme au cours de l'année écoulée.

### Commande d'études

L'organisme ne pourra posséder qu'une équipe restreinte de collaborateurs et devra pour certaines questions faire appel à une expertise extérieure. Sur les évolutions technologiques les plus pointues, mais aussi sur la comparaison des approches retenues dans les différents pays face aux mêmes questions, l'organisme pourra commander des études à des experts afin de nourrir les débats qu'il organisera.

---

(110) Cf. *Internet, les enjeux pour la France édition 1999*, publiée par l'AFTEL, sous la direction de Henri de Maublanc et Daniel Kaplan.

## 5 – UN RÔLE DE PÉDAGOGIE SUR LES ENJEUX JURIDIQUES DE L'INTERNET

---

Le Forum des Droits sur l'internet doit jouer un rôle de pédagogie aussi bien vis-à-vis des pouvoirs publics que du grand public.

### La sensibilisation des pouvoirs publics

Le Forum doit se voir reconnaître une large compétence pour saisir les différentes autorités administratives indépendantes des questions qui les regardent, qu'il s'agisse par exemple de consommation, de services financiers ou de protection de la vie privée.

Il doit ainsi favoriser la "multirégulation", puisque chaque instance reste compétente pour les applications dans le monde de l'internet du secteur qui l'intéresse.

Il est évident que de telles saisines ne seront pas une condition nécessaire pour que des institutions comme la CNIL ou même comme la COB s'intéressent à l'internet. Mais un rôle de pédagogie peut se révéler utile dans d'autres secteurs, où les enjeux de l'internet sont moins évidents, mais à terme également importants (Ordre des médecins ou des pharmaciens par exemple).

Ainsi, le pouvoir de saisine reconnu au Forum doit favoriser l'exercice par chaque institution de ses compétences propres dans le domaine de l'internet.

### L'information et la sensibilisation du public

Le grand public qui a accès à l'internet se voit confronté à des questions juridiques souvent complexes. Qu'il s'agisse de droit de la propriété intellectuelle ou encore de droit applicable aux échanges en ligne, la plupart des internautes sont souvent ignorants de la dimension juridique de leurs activités en ligne et demandeur d'un éclairage objectif et neutre. Ainsi, tous les fournisseurs d'hébergement témoignent de ce que la très grande majorité des cas de contrefaçon se résolvent par la simple information de l'auteur des pages personnelles concernées.

Les citoyens ont donc besoin d'une information à la fois claire et fiable sur ses droits et obligations sur l'internet. Une telle information existe déjà, de manière fragmentée, sur certaines questions<sup>(111)</sup>.

Mais de nombreuses questions restent sans réponse et le public ne sait pas toujours où aller chercher l'information pertinente. Le Forum pourrait donc constituer un portail d'information pour le droit et les droits sur l'internet.

Dans cette fonction, il présenterait un double avantage :

- Il serait clairement identifié par le grand public comme ayant vocation à offrir une information sur l'ensemble des contenus et usages de l'internet.
- Il offrirait une garantie de fiabilité, grâce à la dimension d'intérêt général qui s'attache à sa mission.

---

(111) On peut citer, pour la protection des données personnelles, l'information fournie par la CNIL (<http://www.cnil.fr>) ou, sur la question des contenus illégaux, les données réunies par le point de contact de l'AFA déjà évoqué ([http://www.afapc.org/index\\_ie.htm](http://www.afapc.org/index_ie.htm)). Des sites produits ou soutenus par des grandes entreprises ont également diffusé des débats sur la déontologie des contenus (Cf. Vivendi avec <http://www.powow.com>).

## 6 - LES ACTIONS INTERNATIONALES

---

La dimension mondiale du réseau et de la plupart de ses enjeux réclame impérativement, une approche internationale. Des préfigurations de cette approche internationale se font jour, au sein de l'OCDE, de l'OMC, de l'OMPI ou de la CNUDCI et devraient se développer. Le Forum doit participer à ces efforts internationaux en assumant plusieurs fonctions.

### Participer aux initiatives internationales

L'organisme de corégulation doit assurer, en tant qu'observateur ou en tant que participant selon les cas, et en coordination avec les pouvoirs publics, une présence suivie au sein des institutions internationales ou des rencontres thématiques qui se multiplient.

S'agissant des négociations internationales les plus classiques, réunissant uniquement les représentants des États, il peut être consulté de manière publique par les négociateurs français et jouer un rôle de centre d'expertise.

Parallèlement, l'organisme pourra participer à un nombre croissant d'initiatives internationales qui sont plutôt des projets faisant appel au volontariat que des négociations interétatiques classiques (cf. ICRA, INCORE...).

### Organiser le débat entre les acteurs français de l'internet pour fédérer les énergies

Le Forum des Droits sur l'internet peut être un creuset pour que s'organisent des débats ou que s'élaborent des positions communes entre les acteurs de l'internet en France. Dans un univers où les questions qui se posent sont de plus en plus mondiales, cette fonction de synthèse à l'échelon national garde sa pertinence. Dans ce cadre national, peuvent se confronter les points de vue des entreprises, du monde associatif, du public des utilisateurs et des pouvoirs publics. En outre, le cadre national offre des références culturelles et juridiques communes dont la défense n'est possible qu'au prix d'une expression cohérente et partagée. L'organisme de corégulation doit ainsi jouer un rôle de passerelle entre des enjeux qui s'affirment à l'échelle internationale et des débats qui doivent être durablement menés à l'échelle nationale.

### Construire un réseau avec des interlocuteurs à l'étranger

Les motifs qui plaident pour la création du Forum ne valent pas seulement en France, mais aussi dans les autres pays. Le modèle formé par cet organisme de corégulation n'aurait donc pas vocation à rester isolé, mais plutôt à être reproduit ou à trouver des interlocuteurs étrangers.

La perspective est ainsi de créer un réseau international rassemblant des organismes ayant des compétences voisines. Ce réseau serait un outil précieux d'information réciproque et d'efficacité dans l'action.

## Une cadre d'action privilégié : l'Europe

L'Union européenne a développé une conscience aiguë des questions que pose le développement de la société de l'information. À travers des actions évoquées plus haut comme le *Plan d'action communautaire pour un internet sûr* ou l'initiative *e-Europe*, l'Union européenne a créé un cadre d'action avec lequel le Forum pourra entrer en dialogue.

En nouant des contacts avec des institutions ayant des compétences voisines ou s'intéressant aux mêmes questions que lui, qu'elles soient purement privées (fondation Bertelsmann par exemple) ou qu'elles soient également soutenues par les pouvoirs publics (*Internet Watch Foundation*), le Forum s'insérera dans ce paysage communautaire de façon active.

## 7 – LE SOUTIEN À L'AUTORÉGULATION

---

### Information du public sur les chartes ou codes de conduite et les labels et filtrages

Vis-à-vis des initiatives et des outils de l'autorégulation, l'organisme peut jouer un rôle d'information du public. Dès lors, l'organisme peut stimuler une dynamique de l'autorégulation :

- Il encouragera les acteurs privés à mettre en place de telles démarches : lorsque les opérateurs prennent des engagements en matière de qualité de service ou de protection de la vie privée, ils acceptent de contraindre leurs pratiques en échange d'un surcroît de confiance inspirée aux consommateurs. Plus de telles démarches peuvent être relayées auprès du public, plus ils seront incités à s'y engager.
- Les internautes, mieux informés de ces initiatives, leur prêteront plus d'attention dans les services qu'ils choisiront.

### Le cas échéant, une mission d'évaluation des codes de conduite

Au-delà de l'information, la question se pose de savoir jusqu'à quel point l'organisme pourrait se voir reconnaître une compétence d'évaluation et de contrôle vis-à-vis de l'autorégulation. C'est essentiellement la pratique qui pourra répondre à une telle question, par la crédibilité qu'aura su gagner l'organisme et les relations qu'il entretiendra avec les acteurs de l'autorégulation. *A minima*, on peut poser que l'organisme assurera son rôle d'information du public sur des initiatives qui ne lui paraissent pas correspondre à des engagements suffisants de la part des opérateurs concernés.

Pour cela, des critères pourront être dégagés par l'organisme afin de reconnaître les initiatives d'autorégulation qui méritent d'être encouragées : engagements qui vont au-delà du cadre législatif et réglementaire en vigueur, existence d'un système d'audit indépendant et continu...

## Le Forum des Droits sur l'internet : statut et conditions de fonctionnement

*Ni démembrement de l'État, ni représentant d'un secteur professionnel, le Forum des Droits sur l'internet réclame dans sa forme juridique et dans ses modes de fonctionnement des choix qui allient souplesse, ouverture et reconnaissance d'une mission d'intérêt général.*

*Il s'agit très certainement du premier organisme, créé à l'initiative des pouvoirs publics français et associant les acteurs privés, qui soit conçu pour pouvoir fonctionner en ligne. Pour autant, la réunion périodique et physique des instances de décision restera nécessaire.*



# A – Une organisation originale et ouverte, qui traduit la vocation particulière du Forum et la diversité de ses missions

## 1 – PRINCIPES

---

La réflexion sur la composition et le fonctionnement du Forum des Droits sur l'internet se fonde sur trois principes :

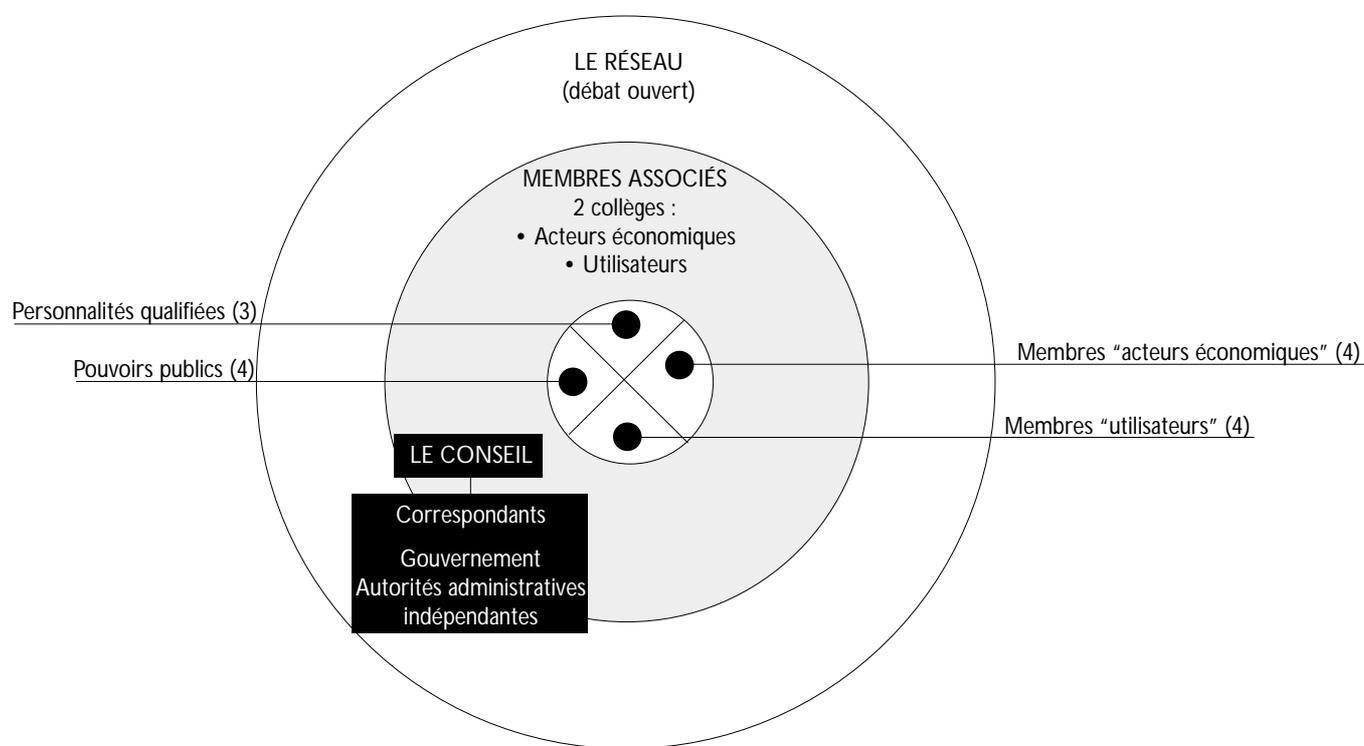
- L'ampleur et la diversité des questions juridiques posées par l'internet et le passage à la société de l'information ne permettront pas à un comité unique, aussi large soit-il, de prendre des positions de qualité sur tous les sujets à traiter. Le Forum doit donc se fixer comme objectif prioritaire de clarifier les débats juridiques pour faciliter la prise de décision, et comme méthode de travail la recherche de consensus, ou à défaut la mise en lumière des points d'accord et de divergence, en identifiant alors leurs sources et leurs motifs.
- Il n'est pas possible de formuler des règles de "représentativité" de l'ensemble des acteurs de l'internet et de la société de l'information d'une part, parce qu'il s'agit potentiellement de tout le monde, d'autre part, parce que certains secteurs (les professionnels, les entreprises) sont mieux organisés que d'autres (les utilisateurs, les consommateurs...). Le Forum doit donc prendre la forme d'une structure particulièrement ouverte et souple, et ses éventuelles décisions ou prises de position ne peuvent relever d'un simple vote à la majorité.
- L'efficacité et la rapidité d'action du Forum sont des conditions de sa légitimité, même s'il importe dans le même temps de laisser le temps nécessaire à la réflexion et à l'échange. L'organisme doit être capable de se saisir rapidement de questions à traiter, d'organiser le débat d'une manière efficace et d'en produire sans délai une synthèse.

## 2 – ORGANISATION : TROIS CERCLES CONCENTRIQUES

---

Le Forum des Droits sur l'internet se compose de trois cercles concentriques :

- Un conseil restreint de quinze membres et des correspondants publics
- Des "membres associés", dont le nombre n'est pas limité
- Le réseau en général, c'est-à-dire tous les acteurs et les citoyens.



## Les membres associés

Les "membres associés" sont des associations et des groupements intéressés par les travaux de l'organisme et désireux d'y participer d'une manière régulière. L'existence d'un réseau permanent de "membres associés" présente plusieurs avantages :

- Elle permet d'identifier *a priori* un grand nombre d'interlocuteurs et d'en maintenir une liste à jour ;
- Elle permet de donner une base solide à la désignation de certains membres du conseil ;
- Elle permet d'engager rapidement un débat sur des questions que l'organisme soulève, voire envisage seulement de soulever – et en retour, fournit un mécanisme relativement simple (quoique non exclusif) d'alerte de l'organisme ;
- Elle permet de solliciter activement des avis officiels sur certaines questions, sans perdre beaucoup de temps à identifier des interlocuteurs.

Il est proposé que les "membres associés" soient uniquement des associations regroupant des professionnels ou des utilisateurs. La participation directe d'entreprises ne paraît pas souhaitable, leur capacité d'intervention étant déjà, au travers de leurs associations et syndicats professionnels, nettement supérieure à celle des autres acteurs de la société. En revanche, leur intervention dans le cadre des débats ouverts (*voir plus bas*) sera vivement encouragée.

Aucune restriction n'est proposée quant à la nature et la taille des associations non professionnelles, le seul critère pouvant être une cotisation symbolique, de l'ordre de 2 000 F par an, pour attester de leur motivation. Afin d'éviter une trop grande disparité de représentation, il est souhaitable que, dans le cas d'associations disposant de multiples "filiales", chapitres, etc. au niveau local, seule la structure "mère" puisse adhérer.

Les associations seront appelées à choisir elles-mêmes d'adhérer dans un des **deux collèges** de membres associés :

- Entreprises et acteurs économiques (fédérations et syndicats professionnels, ...) ;
- Utilisateurs (associations d'usagers, de consommateurs, de citoyens, associations de collectivités locales...).

## Le conseil

Le conseil du Forum des Droits sur l'internet assure la permanence de l'organisme, pilote ses équipes, identifie ou "reconnaît" les questions à traiter, organise le débat public et en traduit le résultat.

Sa composition doit refléter la diversité des acteurs concernés par l'internet, ses usages et la régulation. Les personnalités qui le composent doivent être aussi indiscutables, et légitimes, que possible.

Il est proposé que le conseil se compose de 15 membres :

- **Quatre représentants des pouvoirs publics :**

- Un député désigné par le président de l'Assemblée nationale
- Un sénateur désigné par le président du Sénat
- Un membre de la juridiction administrative désigné par le vice-président du Conseil d'État
- Un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le premier président de la Cour de cassation.

Ces représentants sont renouvelés tous les trois ans.

- **8 représentants des membres associés, élus pour moitié par chacun des collèges (voir plus haut).**  
Chaque collège élit donc 4 membres.

Compte tenu de l'impossibilité de définir une règle de représentativité, le processus d'élection doit privilégier la recherche de personnalités acceptables par une large majorité des membres de leur collège.

Dans ce but, le processus pourrait être le suivant :

- Les candidats doivent être parrainés par un nombre minimum de membres associés au sein du même collège.
- Lors du vote, qui doit pouvoir se dérouler en ligne, chaque membre associé du collège concerné se prononce sur chaque candidat par "oui" ou par "non".
- Seuls peuvent être élus des candidats réunissant un pourcentage très élevé de "oui" (60 % par exemple). Si plus de 4 candidats remplissent cette condition, ceux qui réunissent le plus de "oui" sont élus. Si moins de 4 candidats remplissent cette condition, un second tour est réservé aux candidats ayant

obtenu le plus de voix et souhaitant rester en lice, de manière à ce que le vote ne porte que sur (au plus) le double des sièges restant à pourvoir ; sont alors élus les quatre candidats ayant obtenu le plus de "oui".

Ces conseillers sont entièrement renouvelés tous les trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

Il faudra sans doute attendre d'atteindre un nombre minimum de "membres associés" pour pouvoir tenir la première élection.

Alternativement, on peut envisager que pour une durée très limitée, afin de faciliter la création du Forum, les 8 représentants des "membres associés" soient désignés par le Premier ministre après une consultation étendue, en tâchant de trouver un équilibre entre représentants des professionnels, représentants des entreprises "utilisatrices", représentants des citoyens et des consommateurs.

- 3 "personnalités qualifiées" désignées par consensus (ou au moins par une majorité qualifiée de 9 membres sur 12) par les 12 précédents conseillers. Ces conseillers sont entièrement renouvelés tous les deux ans. Leur mandat est renouvelable une fois. Ces membres associés pourront être des universitaires ou des personnalités indépendantes françaises dont la légitimité est reconnue. Ils pourront être également des personnalités étrangères, agissant dans le cadre d'organisations qui seront les interlocuteurs naturels de l'organisme parce qu'elles interviennent dans le même domaine, qu'elles relèvent de la pure autorégulation ou de la régulation publique. Les conseillers représentant les membres associés du collège utilisateurs et les experts extérieurs devraient être défrayés pour pouvoir exercer leur mandat dans de bonnes conditions.
- Le président de l'organisme est élu au sein du Conseil par les membres qui le composent.

## Le "réseau" au sens large

Les débats ouverts par le Forum ne sauraient se limiter au cercle des membres associés. Chaque question soulevée par l'organisme doit donner lieu à une discussion ouverte. Selon l'importance du sujet, celle-ci pourra se dérouler uniquement en ligne, ou associer une discussion en ligne avec des réunions physiques, voire des auditions. Sauf demande explicite des auditionnés, les auditions et les réunions doivent être publiques : on pourrait envisager qu'elles soient également retransmises sur l'internet. Les discussions en ligne seront ouvertes à tous, et modérées dans le seul but d'éviter de diffuser des contenus illicites ou des dénonciations individuelles. Afin de fournir à tous les intervenants les pièces du débat, le site web de l'organisme devra rassembler, pour chaque débat :

- Les notes de problématique et contributions diverses donnant naissance au débat.
- Tous les rapports et textes intermédiaires.
- Les minutes des réunions.
- Les comptes-rendus et/ou retransmissions intégrales des réunions et auditions publiques.
- Les contributions officielles reçues, qui seront par ailleurs postées dans les forums en ligne.
- L'accès aux archives des débats en ligne.

Une liste de discussion permanente sans thème prédéterminé, utilisant a priori autant le courrier électronique que le web (au choix des visiteurs et participants), sera par ailleurs ouverte pour permettre à chacun de soulever des questions nouvelles ou de débattre de questions dont l'organisme ne se serait pas saisi.

## Les relations avec les pouvoirs publics

Le Premier ministre désigne auprès du Forum des Droits sur l'internet un représentant du gouvernement qui n'est pas membre du conseil et n'a donc pas voix délibérative, mais qui assiste à l'ensemble des réunions du conseil et qui peut le saisir d'une question. Ce représentant du gouvernement a également pour fonction d'assurer la coordination interministérielle des relations entre le gouvernement et le Forum : il dispose de correspondants dans tous les ministères susceptibles d'être concernés par les travaux du Forum, au premier chef les ministères de la Culture et de la Communication, de la Justice, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, mais aussi les autres ministères (Intérieur, Affaires étrangères, Emploi et Solidarité...).

Par l'intermédiaire du représentant du gouvernement et de ses correspondants ministériels, le gouvernement peut à tout moment faire valoir son point de vue auprès de l'organisme sur une question en débat, ou sur la nécessité d'ouvrir la discussion sur un sujet nouveau. Outre le représentant du gouvernement, assistés de ses correspondants ministériels, les pouvoirs publics sont représentés auprès de l'organisme par les différentes autorités administratives indépendantes intéressées par les questions abordées par l'organisme.

Ces autorités sont associées à ses débats par la possibilité qui leur est ouverte de désigner un représentant auprès du Forum, mais aussi sous forme de saisines formelles lorsque les textes législatifs et réglementaires le permettent, et de consultations ou d'auditions.



## B – Un fonctionnement destiné à organiser les débats et rechercher les consensus

Compte tenu de la diversité des questions que le Forum peut avoir à considérer, et de la très grande hétérogénéité des acteurs susceptibles d'être concernés et/ou de prendre part au débat, le mode de fonctionnement de l'organisme doit viser, non pas à produire un avis d'expert ou à rechercher une quelconque majorité d'opinion, mais à clarifier le débat et dégager un consensus là où cela s'avère possible.

Il n'y a pas véritablement de précédent en France pour de tels modes de fonctionnement. Les organismes de développement des standards techniques de l'internet, tels que l'IETF (*Internet Engineering Task Force*) ou le W3C (*World Wide Web Consortium*) sont en revanche des exemples dont il est possible de tirer quelques enseignements.

### **L'exemple du *World Wide Web Consortium*<sup>(112)</sup>**

---

Le Consortium international *World Wide Web* (W3C) rassemble un peu plus de 400 organisations à travers le monde. Dénué d'existence juridique, il est hébergé, en Amérique, par le laboratoire d'informatique du Massachusetts Institute of Technology (MIT-LCS), en Europe, par l'INRIA (Institut National de Recherche en Informatique et Automatique), en Asie par l'Université de Keio. Le consortium a pour mission de "mener le Web à son meilleur potentiel", c'est-à-dire développer *un espace d'informations universel* où l'utilisateur puisse conduire ses activités individuelles, en équipe, au sein d'organisations, mais aussi de manière "ouverte" au public.

Son organisation est fondée sur l'idée que le Web tiendra ses promesses lorsque :

- l'accès aux informations sera universel, c'est-à-dire accessible à chacun quels que soient sa culture, sa langue, ses capacités intellectuelles et physiques et les moyens techniques disponibles ;
- les machines pourront tirer parti des informations pour effectuer les tâches répétitives au service de l'utilisateur.

Pour atteindre ces objectifs, le W3C doit :

- éviter la fragmentation du marché (rôle de standardisation) ;
- développer une architecture robuste, extensible et adaptable (rôle de conception) ;
- garantir l'accessibilité (prise en compte des contraintes sociétales) ;
- promouvoir les bonnes pratiques (rôle d'éducation).

Cette approche originale du développement technique associe les acteurs du marché, les concepteurs de technologies et les besoins du grand public.

Parmi les réalisations les plus significatives du consortium, on peut citer :

- le protocole HTTP (en partenariat avec l'IETF) ;
- les langages HTML et XML ;
- les applications de XML pour gérer les graphiques (SVG), les signaux multimédia (SMIL) ;
- le langage de description de métadonnées RDF ;
- le langage de description de feuilles de style CSS.

Il convient également de mentionner les efforts en vue d'intégrer le Web dans le mouvement vers la convergence, en partenariat avec le WAP Forum pour les questions relatives à la mobilité et avec les organisations de standardisation du monde de l'audiovisuel.

---

(112) Extrait du rapport Développement technique de l'internet, 1999, mission confiée à Jean-François Abramatic, Directeur de Recherche à l'INRIA, est Président du World Wide Web Consortium (W3C). Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://mission-dti.inria.fr/index.html>

**Le processus de travail de l'organisme peut être décrit en quatre étapes.**

## **1 – RECONNAISSANCE D'UNE QUESTION À TRAITER PAR LE FORUM**

---

Le Forum peut se saisir d'une question nouvelle de trois manières :

- Parce qu'il en est saisi par un organisme officiel : gouvernement, Parlement, autorité administrative indépendante. Dans ce cas, l'organisme a le devoir de répondre de manière positive.
- À l'initiative d'un membre associé, ou encore à sa propre initiative, en "reconnaissant" la nécessité de soulever une question. Dans ces deux derniers cas, il est libre de décider ou non d'ouvrir une discussion sur la question concernée. Sa décision doit être précédée d'une discussion du conseil, organisée par l'un de ses membres, qui débouche sur un vote à la majorité approuvant l'opportunité d'intervenir.
- Elle doit s'accompagner d'une consultation du gouvernement, des autorités administratives indépendantes susceptibles d'intervenir sur le champ à traiter et des membres associés, pour vérifier l'existence d'un accord au moins tacite sur l'ouverture de la discussion. Dans tous les cas, le conseil décide en dernier recours de manière souveraine.

## **2 – PRÉPARATION DU DÉBAT**

---

Le conseil désigne alors une "équipe d'animation", dirigée par l'un de ses membres et comprenant au moins un membre de l'équipe permanente, pour préparer le débat. L'équipe doit pouvoir s'adjoindre le concours d'experts extérieurs. Elle a pour mission :

- De rédiger une note de problématique identifiant les enjeux et les questions posées. La note doit être approuvée par le conseil, à la majorité.
- De recueillir des pièces du débat (textes de référence, sources d'information, expériences étrangères...) et de les mettre à disposition sur le Web.
- De prévenir les membres associés, les pouvoirs publics, les autorités administratives indépendantes et les médias de l'ouverture et des modalités (délais, méthode...) de la discussion.

### 3 – ORGANISATION DU DÉBAT

---

Le débat public est organisé selon des méthodes visant à la recherche du consensus.

L'équipe d'animation poursuit sa tâche pendant la discussion, notamment pour :

- Produire de manière régulière des synthèses des discussions.
- Publier les comptes-rendus d'auditions et les contributions parvenues.
- Dégager les points de consensus et de divergence, et centrer la discussion sur ces derniers.
- Organiser des réunions physiques ou virtuelles ayant pour objet de traiter des questions les plus difficiles.

### 4 – RÉDACTION DE RECOMMANDATIONS ET/OU PUBLICATION DE LA SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION

---

Au terme de la discussion, plusieurs cas peuvent se présenter :

- Soit un consensus rapproché émerge du débat public, et l'organisme en prend acte dans sa recommandation. Celle-ci est rédigée par l'équipe d'animation et validée par le conseil.
- Soit le consensus ne s'établit pas, et dans ce cas : le conseil peut décider, à la majorité de 11 membres, d'émettre une recommandation ; si cette majorité n'est pas atteinte, le rapport final n'est alors qu'une synthèse de la discussion, qui met en lumière les points de consensus et de divergence et explicite ces derniers.



# C – Un statut adapté à la nature du Forum des Droits sur l'internet

## 1 – LES PRINCIPES

---

Le choix du statut appelle une solution originale, qui, en partant d'une formule d'association, pourra voir reconnaître par la loi une mission d'intérêt général. Ce choix pourra s'inspirer des principes suivants :

- Le Forum des droits sur l'internet n'est pas un démembrement de l'État. Il n'exerce pas de mission régaliennne, puisqu'il n'est chargé ni de produire du droit ni de sanctionner des pratiques. Il n'a donc pas de raison de recevoir un statut de droit public, qui au surplus correspondrait mal à la volonté d'associer tous les utilisateurs et les professionnels.
- Le Forum n'est pas le représentant d'un secteur professionnel. Destiné à animer des débats et formuler des recommandations au terme de consultations ouvertes à l'ensemble du monde de l'internet, l'organisme n'est pas un syndicat ou une commission consultative faite de professionnels d'un secteur bien circonscrit. Il est au contraire ouvert à l'ensemble des acteurs de la société de l'information, c'est-à-dire à terme à toute la société civile<sup>(113)</sup>. Parmi ces acteurs, les professionnels de l'internet et leurs associations représentatives occupent naturellement une place importante, mais qui ne doit pas être exclusive, ni même majoritaire.
- Le Forum exerce une mission d'intérêt général. Les missions qu'exerce l'organisme ne se limitent pas à la défense des intérêts de ses adhérents, mais participent d'une adaptation du cadre juridique à la société de l'information qui obéit à des considérations d'intérêt général.
- Le Forum doit rechercher la souplesse dans ses conditions de création et de fonctionnement. Même si les principes décrits ci-dessus montrent l'originalité de l'organisme, ce serait une erreur que d'attendre qu'une loi intervienne pour créer l'organisme, dont la pratique doit rapidement montrer la valeur ajoutée. De même, la forme juridique choisie doit s'adapter aux impératifs qui guident l'organisme, où doivent pouvoir se retrouver des représentants des pouvoirs publics, des professionnels et des utilisateurs.
- Le Forum doit bénéficier d'une capacité opérationnelle suffisante. Il doit être capable de rémunérer une équipe de collaborateurs, d'avoir une présence significative sur le web et d'organiser des rencontres et des débats.

---

(113) Le Forum des Droits sur l'internet n'est donc en aucune façon assimilable à une forme de "néocorporatisme", ce qui aurait été difficile à éviter s'il était doté d'un véritable pouvoir de décision, et non seulement de recommandation et si sa composition était exclusivement représentative d'un secteur professionnel. Cf. pour la commission nationale de l'agriculture biologique, analysée comme un processus de participation, et non un système d'essence corporatiste : Raphaël Romi, "Corporatisme, néocorporatisme et régulations en mutation", in *Les transformations de la régulation juridique*, Recherches et travaux du Réseau européen droit et société n° 5, LGDJ, 1998, p. 85 sq..

## 2 – UNE ASSOCIATION DE LA LOI DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 1901 POUR CRÉER L'ORGANISME

### Le choix de la forme associative

Les principes énoncés ci-dessus permettent d'écarter sans hésitation certaines options pour le choix de la forme juridique du Forum des droits sur l'internet :

- Comme l'indiquait déjà le document d'orientation soumis par le gouvernement à une consultation publique, l'esprit qui préside à la création de l'organisme ainsi que les missions qui lui sont dévolues excluent le recours à la formule de l'autorité administrative indépendante. Cette orientation est validée par les travaux de la mission.

Symétriquement, l'organisme ne saurait se constituer sous la forme d'une société commerciale ni d'un groupement d'intérêt économique dès lors qu'il n'obéit pas à un objet commercial ni économique.

Au-delà de ces exclusions évidentes, ces principes incitent à choisir la forme de l'association de la loi de 1901 pour la création du Forum. Le choix est à opérer entre quatre formules : la commission administrative, le groupement d'intérêt public, la fondation et l'association. Or, en dehors de l'association, les trois autres formules présentent des inconvénients ou des impossibilités diverses, que résume le tableau ci-après :

|                             | Souplesse de création | Souplesse de fonctionnement | Indépendance opérationnelle | Capacité générale | Intérêt        |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------|----------------|
| Groupement d'intérêt public | NON                   | NON                         | Éventuellement              | OUI               | OUI            |
| Commission administrative   | OUI                   | OUI                         | Éventuellement              | NON               | OUI            |
| Fondation                   | NON                   | OUI                         | OUI                         | OUI               | OUI            |
| Association                 | OUI                   | OUI                         | OUI                         | OUI               | Éventuellement |

- Par comparaison avec le groupement d'intérêt public (GIP), l'association présente l'avantage d'une plus grande souplesse dans la création comme dans le fonctionnement. Le groupement d'intérêt public constitue certes un cadre adapté pour la coopération entre des partenaires publics et privés dans un but d'intérêt général. Le recours à un GIP pour favoriser la corégulation de l'internet pourrait se fonder sur la loi du 23 janvier 1987 sur le développement du mécénat, qui permet la création de tels groupements "dans les domaines de la culture, de la jeunesse, de l'enseignement technologique et professionnel du second degré et l'action sanitaire et sociale", ou se fonder sur une disposition de la future loi sur l'adaptation du cadre législatif à la société de l'information. Mais le GIP doit en principe comporter parmi ses partenaires une majorité de personnes morales de droit public, d'entreprises nationales ou de personnes chargées de la gestion d'un service public, ce qui ne serait pas le cas du Forum des Droits sur l'internet. Surtout, le GIP se fonde sur un contrat qui mentionne l'identité des membres. Même si l'adhésion de nouveaux membres n'est pas exclue dans un GIP, cette forme ne paraît pas adaptée à un organisme qui doit comporter un nombre assez élevé de partenaires, et surtout rester une structure ouverte.

- Par comparaison avec la commission administrative, l'association présente l'avantage de bénéficier d'une vraie capacité opérationnelle. La commission administrative pourrait être envisagée pour rassembler des acteurs très différents, qui peuvent s'y exprimer en toute indépendance, mais elle apparaîtrait pourtant comme une forme d'intervention étatique. Surtout, elle serait privée de capacité opérationnelle puisqu'une telle commission n'a pas de personnalité juridique et n'est pas en mesure de louer des locaux ou de salarier des personnels.
- Par rapport à la fondation, l'association présente l'avantage de la souplesse de création. La création d'une fondation exige en effet l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'un œuvre d'intérêt général et à but non lucratif. Dans le cas des fondations reconnues d'utilité publique, la procédure de création passe par l'intervention du ministère de l'intérieur et du Conseil d'État et il est en général exigé une dotation d'origine essentiellement privée qui doit, selon les usages, atteindre 5 millions de francs. Or la réunion de financements privés pour un montant important serait sans doute un handicap pour une création rapide de l'organisme.

## Une association qui passe des conventions avec l'État

Créé sous forme d'association de la loi de 1901 par simple déclaration, le Forum des droits sur l'internet exercerait une mission d'intérêt général et pourrait à ce titre prétendre à bénéficier de mises à disposition de fonctionnaires<sup>(114)</sup>. À cette fin, il devra passer une convention avec l'État, de mises à disposition de fonctionnaires.

Le Forum devra également faire l'objet d'un conventionnement avec l'État afin de pouvoir recevoir de celui-ci des subventions d'un montant suffisant. En effet, une circulaire du Premier ministre du 15 janvier 1988<sup>(115)</sup> prévoit qu'au delà d'un certain seuil, qui correspond au seuil fixé à l'article 123 du code des marchés publics pour les marchés de fourniture, soit 300 000 francs aujourd'hui, devra être établie une convention "déterminant clairement les objectifs et les obligations réciproques", dont les diverses clauses indispensables sont énumérées par la circulaire. Une convention pluriannuelle pourrait être signée pour préciser les objectifs et les projets prioritaires de l'organisme<sup>(116)</sup>.

## Une association contrôlée

Outre ces conventionnements, le Forum sera soumis à un certain nombre de contrôles. Son rapport public sera, chaque année un outil d'évaluation. Il entrera dans le champ de compétence de la Cour des comptes. En application de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières, issu de la loi du 12 avril 1996, la Cour des comptes peut en effet exercer "un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté européenne". Compte tenu des termes de l'article R 133-4 du code des juridictions financières, qui dispose que la Cour des comptes est compétente pour contrôler l'ensemble des dépenses de l'organisme si la subvention dépasse la moitié de ses ressources, la compétence de la Cour des comptes ne fait pas de doute.

---

(114) Le régime de la mise à disposition n'est applicable qu'aux associations d'intérêt général : article 41 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

(115) *Journal officiel* du 7 avril 1988.

(116) Cf. la circulaire du Premier ministre du 7 juin 1996 qui préconise la généralisation d'un tel mécanisme conventionnel.

Enfin, le Forum devra se soumettre au contrôle d'un commissaire aux comptes. En effet en application de la "loi Sapin" du 29 janvier 1993<sup>(117)</sup>, toute association ayant reçu annuellement une subvention publique de fonctionnement ou d'investissement d'au moins un million de francs doit établir, à la fin de chaque exercice, un bilan, un compte de résultat et une annexe, et nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant.

Enfin, au terme des trois premières années de fonctionnement, un bilan devra être fait en relation avec l'État, afin de décider de la pérennité de cette démarche.

### 3 – UNE ASSOCIATION CONFORTÉE PAR LA LOI

---

Au-delà des simples conventionnements avec l'État, il apparaît indispensable que soit pleinement reconnue la mission d'intérêt général qu'assure le Forum des droits sur l'internet .

Or, la procédure de reconnaissance d'utilité publique telle qu'elle est actuellement organisée<sup>(118)</sup> n'est pas la solution adaptée pour satisfaire à cet impératif de reconnaissance de l'organisme. Quoique la procédure présente une certaine souplesse, puisque les dossiers sont examinés au cas par cas, la reconnaissance d'utilité publique pose un certain nombre de conditions qui ne correspondent pas à la nature du Forum des Droits sur l'internet :

- La procédure de reconnaissance d'utilité publique est conçue non pour témoigner simplement de l'utilité publique qui s'attache aux missions de l'association, mais plus spécifiquement pour permettre à l'association concernée de bénéficier de dons et legs : le Conseil d'État n'accueille favorablement que les demandes émanant d'associations dont il lui paraît indispensable qu'elles puissent bénéficier de libéralités pour accomplir le but qu'elles se proposent.
- Une association ne peut en principe être reconnue d'utilité publique qu'au terme d'une période probatoire de trois ans, même si des exceptions existent.
- Au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, la reconnaissance d'utilité publique est peu susceptible d'être délivrée à un organisme où la présence des pouvoirs publics est significative, ne serait-ce que dans le financement.
- La reconnaissance d'utilité publique entraîne certaines exigences dans le fonctionnement même de l'association qui la sollicite : le Conseil d'État considère ainsi qu'il est impossible de prévoir des conditions de présentation des candidatures aux élections au conseil d'administration incompatibles avec le libre choix par l'assemblée générale.

C'est en fait une reconnaissance législative qui est le mieux à même de reconnaître au Forum des Droits sur l'internet la mission d'intérêt général qui est la sienne. Des associations dont l'existence ou les missions sont reconnues par la loi existent déjà dans plusieurs domaines. C'est par exemple le cas de l'Union nationale et des unions départementales d'associations familiales ou de l'Association française pour la normalisation.

---

(117) Loi n° 93-1122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, article 81.

(118) Le statut des associations reconnues d'utilité publique fait actuellement l'objet d'une réflexion en cours. Cf. le rapport du Conseil d'État à paraître.

Une reconnaissance par la loi pourrait intervenir assez rapidement après la création de l'organisme dans le cadre de la future loi d'adaptation du cadre législatif à la société de l'information qui doit être prochainement présentée par le gouvernement.

La loi procédant à la reconnaissance du Forum des droits sur l'internet pourrait notamment reprendre les principales missions de l'organisme, ainsi que lui donner compétence pour saisir de demandes d'avis les autorités administratives indépendantes comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou le Conseil de la Concurrence.

## 4 – MODE DE FINANCEMENT

---

L'impératif d'indépendance de l'organisme vis-à-vis des groupes de pression incite à prévoir un financement essentiellement public, par une dotation budgétaire. Les polémiques autour du CEDRE, organisme de recherche sur les pollutions marines en partie financé par les groupes pétroliers qui fut contesté à ce titre en janvier 2000 lors de la marée noire qui suivit le naufrage de l'Erika, ont en effet montré que seul le financement public est de nature à garantir, notamment aux yeux de l'opinion publique, l'indépendance d'un organisme vis-à-vis des secteurs professionnels qui contribuent à son financement.

Cette dotation budgétaire pourrait être rattachée au budget des services du Premier ministre, afin de marquer le caractère interministériel des enjeux traités par l'organisme. Outre cette dotation budgétaire, le Forum devrait bénéficier de deux sources de financement complémentaires :

- Il serait demandé aux membres associés de verser une cotisation annuelle d'un montant significatif qui marque leur réelle volonté de s'impliquer dans le fonctionnement de l'organisme, sans pour autant avoir un effet de discrimination vis-à-vis des associations. Cette cotisation pourrait se monter par exemple à 2 000 francs, ou éventuellement être modulée suivant le collège auquel adhèrent les membres associés (2 000 francs pour le collège "utilisateurs" et 10 000 francs pour le collège "entreprises").
- Sur des actions identifiées, notamment en matière d'information du public, le Forum pourrait bénéficier de financements distribués par la Commission européenne. Dans le cadre du "*Plan d'action pour un internet sûr*", la Commission a en effet engagé des partenariats avec des interlocuteurs dans les différents États membres.



## D – Estimation des moyens nécessaires au fonctionnement du Forum des droits sur l'internet

Les moyens nécessaires au fonctionnement du Forum peuvent être estimés comme suit :

### 1 - MOYENS HUMAINS

- Un délégué général recruté par le Conseil.
- 3 chargés de mission rassemblant des compétences diverses, juridiques, économiques et techniques, praticiens de l'internet.
- Un webmestre-rédacteur.
- Un secrétaire et responsable administratif.

### 2 - MOYENS MATÉRIELS

- Des locaux équipés (environ 200 m<sup>2</sup>), comprenant une salle de réunion.
- Un équipement informatique et de télécommunications de qualité et sécurisé, intégrant des outils de communication tels que la vidéoconférence.
- Un site Web, qui doit être créé, exploité et maintenu avec le concours d'une ou plusieurs société(s) spécialisée(s).

### 3 - MOYENS D'ACTION

- Frais de publication de rapports, notes, etc.
- Frais d'organisation de réunions et de manifestations.
- Frais d'expertise.
- Frais de déplacement, notamment à l'étranger.

Le budget associé est de 8 à 10 millions de francs. Il se décompose approximativement comme suit :

|   | Budget (MF) |
|---|-------------|
| Personnel (charges comprises)                     | 2,5         |
| Locaux, équipement, charges diverses              | 0,5         |
| Web, autres prestations Internet                  | 0,5         |
| Publications                                      | 1,0         |
| Réunions, manifestations (y.c. moyens techniques) | 1,0         |
| Expertise   | 2,0         |
| Représentation, déplacements                      | 0,5         |
| Divers  | 1,0         |
| <b>Total</b>                                      | <b>9,0</b>  |



# Conclusion



## Conclusion

### Comment gouverner dans un espace mondial de communication ? <sup>(119)</sup>

Bien sûr, la thèse d'une mise en retrait des États a de nombreux défenseurs, et pas seulement au nom du caractère international des réseaux numériques. Leur complexité technologique ne pousse-t-elle pas, tendanciellement, au gouvernement des experts ou à l'affaiblissement de gouvernements suppléés par l'efficacité supposée des mécanismes du marché ? Plus crûment, l'absence de contrôles *a priori* et la nature de ces réseaux, ne les constituent-ils pas en espace d'impunité ?

La lenteur de la formation du droit est-elle compatible avec l'accélération du temps de l'internet ? Le choc des cultures que provoque l'internet permettra-t-il l'aboutissement des efforts diplomatiques de coopération entre les États ?

Face à la montée de ces interrogations dans le débat public, ce rapport a souhaité rappeler l'importance des régulations démocratiques. Dans la société de l'information, l'État ne sera en retrait que s'il démissionne. À l'inverse, s'il appréhende pragmatiquement et sans délais les enjeux qu'il doit affronter, il y apportera des réponses dans l'espace national, mais plus que jamais à l'échelle européenne ou dans le cadre des conventions internationales.

Les travaux de la mission ont également permis d'appréhender, dans sa diversité et parfois ses contradictions, l'ampleur et l'importance de la régulation privée. L'autorégulation des entreprises est une donnée incontournable dans le paysage du commerce électronique qui s'invente et se bâtit. D'autres approches, fondées depuis l'origine de l'internet sur la responsabilité individuelle où les pratiques communautaires ont également acquis droit de cité.

Ce rapport a fréquemment soulevé la nécessité d'innovations juridiques. Les règles du jeu dans le cyberspace emprunteront certainement, pour les dépasser, au droit de la presse ou des télécommunications, et, dans une moindre mesure à celui de l'audiovisuel. Mais ce droit aura aussi des traits spécifiques. Les lois récentes sur la signature électronique ou les enchères en ligne l'ont démontré. Son application, plus que jamais, sera le fait du juge exerçant *a posteriori* son contrôle.

Toutefois, ces quelques convictions ne seront confortées que si la mesure est prise du chemin à parcourir pour une régulation efficace et acceptable par le plus grand nombre des acteurs en présence. La création du Forum des Droits sur l'internet sera alors un nouveau pas. À l'initiative de l'État, la corégulation, forme élaborée de discussion et de concertation entre des intérêts souvent opposés offrira pour tous une méthode efficace d'éclairage d'une société en mouvement. ■

---

(119) Cf. *La gouvernance des réseaux mondiaux de communication*, Thierry VEDEL, in *Politique et Sociétés*, vol.18 n°2, 1999, pages de 9 à 36, ou encore Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, 1998.



# Annexes

## **ANNEXE I**

Discours du Premier ministre à Hourtin

## **ANNEXE II**

Liste des personnes auditionnées et rencontrées

## **ANNEXE III**

Synthèse des débats sur le site de la mission hébergée  
par "internet.gouv.fr"

## **ANNEXE IV**

Synthèse de quelques exemples étrangers (sources diplomatiques)

## **ANNEXE V**

Bibliographie sommaire



## Discours du Premier ministre à l'Université d'été de la communication Hourtin, jeudi 26 août 1999

Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de vous rejoindre à Hourtin pour cette vingtième Université de la communication. Deux années se sont écoulées depuis notre dernière rencontre, ici même, le 25 août 1997. Deux années marquées, pour le Gouvernement, par une démarche volontariste en faveur des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Deux années d'une profonde mutation collective : l'entrée de la France dans la société de l'information. C'est sur le sens que je donne à ce changement pour notre pays que je souhaiterais revenir, avant de vous indiquer ce que sera la politique du Gouvernement pour la période qui vient.

Il y a deux ans, vous le savez, la France accusait un retard d'autant plus regrettable que notre pays ne manquait ni d'idées, ni de technologies, ni d'entrepreneurs, ni de personnels qualifiés. Télécommunications, téléviseurs et décodeurs numériques, logiciels pédagogiques et jeux, technologies de sécurité – comme la carte à puce –, animation et imagerie de synthèse : la France avait des atouts à faire valoir. Mais en même temps, les blocages étaient nombreux, les enjeux mal perçus et la volonté politique de l'État absente.

Depuis deux ans, bien du chemin aura été parcouru : aujourd'hui, les Français s'approprient les outils de la société de l'information. Les ventes de micro-ordinateurs ont dépassé celles des téléviseurs. Quinze millions de Français possèdent un téléphone mobile. Même s'il demeure un retard français en ce domaine, l'usage de l'internet a connu dans les six derniers mois une progression spectaculaire – de 45 % – qui permet d'envisager un rattrapage rapide. Le secteur des technologies de l'information et de la communication pèse désormais 5 % du PIB national : c'est-à-dire plus que le tourisme et autant que les secteurs de l'automobile et de l'énergie réunis. Le dynamisme de nos entreprises dans ces secteurs leur permet d'occuper globalement le quatrième rang mondial. Ainsi, depuis deux ans, la France comble son retard. Dans certains domaines – l'éducation, l'innovation technologique –, elle prend même de l'avance.

Ce sursaut n'allait pas de soi. Il s'appuie sur la politique volontariste déployée par le Gouvernement, politique dont j'ai ici même donné les grandes priorités il y a deux ans et qui s'est traduite par un ambitieux programme d'action lancé en janvier 1998. Des moyens très importants – près de six milliards de francs – lui ont été consacrés.

L'impulsion ainsi donnée par le Gouvernement était indispensable. L'attentisme n'était plus de mise. S'en remettre à la seule spontanéité du marché – en l'occurrence prise en défaut – aurait été dangereux. Il était de la responsabilité de l'État de donner le signal d'un vaste mouvement collectif.

D'abord parce qu'il s'agit d'un secteur stratégique : l'un de ceux qui tirent la croissance. Le centre de gravité de l'activité économique se déplace, au point que se dessine ce que certains appellent une "nouvelle économie". Si la formule est peut-être excessive, elle recouvre un changement bien réel dont le "Gouvernement a pris la mesure. Des métiers nouveaux émergent, qu'il faut apprendre à maîtriser. Des produits et des services innovants apparaissent, qu'il faut savoir fournir. Les fonctions de toutes les entreprises sont amenées à évoluer, de la conception des produits jusqu'à leur diffusion auprès du consommateur – l'essor du commerce électronique le souligne.

La contribution à l'emploi de ces secteurs d'activité est déterminante. C'est l'emploi des jeunes, en particulier, qui en bénéficie. Le secteur de l'informatique concentre ainsi le quart des cadres embauchés en 1998. Je me réjouis aussi que la France compte, en Europe, la plus forte proportion d'internautes parmi les jeunes : outil d'ouverture et de créativité, le réseau offre à notre jeunesse une formidable perspective. Il suffit de constater la moyenne d'âge des créateurs de "start-ups", des développeurs de jeux et de services en ligne.

Par-delà cette nouvelle donne économique, ce qui est en jeu est plus profond encore. Il s'agit là d'un secteur qui modèle notre société. L'information et la communication jouent un rôle croissant dans notre vie moderne ; elles participent de nos libertés. Elles doivent donc servir la diversité culturelle et non l'amoindrir. C'est pourquoi la façon dont sont conduits les développements de la société de l'information est décisive : à nous de faire en sorte que l'espace de communication qui prend forme soit démocratique, solidaire et pluraliste.

Dans une perspective plus large, l'impulsion donnée par le Gouvernement à ce secteur stratégique me semble exemplaire de ce que peut être le rôle d'un État moderne dans une économie de marché.

Un État moderne est un État qui regarde loin. Un État qui met ses moyens au service de l'anticipation, de la veille technologique, de la compréhension des mouvements profonds qui façonnent le monde de demain. La recherche, dans ce domaine, doit être prioritaire. Lors du Comité interministériel de la recherche scientifique et technique, le 1<sup>er</sup> juin dernier, nous avons décidé la mise en place d'un comité de coordination des sciences et technologies de l'information et de la communication. Celui-ci rapprochera les activités des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur. Il dressera un bilan et fera des propositions dès l'automne.

Cet effort d'anticipation doit permettre à la collectivité nationale de tirer le meilleur parti de l'excellence de notre recherche dans les télécommunications et certains domaines informatiques pointus. Le rapport remis en juin par M. Jean-François Abramatic au secrétaire d'État à l'Industrie, M. Christian Pierret, relatif au développement technique de l'internet, apporte déjà un éclairage précieux à cette importante question. Nos moyens, encore trop faibles au regard de l'importance économique de ces technologies, doivent être renforcés et mieux orientés. Le retard français – qui est aussi un retard européen – pourra ainsi être comblé et nous serons dans le peloton de tête pour le développement de la deuxième génération de l'internet. Je vous annonce que le prochain comité interministériel pour la société de l'information, qui pourrait se tenir à la fin de l'année, sera consacré à cet enjeu capital.

Un État moderne est un État qui sait donner des impulsions sans se substituer aux acteurs de la société – citoyens, associations, entreprises, collectivités territoriales : l'État épaula leurs efforts, en leur donnant les moyens d'agir par eux-mêmes. C'est ce que nous faisons, en ce moment encore, à travers l'élaboration des contrats de plan entre l'État et les régions, qui ont vocation à contribuer au développement équilibré de ces technologies sur notre territoire.

Un État moderne, c'est un État qui donne l'exemple. L'administration française devient "électronique". En janvier, nous avons publié le décret rendant opposables à l'administration les formulaires mis en ligne. Cette année, près d'un million de contribuables ont calculé le montant de l'impôt sur le revenu par l'internet. Depuis le début de l'été, les annonces de marchés publics sont disponibles sur le réseau. Nous poursuivons ainsi dans le sens de la diffusion gratuite sur l'internet des données publiques les plus utiles à nos concitoyens et à nos entreprises. Et je me réjouis qu'une autre université d'été – celle d'Amsterdam – ait classé les sites français au premier rang des sites publics des pays de l'Union européenne.

Un État moderne est un État qui assume ses responsabilités dans le fonctionnement d'une économie de marché. Lui revient, en particulier, la définition des normes applicables. C'est ce que nous avons fait. Par exemple, en mars dernier, deux décrets ont rendu effective la décision de relever à 128 bits le seuil de la cryptologie d'emploi libre, préalable à la liberté complète d'utilisation, laquelle suppose une modification législative. Ces décisions sont, vous le savez, d'une grande importance, puisqu'elles garantissent à la fois le secret des correspondances et la sécurité des transactions.

Un État moderne est un État qui garantit les principes et porte les valeurs que la société s'est choisis. Un État qui veille au respect, dans l'espace numérique, de valeurs essentielles de liberté, d'égalité et de fraternité. L'essor des technologies de l'information ne doit pas creuser un "fossé numérique". L'internet ne doit pas nourrir de nouvelles inégalités dans l'accès au savoir. Il revient au service public de veiller au développement équilibré de ces technologies sur le territoire national et à l'égal accès de tous aux contenus essentiels que diffusent ces réseaux. À travers l'École, en particulier, l'État peut prévenir "l'illectronisme", avant qu'il ne devienne un nouvel avatar de l'illettrisme. Nous nous en donnons les moyens : le taux de raccordement des lycées et des collèges à l'internet est aujourd'hui l'un des plus élevés du monde, grâce à l'action engagée par le

ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, M. Claude Allègre, avec le soutien des collectivités locales. Il s'inscrit dans une politique globale qui a concerné autant la formation des enseignants et la production de contenus pédagogiques multimédias que l'équipement des établissements scolaires. Et depuis la mi-juillet, le débit de base du réseau internet pour la recherche et l'éducation – RENATER – a été porté à 155 mégabits par seconde.

Un internet démocratique, c'est aussi un internet moins coûteux. La concertation sur les conditions tarifaires d'accès à l'internet, que le Gouvernement avait appelée de ses vœux, a porté ses fruits. Elle se traduit par le lancement de plusieurs offres de forfaits d'accès à l'internet par le téléphone, dont celle de France Télécom depuis le 1<sup>er</sup> août. Les tarifs d'accès à l'internet sont désormais inférieurs en France à ce qu'ils sont au Royaume-Uni, en Allemagne ou en Finlande. Ces conditions favorables, conjuguées avec la multiplication des formules d'Internet sans abonnement, la relance de l'investissement dans les réseaux câblés et le lancement par France Télécom de l'ADSL, encouragent le grand dynamisme du marché français de l'internet. La consultation publique sur les conditions d'accès à la boucle locale, lancée par l'Autorité de régulation des télécommunications jusqu'à la fin de l'année, permettra enfin d'éclairer utilement de futures décisions publiques.

Le bilan positif des deux années passées nous invite à poursuivre et à intensifier notre effort. Au-delà de ce que je vous ai déjà indiqué sur la recherche, je voudrais évoquer devant vous plusieurs grandes orientations de travail.

Nous préparons activement le passage électronique à l'an 2000. Depuis 1997, le Gouvernement met tout en œuvre pour que nous passions sans dommage ce cap important. Notre pays a pris ce défi au sérieux : 50 000 informaticiens travaillent sur le sujet depuis plus de dix-huit mois et les dépenses de préparation représentent plus d'un pour-cent du PIB français. La France compte désormais parmi les pays industrialisés les mieux préparés. Je voudrais néanmoins mettre à nouveau en garde ceux des responsables – notamment au sein des très petites entreprises – qui pensent encore, à tort, ne pas être concernés par le risque du "bogue de l'an 2000".

Les vérifications actuelles s'attachent à identifier les dysfonctionnements résiduels qui pourraient apparaître au moment du passage et dans les jours qui le suivront. Des plans d'accompagnement – incluant des mesures de garantie – ont été élaborés par les pouvoirs publics. Nous ferons le point le 22 septembre prochain, d'abord au Conseil des ministres, à l'ordre du jour duquel sera inscrit l'examen de l'état de préparation du pays, puis lors du Comité national pour le passage électronique à l'an 2000.

Nous luttons contre les nouvelles formes de criminalité fondées sur les technologies de l'information. Cette criminalité se développe en effet rapidement. Elle appelle un renforcement de la coopération internationale en matière judiciaire. Pour ce qui nous concerne, il nous faut mieux coordonner les différents services qui agissent déjà contre cette délinquance. C'est dans ce but que M<sup>me</sup> Elisabeth Guigou, ministre de la Justice, M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, et moi-même, avons décidé de créer au sein de la Direction générale de la Police nationale un office

central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information. Il sera opérationnel dans les semaines à venir.

Par ailleurs, une réflexion s'impose sur les conséquences possibles de cette criminalité pour la sécurité nationale. Les réseaux d'information sont en effet une infrastructure vitale pour notre pays. Si les flux qu'ils transportent sont immatériels, les attaques dont ils peuvent être la cible sont, elles, bien réelles. C'est pourquoi j'ai confié au Secrétariat général à la défense nationale une mission de réflexion et de veille. Des moyens importants lui seront consacrés, puisque le budget du Secrétariat sera accru de près de 20 % dès la loi de finances 2000.

Nous adaptons notre droit à l'essor de la société de l'information. Dans cette perspective, le Gouvernement a déjà préparé trois textes importants.

Tout d'abord, je vous annonce que sera présenté lors du prochain Conseil des ministres le projet de loi portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relatif à la signature électronique. Les principaux obstacles juridiques au développement des transactions dématérialisées pourront ainsi être levés.

Dans le même esprit, l'avant-projet de loi préparé par la ministre de la Justice, M<sup>me</sup> Elisabeth Guigou, qui transpose la directive communautaire sur la protection des données personnelles et qui modifie notre loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, sera transmis pour avis, au début du mois d'octobre, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés ainsi qu'à la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Sa discussion pourra être engagée au Parlement dès la fin de l'hiver prochain. Il s'agira d'adapter notre législation vieille de vingt ans en maintenant les exigences de protection de la liberté individuelle.

Enfin, la loi sur l'audiovisuel portée par la ministre de la Culture et de la Communication, M<sup>me</sup> Catherine Trautmann, prend en compte l'essor des technologies de l'information. La consultation engagée sur le développement du numérique hertzien terrestre s'achèvera dans un mois. Les décisions gouvernementales qui la suivront auront pour objectif l'accès du plus grand nombre à une véritable diversité de contenus. Les dispositions législatives nécessaires seront intégrées à ce stade dans l'actuel projet de loi sur l'audiovisuel.

Par ailleurs, l'amendement proposé, avec le soutien du Gouvernement, par M. Patrick Bloche, député, permet de clarifier les conditions de responsabilité des intermédiaires techniques sur l'internet. Sa rédaction devra être précisée afin que soit bien garanti le respect des droits de chacun.

D'autres questions majeures restent posées par le développement de la société de l'information, qui doivent être envisagées dans leur globalité. Je vous annonce que le Gouvernement présentera au Parlement au début de l'année 2000 un projet de loi sur la société de l'information. J'ai demandé à M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de préparer ce texte en étroite liaison avec M<sup>me</sup> la ministre de la Justice et M<sup>me</sup> la ministre de la

Culture et de la Communication. Je voudrais évoquer ici deux de ses aspects qui, je le sais, sont d'une importance particulière pour vous tous.

---

**La liberté de communication** est le fondement de l'internet, autant qu'elle bénéficie, en retour, de son développement. Pour garantir le respect de ce principe, nous devons en définir concrètement les conditions d'exercice. Certaines décisions indispensables relèvent de la loi. Il en va ainsi, par exemple, de la liberté d'user de la cryptologie pour assurer la confidentialité des communications. Il sera également nécessaire d'adapter notre cadre législatif en matière de protection du consommateur, en particulier pour veiller à la transparence et à la sécurité des pratiques commerciales sur l'internet. Ce sera aussi l'occasion d'adapter notre droit afin de donner à l'autorité judiciaire les moyens juridiques de remplir sa mission de lutte contre la délinquance.

Le réseau a en outre besoin d'une forme de régulation adaptée. Suivant en cela l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement estime que la nature même de l'internet ne conduit pas à en confier la régulation à une autorité administrative indépendante spécifique. S'appuyant sur les expériences déjà menées en France et à l'étranger, qui mêlent régulation et auto-régulation, le Gouvernement proposera la mise en place d'un organisme qui associera, dans un but de concertation et de déontologie, acteurs publics et privés.

---

**La protection des contenus et des droits des auteurs** est le second aspect dont je voudrais vous parler. Il est naturel – heureux, même – que les œuvres de l'esprit trouvent, dans l'espace numérique, un nouveau champ de diffusion. Mais ces œuvres ne sont pas des marchandises comme les autres. Le créateur doit conserver son lien intangible avec l'œuvre une fois celle-ci diffusée. C'est pourquoi nous restons fondamentalement attachés au régime du droit d'auteur. Celui-ci est une garantie précieuse, pour le créateur dont elle protège les intérêts, comme pour la société tout entière à qui elle offre le cadre juridique d'un épanouissement de la vie culturelle. Le Gouvernement souhaite que cette garantie bénéficie pleinement aux acteurs de l'internet.

J'entends parfois dire que les mécanismes complexes de la mise en œuvre du régime du droit d'auteur sont un frein au développement d'une véritable industrie de contenus français et européens. Autant je suis convaincu qu'il ne faut pas transiger sur les principes qui fondent ce régime, autant je pense qu'il faut être ouvert à des adaptations ponctuelles si celles-ci sont indispensables à l'essor des contenus français. C'est pourquoi j'ai demandé à la ministre de la Culture et de la Communication, en liaison avec les ministres concernés – la ministre de la Justice et le secrétaire d'État à l'Industrie – de conduire une réflexion et une concertation sur la notion d'œuvre collective, sur le statut de la création salariée et, de manière générale, sur les conditions de dévolution des droits dans un cadre contractuel. Je souhaite que les conclusions de cette réflexion me soient remises avant la fin de l'année.

Je sais que la question du piratage des œuvres est une de celles qui se posent avec le plus d'acuité. Il en va de l'existence même de certaines entreprises françaises de création. La solution réside très probablement dans la mise en place de procédés techniques de protection contre la copie illicite et la contrefaçon. Dans cette attente, mon Gouvernement est ouvert à toute solution qui permette d'éviter de graves difficultés à des entreprises françaises créatrices de contenus victimes du piratage. L'extension des solutions retenues pour d'autres supports – je pense aux cassettes audio et vidéo – doit être sérieusement mise à l'étude.

Dans le cadre de ce projet de loi, les grands choix que le Gouvernement entend proposer au Parlement feront l'objet d'un document d'orientation qui sera rendu public et soumis, dès le mois d'octobre, à une large consultation.

Mesdames et Messieurs,

Vous comptez parmi les acteurs les plus motivés d'une profonde mutation qui dépasse largement le champ technologique pour rejaillir sur notre économie, sur notre culture, sur notre société tout entière.

Notre rapport à l'espace et aux autres, nos façons de produire comme de consommer, nos habitudes de formation et de loisir, notre environnement quotidien autant que la place de notre langue et de notre culture à travers le monde, notre insertion dans le courant de la mondialisation, mais aussi l'affirmation de notre identité : voilà ce qui est en jeu à travers la maîtrise des technologies de l'information et de la communication.

Soyez assurés que le Gouvernement se tient à vos côtés pour conquérir cette modernité, la maîtriser et en faire partager les fruits par le plus grand nombre. ■



# Liste des personnes auditionnées et rencontrées dans le cadre de la mission sur la corégulation de l'internet

## Membres du Gouvernement

**Laurent FABIUS**, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

**Elisabeth GUIGOU**, garde des Sceaux, ministre de la Justice

**Catherine TRAUTMANN**, ministre de la Culture et de la Communication

**Marylise LEBRANCHU**, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, chargée des PME du Commerce, de l'Artisanat et de la Consommation

**Christian PIERRET**, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, chargé de l'Industrie

## ORGANISMES PUBLICS

### Cabinets ministériels

**Jean-Noël TRONC**, conseiller auprès du Premier ministre, chargé des nouvelles technologies et de la société de l'information

**Michel DEBACQ**, conseiller technique, ministère de la Justice

**Eric SPITZ**, conseiller technique, ministère de la Justice

**Stéphane BOUJNAH**, conseiller technique, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

**Valérie CHAROLLES**, conseiller technique, secrétariat d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, chargé de l'Industrie

**Alain GIFFARD**, conseiller technique, ministère de la Culture et de la Communication

**Pierre OUDART**, conseiller technique, ministère de la Culture et de la Communication

**Philippe CHANTEPIE**, conseiller technique, ministère de la Culture et de la Communication

### Conseil d'État

**Renaud DENOIX de SAINT-MARC**, vice-président du Conseil d'État

**Jean-François THERY**, président de la section du rapport et des études

**Isabelle FALQUE-PIERROTIN**, maître des requêtes

### Membres de l'administration

**Alain Le GOURRIEREC**, ministère des Affaires étrangères

**Vincent JAMOIS**, ministère des Affaires étrangères

**Bertrand du MARAIS**, Commissariat général du Plan

**Didier BUREAU**, adjoint au chef du service des technologies et de la société de l'information, DIGITIP, secrétariat d'État chargé de l'Industrie

**Anne de la PRESLE**, direction des Journaux officiels

**Francis LORENTZ**, président de la mission commerce électronique

**Marcel VIGOUROUX**, commissaire principal, brigade centrale de répression de la criminalité informatique, ministère de l'Intérieur

**Général Jean-Louis DESVIGNES**, chef du Service central de sécurité des systèmes d'information (SCSSI)

## Commission européenne

**Jean-Michel BAER**, *directeur, DG éducation/audiovisuel/culture*

**David HUGHES**, *DG éducation/audiovisuel/culture*

**Robert VERRUE**, *directeur général, DG Société de l'information*

**Timothy FENOULHET**, *chef d'unité, DG Société de l'information*

**Richard SWETENHAM**, *DG Société de l'information*

**Emmanuel CRABIT**, *administrateur, DG Marché intérieur*

**Michel F. ROY**, *DG Marché intérieur*

**Michelle QUERE**, *DG Marché intérieur*

## Unesco

**Philippe QUEAU**, *directeur de l'information*

## OIPC-Interpol

**Serge SABOURIN**, *sous-directeur chargé de la communication*

**Okan AYSU**, *officier spécialisé, groupe anti-terrorisme international*

**Agnès FOURNIER de SAINT MAUR**, *chef de service, traite des êtres humains*

**Rainier-Diethardt BÜHRER**, *chef de groupe sur la criminalité économique*

**Souheil EL-ZEIN**, *directeur juridique*

**Isabelle ARNAL**, *conseiller technique*

**Sandrine CAPSALAS**, *rédacteur juridique*

**Laurent GROSSE**, *attaché juridique*

## Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

**Michel GENTOT**, *président*

**Cécile ALVERGNAT**, *commissaire*

**Hubert BOUCHET**, *commissaire*

**Joël BOYER**, *secrétaire général*

## Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

**Hervé BOURGES**, *président*

**Jacqueline de GUILLENSCHMIDT**, *membre*

**Sylvie CLEMENT-CUZIN**, *directeur juridique*

## Autorité de régulation des télécommunications (ART)

**Jean-Michel HUBERT**, *président*

## Membres du collège

**Roger CHINAUD – Yvon LE BARS – Dominique ROUX – Bernard ZUBER**

**Pierre-Alain JEANNENEY**, *directeur général*

Conseil de la concurrence

**Patrick HUBERT**, *rapporteur général*

Conseil supérieur de la télématique – Comité de la télématique anonyme

**Jean-Jacques de BRESSON**, *président (CST)*

**Gérard DEVILLE**, *président (CTA)*

**Hervé SOYMIE**, *secrétaire général*

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

**Pierre TRUCHE**, *président et les membres de la commission*

Bureau de vérification de la publicité (BVP)

**Jean-Pierre TEYSSIER**, *président*

**Joseph BESNAÏNOU**, *directeur*

**Jérôme CONSTANT**, *directeur juridique*

**Nathalie VARILLE**

**Daniel POINSOT**

INRIA / World Wide Web consortium (W3C)

**Jean-François ABRAMATIC**, *chargé de mission pour la prospective à l'INRIA, président du W3C*

Association française de nommage internet en coopération

**Jean-Yves BABONNEAU**, *directeur général*

**Marine CHANTREAU**, *chargée de communication*

ASSOCIATIONS ET GROUPEMENTS PROFESSIONNELS

Association des fournisseurs d'accès (AFA)

**Christophe SAPET**, *président*

**Jean-Christophe LE TOQUIN**, *délégué général*

**Stéphane MARCOVITCH**, *responsable juridique, Wanadoo*

**Joëlle FREUNDLICH**, *Cégetel, direction de la réglementation et des relations extérieures*

Association française de la télématique multimedia (AFTEL)

**Henri de MAUBLANC**, *président*

Groupement des éditeurs de services télématiques (GESTE)

**Antoine BEAUSSANT**, *président*  
**Laure de LATAILLADE**, *directrice*

Groupement français de l'industrie et de l'information (GFII)

**Serge CHAMBAUD**, *président*  
**M<sup>me</sup> MARTINEZ**, *déléguée générale*

Syndicat professionnel des médias de télécommunications (SPMT)

**Michel BAUJARD**, *président*

Syndicat national de la télématique

**Jean-Pierre LEVERRIER**, *délégué général*  
**Michel SITBON**, *président*

Association française des opérateurs privés en télécommunications (AFOPT)

**Olivier GAINON**, *délégué général*  
**Léonidas KALOGEROPOULOS**

Electronic business group (EBG)

**Pierre REBOUL**

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

**Frédérique OLIVIER**, *directeur affaires juridiques et fiscales, fédération française du bâtiment*  
**Stéphane SENACQ**, *direction des affaires juridiques*

Syndicat national d'étude et de conseil (SYNTEC)

**Eric HAYAT**, *président, groupe STERIA*  
**Anne de La TOUR**, *déléguée juridique*

Fédération des entreprises de ventes à distance

**Bernard SIOUFFI**, *délégué général*

Internet Society – Chapitre français (ISOC France)

**Bruno OUDET**, *président*  
**Hervé LE CROSNIER**, *membre du conseil d'administration ainsi que tous les participants à l'audition publique du 7 janvier 2000 lors des rencontres de la société française en réseau à Autrans*

### Imaginons un réseau internet solidaire (IRIS)

**Meryem MARZOUKI**, *présidente*

### Association des internautes médiateurs (ADIM)

**Benoît TABAKA**, *président*

**Pierre-Alexandre VOYE**

### Union française des consommateurs (UFC)

**Eric GUERQUIN**, *administrateur national*

**Odile NICOLAS-ETIENNE**, *responsable du service juridique*

### Union nationale des associations familiales (UNAF)

**Jean DELPRAT**, *administrateur*

**Jean-Pierre QUIGNAUX**, *chargé de mission pour les nouvelles technologies*

### Société des gens de lettres de France (SGDL)

**François COUPRY**, *président*

**Arlette STROUMZA**, *directrice auprès du président*

**André GAURON**

### Vecam

**Véronique KLECK**, *déleguée générale*

## ENTREPRISES

### i-Bazar

**Pierre-François GRIMALDI**, *président*

### TF1

**Anne SINCLAIR**, *directrice générale adjointe, stratégie et développement du groupe TF1*

**Muriel GUIDONI**, *chargée de communication*

### Canal+

**Alex BERGER**, *directeur délégué auprès du président*

**Claudine RIPERT-LANDLER**, *directeur délégué affaires extérieures et européennes*

**Christine N'GUYEN**, *directeur juridique*

**Alain Le DIBERDER**, *directeur des nouveaux programmes de Canal+ multimédia*

France Télécom

**Gérard MOINE**, *directeur des relations extérieures*

**Marie-Christine PELLETIER-CHARIER**, *responsable des relations institutionnelles*

Havas/Vivendi

**Bertrand COUSIN**, *conseiller spécial auprès du Président*

**Isabelle SUSSMAN**, *affaires européennes*

Grolier Interactive

**Étienne de ROQUEMAUREL**, *chargé de mission auprès de la direction générale*

Altern

**Valentin LACAMBRE**, *directeur*

Multimania

**Michel MEYER**, *président*

Spray

**Laurent SORBIER**, *président*

Yahoo

**Philippe GUILLANTON**, *directeur général*

Check Flow

**Serge PIASEK**, *président directeur général*

**Lionel PROVOST**, *consultant au CNRS*

Lucent technologies

**Alain VIALIX**, *directeur des affaires publiques*

Gemini consulting

**Didier CAORS**, *directeur*

Météo France

**Michel Le QUENTREC**, *directeur*

## PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

### Avocats

**Eric BARBRY**

**Alain BENSOUSSAN**

**Laurent COHEN-TANUGI**

**Christiane FERAL-SCHUHL**

**Daniel KAHN**

**Valérie SEDALLIAN**

**Thaima SAMMAN**, *cabinet August et Debouzy*

**Winston J. MAXELL**, *cabinet Hugues Hubbard et Reed*

**Vincent TOLEDANO**

### Universitaires

**Marie-Anne FRISON-ROCHE**, *université Paris IX Dauphine*

**Jérôme HUET**, *université Paris V René Descartes*

**Isabelle de LAMBERTERIE**, *centre d'études sur la coopération juridique internationale, CNRS*

**Dominique REYNIE**, *Institut d'Etudes Politiques*

**Pierre TRUDEL**, *université de Montréal*

**Thierry VEDEL**, *CEVIPOF, CNRS, Fondation nationale des sciences politiques*

**Michel VIVANT**, *université de Montpellier*

### Experts

**Joël de ROSNAY**, *directeur de la recherche et de la prospective, Cité des sciences et de l'industrie*

**Paul SORIANO**, *président, Institut de Recherches et de Prospective Postales (IREPP)*

**Jean-Michel CORNU**, *consultant*

**Esther DYSON**, *présidente de l'ICANN, présidente d'edventure holding*

**Pierre BRESSE**, *conseil en propriété industrielle*

**Hubert BITAN**, *expert auprès de la Cour de cassation*

**Christophe COURTOIS**, *manager, Netsquad*



# Synthèse des débats sur le site de la mission hébergée par "internet.gouv.fr"

Le Forum portant sur la "corégulation de l'internet" a été ouvert le 30 novembre 1999 et compte au jour de sa fermeture plus de 350 contributions. S'il est difficile de faire une réelle analyse quantitative du forum, il est néanmoins possible de cerner les principaux thèmes abordés par les intervenants.

De ce rapide panorama des contributions, on peut observer que les interventions répondaient moins aux questions des missions d'une instance de corégulation qu'à la place de l'État face à l'internet.

Sur l'ensemble des contributions qui émanent essentiellement d'utilisateurs de l'internet et très impliqués dans une nouvelle pratique de citoyenneté électronique, on peut observer une crainte marquée des participants face à l'éventualité de la création d'un tel organisme de corégulation.

Celle-ci se manifeste de trois manières :

- une réflexion conceptuelle, quasi philosophique, rapprochant l'internet de la "vie réelle" pour récuser une intervention spécifique des pouvoirs publics sur les réseaux numériques.
- une revendication de l'internet comme "espace de totale libre expression" ,
- une mise en cause, souvent violente, de l'insuffisante "culture web" des pouvoirs publics, qui les priverait de toute légitimité pour intervenir dans ce domaine.

Une majorité des interventions se limite à rejeter le principe même d'un tel organisme. Les intervenants entrent rarement dans les motifs détaillés d'un tel refus.

On peut, en outre, remarquer une approche pragmatique parmi de nombreuses contributions. La question qui est souvent soulevée est celle des moyens d'actions dont pourrait disposer un tel organisme de corégulation. Le caractère transfrontalier de l'internet, la diversité des utilisateurs, l'efficacité de certains logiciels rendent "difficile", "illusoire", "impossible" toute démarche régulatrice.

Certains intervenants considèrent à ce titre que l'État doit intervenir d'avantage dans la démocratisation de l'internet que dans sa régulation.

Si cette défiance vis-à-vis d'une démarche de corégulation s'est manifestée, trois grands thèmes ou problématiques relatifs aux contenus sur l'internet ayant fait l'objet de propositions peuvent être dégagés, qui vont dans les sens d'une meilleure régulation :

- la protection des mineurs ;
- la protection des données personnelles ;
- La responsabilité des différents acteurs.

## La question du mineur face à l'internet

De nombreuses contributions concernent sur l'utilisation et l'appropriation de l'internet par les enfants. Toutes ces contributions se retrouvent autour du constat que le mineur a accès à des sites dont les contenus sont réservés aux adultes.

Ce consensus établi, les contributeurs s'affrontent sur les conséquences et mesures de prévention.

D'un côté, une contribution propose concrètement de reprendre le système de labélisation des sites tout en insistant sur une démarche d'éducation des jeunes à l'usage de l'internet. Tandis qu'une autre apporte le témoignage des difficultés que peut rencontrer un enseignant face à l'apparition aléatoire de bandeaux publicitaires pour site pornographique et propose aussi une labélisation des sites comme signe visible d'une adhésion du fournisseur à un code de bonne conduite.

De l'autre côté, de nombreuses contributions considèrent que les "outils filtrants" (proxy, firewall) sont les meilleurs moyens d'empêcher le jeune d'accéder à de tels sites. Sachant que la prévention, le contrôle de l'accès des jeunes à l'internet relève, selon eux, de la responsabilité des parents, tout comme l'éducation du mineur appartient à la famille.

### **La protection des données personnelles**

Les contributeurs, sans dénoncer réellement ces pratiques, constatent que différents intermédiaires de l'internet utilisent des données personnelles à des fins commerciales. Quatre contributions proposent, ainsi, des dispositifs de protection des données personnelles sans remettre en cause le rôle ou la responsabilité des entreprises commerciales qui collectent ces informations.

En outre, des contributions s'accordent à reconnaître les risques induits par les cookies, qui permettent de personnaliser le contenu des bannières publicitaires, en ce qui concerne la protection des données personnelles.

### **La responsabilité des différents acteurs de l'internet**

C'est à travers la problématique de la responsabilité des hébergeurs que les contributions sont les plus constructives. L'amendement Bloche (1<sup>re</sup> version) est considéré par la plupart des contributeurs comme une réponse suffisante. L'un d'entre eux considère néanmoins qu'une obligation de veille en "bon père de famille" des contenus en lien avec l'organisme de corégulation est opportune.

Le débat rejoint dès lors celui des moyens d'action de cet organisme et du rôle du juge face à l'internet.

Il faut, enfin, noter qu'un nombre important de contributions demandent une plus grande participation des membres de la mission au forum. Les contributeurs se demandent si celle-ci n'est pas qu'une simple tribune ouverte pour la forme. Des questions sont posées sur l'avancement des travaux et la méthode adoptée.

Le forum, à partir du mois de février a évolué au gré de l'actualité portant sur les nouvelles technologies. Le forum s'est alors transformé d'espace de contributions à lieu de débats et de réactions aux événements qui ont ponctué le rapport (loi sur l'audiovisuel, signature électronique, jurisprudence récente...). On a pu assister à travers ces contributions, à la fois à des démarches de "boycotts actifs" du forum mais aussi à d'utiles partages d'informations et de connaissances.

### **La transformation de ce forum nourrit deux enseignements**

- Se conforme une réelle culture du débat parmi les communautés des internautes. À cette culture, s'associe un fort besoin d'information et de données sur le développement des lois sur la société de l'information. Ce forum, à travers le site internet.gouv.fr, a aussi été une plate-forme qui faisait un lien entre les pouvoirs publics et les internautes.
- Les participations, souvent vives, à ce forum montrent bien la nécessité de faire perdurer au delà de la mission un espace de débat ou les internautes pourraient réagir. La gestion et la modération d'un tel lieu demande en moyens humains et en temps, un fort investissement. ■

# La régulation de l'internet à l'étranger : quelques exemples (sources diplomatiques)

## GRANDE-BRETAGNE

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

Le droit national et les conventions internationales peuvent suffire à assurer le fonctionnement de l'internet et répondre aux évolutions de ce secteur.

La régulation de l'Internet au Royaume-Uni est plurielle :

- une tutelle avec le gouvernement
- des autorités techniques de régulation et de la concurrence (OFTEL pour les télécommunications et l'Independent Television Commission pour l'audiovisuel) L'objectif de ces autorités est de veiller au respect du principe de non-discrimination entre les opérateurs.

La loi de juillet 1996 (*broadcasting act*) a institué la *Broadcasting Standard Commission* qui doit notamment veiller à la protection des mineurs et de la vie privée :

- les entreprises
- la société civile.

Financée depuis avril 1997 par les entreprises et soutenue par le gouvernement, l'*Internet watch foundation* (<http://internetwatch.organisation.uk>) intervient sur la question des contenus illicites. Elle a la capacité d'intenter des actions en justice dans l'hypothèse où les diffuseurs de contenus illégaux n'observent pas les injonctions de l'IWP

Les associations professionnelles mettent en œuvre des labels de certification des sites Internet des entreprises.

### PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

Préoccupations liées :

- à la déontologie des contenus et à la protection des citoyens (existence de codes de bonne conduite mis à jour par deux autorités techniques de régulation).
- à la protection des données privées et aux transactions en ligne.
- à la lutte contre la criminalité et la piraterie (projet de loi imposant aux fournisseurs d'accès d'être en mesure de communiquer les données de connexion des utilisateurs).

Le ministère de l'intérieur (*home office*) a préparé un projet de loi qui devrait être voté à l'automne 2000, imposant aux fournisseurs d'accès d'être en mesure de communiquer aux autorités judiciaires les données de connexion pendant un an minimum.

Le *department of trade and industry* a ouvert un site web (<http://e-envoy.gov.uk>) qui vise à coordonner les actions du gouvernement sur l'internet.

Les structures de régulation dans le secteur des télécommunications semblent adaptées au secteur de l'Internet et à l'émergence du commerce électronique. Le projet de fusion de l'OFTEL, organisme de régulation avec le département du commerce et de l'industrie chargé de l'octroi des licences a été abandonné.

La création d'une instance de corégulation n'est pas envisagée. Préservation d'une formule de corégulation informelle déjà effective prenant la forme d'une concertation avec les associations ou groupements professionnels liés à l'internet.

## ITALIE

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

- La loi n° 675 de 1996 sur la protection des personnes en matière de traitement des données personnelles permet de garantir le respect des libertés fondamentales. La loi précise les obligations spécifiques des fournisseurs de services accessibles au public en matière de sécurité des données.

Institution d'une autorité administrative indépendante qui se prononce sur les recours des particuliers victimes d'un traitement illicite des données personnelles. La loi pose le principe du recours alternatif auprès de l'Autorité administrative indépendante ou de l'autorité judiciaire. Cette autorité a également pour mission d'encourager les entreprises à l'auto-réglementation.

- La loi n° 249 de 1997 a institué une autorité pour les "garanties dans les communications". Cette autorité se compose d'un conseil, d'une commission pour les réseaux et une pour les services. Elle est compétente pour les services de radio-télévision, de télécommunications et la presse. Un conseil national des usagers composé d'experts désignés par les associations des services de télécommunications formule des avis et propositions à l'autorité, ainsi qu'au parlement et au gouvernement.

Autoréglementation : un code de bonne conduite des professionnels a été élaboré sous l'égide du ministère des postes et télécoms (<http://www.aiip.it/autoreg.htm>) et aborde divers points (identification, clarification des responsabilités, protection des personnes, procédure de signalement des infractions).

### PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

L'importance de la concertation est soulignée :

Un observatoire des technologies de l'information a été créé au sein du ministère de l'industrie, avec la participation des milieux économiques.

Un comité des ministres pour la société de l'information assisté d'un groupe d'étude et de travail pour assurer l'impulsion d'actions en faveur du développement de l'internet (annonce d'un plan d'action national) a été constitué le 22 décembre 1999.

Un "forum pour la société de l'information" lui a été adjoint, à titre d'instance de proposition réunissant pouvoirs publics, partenaires sociaux, associations d'opérateurs et d'usagers, institutions universitaires et de recherche (<http://www.palazzochigi.it/fsi>)

Il a en particulier pour rôle de participer aux travaux des organisations internationales du secteur.

Ces lieux n'ont toutefois pas à ce jour été utilisés pour débattre directement des problèmes de régulation juridique.

L'activité de régulation de l'autorité pour les garanties dans les communications a théoriquement vocation à s'appliquer à l'internet mais il est s'avérera nécessaire d'adapter la réglementation.

On s'oriente vers une solution médiane entre la politique de l'adaptation minimale de la législation actuelle avec des codes de bonne conduite et la recherche d'une nouvelle réglementation adaptée aux spécificités de l'internet.

## CANADA

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

- Le conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a lancé une procédure publique sur l'opportunité de réglementer l'Internet. Par une décision de mai 1999, le CRTC a estimé que la loi sur la radiodiffusion pour ne s'appliquait pas à l'internet et qu'il ne convenait de ne pas réglementer l'internet afin de ne pas désavantager l'industrie canadienne par rapport à la concurrence et favoriser l'essor des nouveaux médias.

Politique d'auto-réglementation par les professionnels pour assurer la protection des consommateurs.

La répression des contenus illicites ou préjudiciables est assurée par l'application du droit commun, notamment du code criminel, les codes d'éthiques élaborés par les fournisseurs de services et les associations d'utilisateurs ainsi que les logiciels de filtrage du contenu.

### PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

Volonté de limiter la réglementation pour ne pas défavoriser le développement des nouveaux médias au Canada (favoriser les contenus en ligne, généraliser les accès à l'internet, stimuler le développement du commerce électronique).

- Février 2000 déclaration conjointe par les autorités canadiennes et australiennes sur le commerce électronique pour résoudre les problèmes de protection des renseignements personnels et des consommateurs et l'authentification des transactions. Projet de loi en discussion sur la protection des renseignements personnels pour renforcer la sécurité des transactions

(site gouvernemental [http://www. brancher.gc.ca](http://www.brancher.gc.ca))

Un projet de corégulation n'est pas envisagé dans le secteur de l'Internet. Préférence pour une régulation exercée par les professionnels eux-mêmes avec l'élaboration de code de conduite.

## AUSTRALIE

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

La régulation de l'audiovisuel est assurée par l'australien broadcasting authority (ABA) (<http://www.aba.gov.au>). Amendement à la loi audiovisuel adopté en décembre 1999 pour étendre les compétences de l'ABA à la régulation de l'Internet. La loi lui donne compétence pour recevoir les plaintes des utilisateurs, tenter la conciliation des parties en litige, encourager l'autorégulation par les acteurs de l'internet en les aidant à développer un code de bonne conduite, informer et éduquer le public sur les moyens de se protéger et protéger les mineurs, surveiller le contenu des sites.

L'ABA a qualité pour contrôler et classer les sites et peut exiger du fournisseur d'hébergement australien le retrait de contenu illicite sous astreinte journalière. Lorsque le fournisseur d'accès aux services en ligne n'est pas d'origine australienne, l'ABA est tenue de signaler aux sociétés commercialisant des logiciels de filtrage tout contenu litigieux.

### PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

L'ABA assure ainsi la régulation de l'internet depuis le 1/01/2000. L'objectif étant de responsabiliser les industriels et les utilisateurs en leur demandant de poursuivre et de concevoir des codes déontologiques et d'inciter les acteurs à créer de lieux de concertation. Cet organisme dispose d'un budget de fonctionnement de 68 millions de francs pour l'ensemble de ses activités de régulation.

Lieux de concertation :

- Création par les industriels d'une association, l'Internet Industry Association, qui regroupe les créateurs, éditeurs, les entreprises de télécommunications, les assureurs pour élaborer des règles déontologiques.
- NetAlert, organisme indépendant créé et financé par le gouvernement fédéral a une mission de formation pour une utilisation sûre de l'Internet.
- Les consommateurs ont la possibilité de faire appel en cas de litige sur des questions touchant à l'Internet au "telecommunication industry ombudsman".

## ÉTATS-UNIS

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

Principe de liberté et d'absence d'intervention étatique.

Par son arrêt *Ren v. American Civil Liberties Union* (26 juin 1997), la Cour suprême des États-Unis a condamné les dispositions du "Communications Decency Act of 1996" comme contraires au principe de liberté d'expression garanti par la constitution. La FCC (*Federal Communications Commission*) s'est vue reconnaître un simple rôle de recommandation.

Aucune autorité de régulation, la *Federal Trade Commission* (FTC) est le seul organisme qui a une autorité relativement étendue sur les aspects commerce électronique, protection des consommateurs, données privées.

La jurisprudence est venue confirmer le principe selon lequel lorsqu'une entreprise annonce une politique de protection des données privées, la FTC est habilitée à intervenir en cas de manquement.

Avec l'adoption le 16 décembre 1997 du "No theft Act", celle du "Digital Millennium Act" le 28 octobre 1998, les États-Unis ont renforcé leur dispositif législatif pour réprimer la contrefaçon de droit d'auteur sur l'Internet tout en aménageant les règles de responsabilité des intermédiaires techniques (<http://lcweb.loc.gov/copyright/>)

La loi COPPA (*Children's Online Privacy Protection Act of 1998*) vise à garantir l'utilisation et la collecte des informations personnelles des enfants de moins de 13 ans à charge pour l'agence fédérale de donner un cadre juridique précis dans un délai d'un an.

Les dispositions réglementaires, intégrées dans le "Code of Federal Regulation" sont entrées en vigueur en avril 2000. Les opérateurs ont l'obligation d'afficher une notice d'information sur le sujet à destination des parents. La réglementation prévoit des mécanismes d'autorégulation.

### PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

- Fin 1999, le Congrès a examiné la réforme des brevets et la loi portant sur le cybersquatting (utilisation abusive d'un nom de domaine)

Plusieurs sujets jugés importants ont été inscrits à l'ordre du jour du Congrès pour la session qui s'ouvrait en janvier 2000 :

- les signatures électroniques : des projets de lois ont été adoptés en 1999 pour la reconnaissance de la signature électronique mais ils se heurtent à la concurrence des législations des États fédérés.
- Le publipostage électronique (*spamming*) a fait l'objet d'initiatives de la part de certains États fédérés.
- La problématique du contournement des réglementations étatiques grâce à l'Internet a suscité le dépôt de plusieurs projets de lois pour défendre les prérogatives législatives des États, par exemple en matière de vente d'alcool ou de tabac en ligne ou de réglementation des jeux d'argent.
- La protection des bases de données.
- La protection des données personnelles (les questions jugées les plus préoccupantes concernent les données médicales et financières).

Discussions en cours sur le "safe harbor" (zones sécurisées).

## JAPON

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

Absence de loi et d'autorité de contrôle du contenu.

Suivi de l'Internet au sein de chaque ministère :

- la gestion de l'infrastructure relève du ministère des Télécommunications (MPT) en collaboration avec le ministère de l'équipement. Celui-ci attribue également les licences de connexion à l'internet aux entreprises de contenu (procédure de simple enregistrement).
- Le ministère de l'Industrie et du Commerce (MITI) gère l'attribution des licences d'exploitation des logiciels de codage et veille à la promotion du commerce électronique.
- L'agence nationale de police tente d'imposer des mesures contraignantes sur les organismes de certification à venir dans le domaine de la sécurité, du contrôle des clés de codage (pression des industriels pour ralentir l'action de cette agence).
- Un organisme indépendant gère les noms de domaine au Japon.
- Au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce, un département est spécialisé dans la promotion des mesures de sécurité : il propose des mesures de sécurité, réalise des audits sur les systèmes d'information et gère un centre qui référence les attaques sur le réseau

### PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

Le ministère des Finances étudie la possibilité de taxer les transactions moyennes entre entreprises et mène une réflexion sur l'instauration d'une TVA sur le commerce par internet.

Le ministère de la Justice a annoncé en janvier 2000 la révision de la loi sur l'enregistrement des sociétés aux registres de commerce ajoutant à l'authentification actuelle une signature électronique. Un centre devrait délivrer les certificats d'authentification à partir de 2001 et serait rattaché au ministère de l'Industrie, des Télécommunications et de la Justice.

Le ministère de l'Industrie assure la coordination des projets de commerce électronique pour parvenir à l'établissement d'une plate-forme de réglementation du commerce sur internet et établir une charte de mise en place des systèmes de commerce électronique pour les entreprises.

Réflexion pour assurer la sécurité des transactions sur internet : rédaction de guides pour la mise en place de ces mesures de sécurité et promotion de la cryptographie.

Annonce pour 2001 par l'agence nationale de police de deux mesures :

- un système de détection rapide d'intrusion au sein des réseaux gouvernementaux (basé sur le modèle américain : *Federal intrusion detection network*) ;
- mise en place d'une unité de surveillance pour répertorier et anticiper les actions de cyberterroristes sur le réseau (équipe de 100 à 200 personnes annoncée pour 2001).

## ALLEMAGNE

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

L'autorité de régulation des télécommunications (REGTP) est chargée du suivi de l'internet. Cette autorité de régulation est jugée suffisante pour assurer la gestion des réseaux internet. Elle est compétente pour l'attribution des licences aux fournisseurs d'accès. Le contrôle du contenu relève de l'autorité judiciaire.

La loi multimedia, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1997, couvre l'ensemble du domaine, notamment les téléservices, la protection des données, la protection des mineurs, les droits d'auteurs, la signature électronique.

Sont distingués par la législation en vigueur :

- La section de la communication de masse (radiodiffusion télévision) est régie par les lois sur la radiodiffusion TV des *Länder* respectifs.
- La communication individuelle et les services de données sans portée journalistique (loi du 22 juillet 1997).
- Les services médiatiques dispensés des obligations d'autorisation et d'enregistrement.
- Initiative privée : l'association pour l'autorégulation des fournisseurs de services multimedia a mis en place en août 1997 une ligne d'urgence (<http://www.fsm.de>).

### PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

La modification de la loi sur les multimédias avait pour objectif de garantir la protection des consommateurs.

L'objectif est de promouvoir l'auto contrôle de la profession et l'information des utilisateurs sans recourir à la création d'une structure de corégulation.

La création d'un nouvel organisme n'est pas envisagée.

Par contre, des réflexions existent pour promouvoir la sécurité des transactions.

En outre, face aux récents piratages informatiques des sites des fournisseurs d'accès, le ministère de l'intérieur en collaboration avec l'office de police judiciaire a créé un groupe de travail chargé de définir des mesures de protection contre le sabotage sur le net en liaison avec les autorités américaines.

Les difficultés de distinction entre les services médiatiques et les services de radiotélévision ont été évoquées au sein de la DLM (*Direktorenkonferenz des Landesmedienanstalten*)

## SUÈDE

### STRUCTURE ET CADRE EXISTANT

En 1998, adoption d'une loi basée sur la législation communautaire interdisant de publier les données à caractère personnel sur internet sans le consentement des individus (à l'exception de l'activité journalistique).

Il s'agit d'une interprétation stricte de la directive.

On constate une absence d'autorité chargée d'assurer la régulation d'internet.

Toutefois, l'équivalent de la Commission nationale Informatique et Libertés veille à l'application de la loi sur la protection des données à caractère personnel.

En outre, l'ART suédoise est également garante de cette protection dans le domaine des télécommunications.

Enfin, sur une initiative privée, un *Ombudsman* a été nommé pour répondre aux questions des utilisateurs privés et des professionnels.

## PROJET DE RÉGULATION DE L'INTERNET

Des réflexions sont menées pour protéger les données à caractère personnel, empêcher la diffusion de message au contenu illégal et protéger les utilisateurs des messages diffusés en masse.

Constitution de forum de discussion par les opérateurs pour définir des positions communes et des méthodes de lutte contre la diffusion de messages à caractère illégaux.

Des groupes de travail sont constitués au sein de la division suédoise de *l'internet society* pour réfléchir sur les questions d'éthique et de sécurité sur l'internet.

La commission publique des technologies a publié un rapport "*Good ethics on the web*" en novembre 1998 (<http://itkommissionen.se/pdf/rapp9811-english.pdf>). Elle a publié en 1999 un rapport qui préconise l'introduction de filtres pour protéger les utilisateurs de la diffusion de messages en masse.

Le groupement SOF, rassemblant les opérateurs suédois détenteurs de réseaux, s'efforce de définir une position commune sur des questions telles que les règles d'interconnexion et les méthodes à utiliser pour lutter contre la diffusion des messages illégaux sur l'internet.

En outre, un projet régional vient d'être lancé en vue d'introduire un système de labélisation sur les sites commerciaux pour garantir la sécurité sur les sites consultés.

La législation actuelle ainsi que les accords conclus entre les différents partenaires apparaissent suffisants pour protéger les utilisateurs. ■



## Bibliographie sommaire

- BERTRAND (A),  
 PIETTE-COUDOL (T.), *Internet et la loi*, Dalloz 1997  
 CASTELLS (M.) *La société en réseaux*, 3 tomes, 1997-1999, Fayard  
 COHEN-TANUGI (L.) *Le nouvel ordre numérique*, Odile Jacob, 1999  
 DELMAS-MARTY (M.) *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, 1999  
 FERAL-SCHUHL (C.) *Le cyberdroit*, Dalloz, 1999  
 ITEANU (O.), *Internet et le droit*, Eyrolles, 1996  
 OSMAN (F.) *Avis, directives, codes de bonne conduite, recommandations, déontologie : réflexion sur la dégradation des sources privées du droit* (RTD Civ., septembre 1995)  
 SEDAILLAN (V.), *Droit de l'internet*, Editions Net Press, collection AUI, 1997  
 TRUDEL (P.), *Droit du cyberspace*, Université de Montréal, centre de recherche en droit public, Editions Thémis, 1997  
 VIVANT (M.), *Raison et réseaux, de l'usage du raisonnable dans la régulation de l'internet*, Mélanges offerts au conseiller d'État Lucien Mehl, 1999  
 WOLTON (D.) *Internet et après ?*, Flammarion, 1999

### RAPPORTS ET OUVRAGES COLLECTIFS

- *Le désir de France, la présence internationale de la France et de la francophonie dans la société de l'information*, Patrick Bloche, 1998
- *Internet et les réseaux numériques*, Rapport du Conseil d'État, 1998
- *Développement technique de l'internet*, 1999, mission confiée à Jean-François Abramatic, directeur de recherche à l'INRIA
- *Internet, les enjeux pour la France*, édition 1999, AFTEL
- *L'infosphère, stratégies des médias et rôle de l'État*, Commissariat général du plan, Rapport du groupe "Convergence technologique et stratégies industrielles", présidé par Eric Baptiste, février 2000
- *Droit des médias et de la communication*, sous la direction de C. Gavalda, et P. Sirinelli, Lamy, 2000
- *Droit de l'informatique et des réseaux*, M. Vivant, C. Le Stanc et autres, Lamy 2000
- *Les transformations de la régulation juridique*, Recherches et travaux du Réseau européen droit et société n° 5, LGDJ, 1998 sous la direction de J. Clam et G. Martin
- *La société de l'information au XXI<sup>e</sup> siècle : enjeux, promesses et défis*, RAMSES 2000, IFI /Dunod, novembre 1999
- *La régulation : monisme ou pluralisme*, Les petites affiches, 10 juillet 1998

- **Internet**, Les cahiers français, avril 2000
- **Internet : les nouvelles frontières de la régulation**, La lettre du CSA, novembre 1999
- **Sommet mondial des régulateurs sur "Internet et les nouveaux services"** : un premier bilan, La lettre du CSA, décembre 1999

## ACTES DE COLLOQUES

- **Internet, la révolution numérique crée-t-elle une révolution juridique ?**, Premières rencontres parlementaires de la société de l'information et l'internet, Actes du colloque, octobre 1999
- Compte-rendu des débats du sommet mondial des régulateurs organisé à l'UNESCO du 30 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 1999, Conseil supérieur de l'audiovisuel
- **Communication audiovisuelle et Internet**, journée d'étude du 14 octobre 1999, publication "Les colloques du CSA"
- **La régulation entre droit et politique**, sous la direction de M. Miaille, L'Harmattan, 1993
- Travaux de la FING, Fondation pour l'Internet nouvelle génération

## DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

- Avis du Conseil national de la consommation sur le commerce électronique : l'offre commerciale et la protection du consommateur, Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, 9 décembre 1997
- Livre vert de la commission européenne sur la convergence, communication de la commission COM 1999 (108)
- Communication de la commission européenne du 14 décembre 1999 sur les "principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la communauté à l'ère numérique" COM (1999) 657
- Communication de la commission européenne du 20 mars 2000 visant à la création d'un réseau extrajudiciaire européen, destiné à la résolution des litiges de consommation dans le cadre de la recommandation n° 98/527/CE concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des conflits (JOCE – L 115 du 17 avril 1998)
- Décision 276/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 janvier 1999 adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation sûre d'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux (JOCE, L 33, 6 février 1999) ■

# Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| Avant-propos .....  | 9         |
| Introduction .....  | 13        |
| Vers un Forum des Droits sur l'internet .....   | 13        |
| L'internet n'est pas un monde à part .....  | 15        |
| L'internet pose de réels défis au droit .....   | 15        |
| Trois approches de la régulation des usages .....   | 16        |
| La corégulation : une méthode, non une source de droit .....  | 17        |
| Un organisme d'un nouveau type est nécessaire .....   | 17        |
| Pour un "Forum des Droits sur l'internet" .....   | 19        |
| Une structure ouverte et souple .....   | 20        |
| Un mode de travail original, fondé sur la recherche du consensus .....  | 21        |
| Un organisme doté de moyens d'action .....  | 21        |
| <b>I – La régulation de l'internet : des responsabilités partagées .....</b>  | <b>23</b> |
| <b>A – La société de l'information et sa régulation : des questions nouvelles .....</b>                             | <b>25</b> |
| 1 – Comprendre l'internet .....   | 25        |
| <i>Une "fédération sans tête"</i> .....   | 25        |
| <i>Des paquets d'information libres et égaux entre eux</i> .....  | 26        |
| <i>Différencier infrastructure et usages</i> .....  | 26        |
| <i>Les contenus de l'internet : la chaîne des intervenants</i> .....  | 27        |
| 2 – Un nouvel âge du réseau qui pose des questions inédites .....   | 29        |
| <i>De l'internet communautaire à l'internet grand public : nouveaux publics, autres attentes</i> .....              | 29        |
| <i>L'internet marchand : de nouveaux enjeux</i> .....   | 29        |
| <i>L'internet espace d'une nouvelle citoyenneté</i> .....   | 30        |
| 3 – Une demande complexe de régulation .....  | 31        |
| <i>Une demande fondamentale : la liberté d'expression</i> .....   | 31        |
| <i>Une demande de sécurité vis-à-vis des contenus illégaux</i> .....  | 32        |
| <i>Une demande de protection de la vie privée</i> .....   | 33        |
| <i>Une demande de confiance et de sécurité vis-à-vis du commerce en ligne</i> .....                                 | 34        |
| <i>Des enjeux de protection de la concurrence</i> .....   | 35        |
| <i>Des enjeux de droit de la propriété intellectuelle</i> .....   | 36        |
| 4 – Le droit s'applique sur l'internet mais il doit parfois être redéfini .....                                     | 37        |
| <i>L'internet ne constitue pas une zone de non-droit : l'ensemble des législations trouve à s'y appliquer</i> ..... | 37        |
| <i>L'environnement numérique doit être pris en compte par le droit</i> .....  | 38        |
| <i>Les conditions d'applications du droit positif dans le cyberspace doivent parfois être précisées</i> .....       | 40        |

|  |    |
|--|----|
| 5 – Une régulation mondiale de l'internet doit se mettre en place .....  | 42 |
| <i>Les enjeux de la régulation se posent au niveau mondial</i> .....   | 42 |
| <i>Quelques avancées ont été opérées jusqu'à présent à l'échelon international</i> .....   | 42 |
| <i>Une action est engagée dans le cadre communautaire</i> .....  | 43 |
| <b>B – La société de l'information a vu se développer des scénarios de régulation originaux</b> ...  | 45 |
| 1 – La régulation "communautaire": la "netiquette" et les instances de gouvernance de l'internet .....   | 45 |
| 2 – La régulation à l'intérieur des mécanismes de marché : l'autorégulation .....  | 47 |
| <i>Les usages</i> .....  | 47 |
| <i>Les contrats</i> .....  | 47 |
| <i>Les codes de bonne conduite</i> .....   | 48 |
| <i>Les labels</i> .....  | 49 |
| <i>Des démarches ambitieuses d'entreprises pour promouvoir l'autorégulation</i> .....  | 52 |
| 3 – Le rôle important des associations .....   | 53 |
| <i>Les associations spécialisées : rôles d'expertise et d'influence</i> .....  | 53 |
| <i>Les associations de la société civile</i> .....   | 55 |
| 4 – La perspective d'une régulation par l'internaute .....   | 56 |
| <i>La protection de la vie privée</i> .....  | 56 |
| <i>Les dispositifs de filtrage</i> .....   | 57 |
| <i>Les lignes d'appel d'urgence</i> .....  | 58 |
| <b>C – De nouveaux défis posés à la régulation publique</b> .....  | 59 |
| 1 – De nouveaux défis pour appliquer le droit .....  | 59 |
| <i>La dimensions internationale du réseau rend plus difficile la lutte contre la cybercriminalité</i> .....  | 59 |
| <i>La dimension internationale du réseau induit une concurrence des systèmes juridiques</i> .....  | 60 |
| <i>La dimension mondiale du réseau ne signifie pas la puissance</i><br><i>des démarches nationales en matière de régulation des contenus</i> .....                                   | 60 |
| 2 – De nouveaux défis pour élaborer le droit .....   | 61 |
| <i>La procédure d'élaboration des normes ne permet pas une réactivité suffisante</i> .....   | 61 |
| <i>La régulation ne saurait être assurée par la seule intervention du juge</i> .....   | 61 |
| <i>Un besoin de concertation pour la définition des règles</i> .....   | 61 |
| 3 – La régulation de la communication audiovisuelle ne doit pas être appliquée à l'internet .....  | 62 |
| <i>Le droit positif analyse pour l'heure l'internet comme un service de communication audiovisuelle</i> .....  | 62 |
| <i>Le projet de loi modifiant la loi du 30 septembre 1986</i><br><i>constitue une première étape vers l'exclusion de l'internet du champ de la communication audiovisuelle</i> ..... | 64 |
| <i>L'évolution des techniques oblige à repenser la régulation de la communication publique</i> .....   | 64 |
| <i>Un nouveau cadre juridique de la communication au public doit être défini pour les services en ligne</i> .....  | 66 |
| 4 – La régulation de la télématique anonyme n'est pas transposable à l'internet .....  | 68 |
| 5 – Une nécessaire coordination des instances de régulation .....  | 69 |
| <i>La régulation de l'internet est plurielle</i> .....   | 69 |
| <i>La nécessité de coordonner les acteurs</i> .....  | 69 |
| <i>Les nécessaires échanges entre instances de régulation</i> .....  | 70 |

|  |            |
|--|------------|
| II – Pour favoriser la corégulation de l'internet :<br>un organisme de type nouveau .....  | 73         |
| <b>A – Un espace d'échange et de coopération entre les acteurs de la régulation .....</b>  | <b>77</b>  |
| <b>B – La compétence de l'organisme : tous les contenus et les usages<br/>de l'internet dans le respect des compétences des instances existantes .....</b> | <b>79</b>  |
| 1 – Une compétence générale de réflexion et de proposition sur les contenus et usages de l'internet .....  | 79         |
| <i>Une compétence qui porte sur les contenus et les usages mais non sur les réseaux .....</i>  | <i>79</i>  |
| <i>Des missions à caractère évolutif .....</i>   | <i>81</i>  |
| 2 – Une compétence complémentaire par rapport aux régulations sectorielles .....   | 82         |
| 3 – Des domaines d'intervention privilégiés .....  | 84         |
| <i>Les contenus illicites et préjudiciables .....</i>  | <i>84</i>  |
| <i>La protection des libertés : liberté d'expression, pluralisme et vie privée .....</i>   | <i>86</i>  |
| <i>La protection des consommateurs .....</i>   | <i>86</i>  |
| <i>La protection de la concurrence .....</i>   | <i>87</i>  |
| <i>Les questions relatives à la propriété intellectuelle .....</i>   | <i>88</i>  |
| <i>Les règles de comportement des acteurs et les évolutions technologiques .....</i>   | <i>89</i>  |
| <b>C – Des modes d'intervention multiples .....</b>  | <b>91</b>  |
| 1 – Ce que ne fait pas le Forum des Droits sur l'internet .....  | 91         |
| <i>Le Forum n'est pas une instance de contrôle .....</i>   | <i>91</i>  |
| <i>Le Forum ne produit pas de droit .....</i>  | <i>91</i>  |
| <i>Le Forum ne se prononce pas sur les cas individuels .....</i>   | <i>92</i>  |
| <i>Des modes d'intervention à écarter .....</i>  | <i>93</i>  |
| 2 – Le rapprochement des points de vue et la production de recommandations .....   | 94         |
| <i>Consultations publiques en ligne : organiser et structurer le débat sur les questions dont il a à connaître .....</i>                                   | <i>94</i>  |
| <i>Organisation de rencontres régulières .....</i>   | <i>94</i>  |
| <i>Rôle de conseil au gouvernement et au législateur .....</i>   | <i>95</i>  |
| <i>Une compétence de recommandation aux acteurs .....</i>  | <i>95</i>  |
| 3 – Une médiation entre les grandes catégories d'acteurs .....   | 95         |
| <i>Encourager les initiatives de médiation .....</i>   | <i>95</i>  |
| 4 – Une mission de vigilance et d'alerte .....   | 97         |
| <i>Publication d'un rapport annuel .....</i>   | <i>97</i>  |
| <i>Commande d'études .....</i>   | <i>97</i>  |
| 5 – Un rôle de pédagogie sur les enjeux juridiques de l'internet .....   | 98         |
| <i>La sensibilisation des pouvoirs publics .....</i>   | <i>98</i>  |
| <i>L'information et la sensibilisation du public .....</i>   | <i>98</i>  |
| 6 – Les actions internationales .....  | 99         |
| <i>Participer aux initiatives internationales .....</i>  | <i>99</i>  |
| <i>Organiser le débat entre les acteurs français de l'internet pour fédérer les énergies .....</i>   | <i>99</i>  |
| <i>Construire un réseau avec des interlocuteurs à l'étranger .....</i>   | <i>99</i>  |
| <i>Une cadre d'action privilégié : l'Europe .....</i>  | <i>100</i> |
| 7 – Le soutien à l'autorégulation .....  | 100        |
| <i>Information du public sur les chartes ou codes de conduite et les labels et filtrages .....</i>   | <i>100</i> |
| <i>Le cas échéant, une mission d'évaluation des codes de conduite .....</i>  | <i>100</i> |

|   |            |
|---|------------|
| III – Le Forum des Droits sur l'internet :<br>statut et conditions de fonctionnement .....  | 101        |
| <b>A – Une organisation originale et ouverte,<br/>qui traduit la vocation particulière du Forum et la diversité de ses missions .....</b> | <b>103</b> |
| 1 – Principes .....   | 103        |
| 2 – Organisation : trois cercles concentriques .....  | 103        |
| <i>Les membres associés</i> .....   | 104        |
| <i>Le conseil</i> .....   | 105        |
| <i>Le "réseau" au sens large</i> .....  | 106        |
| <i>Les relations avec les pouvoirs publics</i> .....  | 107        |
| <b>B – Un fonctionnement destiné à organiser les débats et rechercher les consensus .....</b>   | <b>109</b> |
| 1 – Reconnaissance d'une question à traiter par le Forum .....  | 110        |
| 2 – Préparation du débat .....  | 110        |
| 3 – Organisation du débat .....   | 111        |
| 4 – Rédaction de recommandation et/ou publication de la synthèse de la discussion .....   | 111        |
| <b>C – Un statut adapté à la nature du Forum des Droits sur l'internet .....</b>  | <b>113</b> |
| 1 – Les principes .....   | 113        |
| 2 – Une association de la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901 pour créer l'organisme .....  | 114        |
| <i>Le choix de la forme associative</i> .....   | 114        |
| <i>Une association qui passe des conventions avec l'État</i> .....  | 115        |
| <i>Une association contrôlée</i> .....  | 115        |
| 3 – Une association confortée par la loi .....  | 116        |
| 4 – Mode de financement .....   | 117        |
| <b>D – Estimation des moyens nécessaires<br/>au fonctionnement du Forum des droits sur l'internet .....</b>                               | <b>119</b> |
| 1 – Moyens humains .....  | 119        |
| 2 – Moyens matériels .....  | 119        |
| 3 – Moyens d'action .....   | 119        |
| <b>Conclusion .....</b>   | <b>121</b> |
| <b>Annexes .....</b>  | <b>125</b> |