

# Les enjeux de la régulation en ligne

Forum de la Gouvernance internet, Paris, 4 juillet 2019

Jan Kleijssen, directeur, société de l'information – action contre la criminalité

Après des années de débats sur la régulation des contenus en ligne, notamment sur la responsabilité pesant sur les hébergeurs, un consensus paraît se dessiner pour un traitement plus efficace des contenus haineux, dans le respect des droits de individus. Il s'agit là d'une obligation positive des Etats que d'assurer la protection des droits de l'homme ainsi que leur exercice effectif par chacun et la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de rappeler que les individus doivent pouvoir jouir de ces droits tant en ligne que hors ligne.

Il y a toutefois un véritable défi à trouver un point d'équilibre entre les différents intérêts à protéger<sup>1</sup>. C'est ainsi qu'en Allemagne, depuis le 1er janvier 2018, la loi dite *NetzDG* (pour une meilleure application de la loi sur les réseaux sociaux) impose aux plateformes comptant au moins deux millions d'utilisateurs de retirer sous 24 heures tout contenu « manifestement » haineux signalé par les utilisateurs. S'il semble prématuré de dresser un bilan précis d'un texte aussi récent, le *Centre for European Policy Studies* (CEPS) a pu relever dans l'une de ses études que les opérateurs internet concernés auraient fait disparaître en tout 34 304 vidéos, images ou messages haineux et illicites sur le fondement de cette loi. Un taux relativement modeste au regard des centaines de milliers de contenus qui sont censurés d'initiative grâce aux mécanismes déjà mis en place par ces plateformes.

Mais la fusillade dans la mosquée de Christchurch en Nouvelle-Zélande le 15 mars 2019, qui a sidéré l'ensemble de la communauté internationale, nous a imposé une toute nouvelle perspective de réflexion : celle de devoir répondre en temps réel. L'utilisation des réseaux sociaux pour diffuser des actes terroristes n'est pas nouvelle. La France, par exemple, avait déjà connu une telle alerte lors des attentats de 2012 à Montauban et Toulouse, avec un terroriste ayant filmé avec sa GoPro ses crimes dans l'espoir de les diffuser<sup>2</sup>. Il a été neutralisé avant de pouvoir partager ce contenu. Mais cette fois-ci l'assaillant a eu la possibilité, avec les fonctionnalités d'un réseau social accessibles à tous, de disposer d'une couverture internationale pour diffuser non pas en différé mais en direct ses exactions. Et il a fallu 17 minutes pour arrêter le flux vidéo. 17 minutes d'horreur ont déferlé sur les réseaux sociaux. 17 minutes reproduites, partagées et échappant ensuite à tout contrôle. 17 minutes qui ont motivé « l'appel de Christchurch ».

Ce sommet politique, lancé par le Premier ministre néo-zélandais Jacinda Ardern et le président français Emmanuel Macron, a eu lieu à Paris le 15 mai 2019 et a visé à réunir les Etats et les entreprises numériques afin de tenter de mettre un terme à l'utilisation des médias sociaux pour organiser et promouvoir le terrorisme et l'extrémisme violent<sup>3</sup>. Les entreprises de médias sociaux

---

<sup>1</sup> La liberté d'expression est spécifiquement protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme

<sup>2</sup> S. Durand-Soufflant, Mohamed Merah : des attaques filmées à la GoPro, Le Figaro, 1<sup>er</sup> octobre 2017.

<sup>3</sup> Parmi les signataires de cet engagement figurent la Commission européenne et les gouvernements des pays suivants : Allemagne, Australie, Canada, Espagne, France, Indonésie, Inde, Irlande, Italie, Japon, Jordanie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas,

s'y sont engagées, entre autres, à « examiner comment les algorithmes peuvent conduire les utilisateurs à des contenus terroristes et extrémistes violents afin de concevoir des points d'intervention et rediriger les utilisateurs<sup>4</sup> ». Le représentant permanent français auprès du Conseil de l'Europe, qui assure actuellement la présidence tournante du Comité de ministres, soumettra le 10 juillet 2019 à l'approbation de ses homologues un projet de décision au vu d'exprimer le soutien du Conseil de l'Europe à cet appel et d'inviter à sa diffusion auprès des autorités compétentes de chacun des Etats membres.

Peut-être faut-il voir dans l'annonce de Facebook de faciliter la communication des adresses IP des contenus présumés haineux aux enquêteurs français, relayée par le secrétaire d'Etat français Cédric O, une traduction concrète de cet engagement<sup>5</sup> ? Mesure à saluer mais qui ravive à nouveau la question de l'asymétrie des pouvoirs entre les géants de l'industrie numérique et les Etats : est-ce à Facebook de déterminer quel Etat mériterait des réponses plus rapides à ses réquisitions judiciaires que d'autres ? Est-ce que cela va devenir un indicateur de l'état de santé de la démocratie ou de l'indépendance de la justice d'un pays ? Ne faudrait-il pas au contraire privilégier des politiques publiques universelles, garantissant à tous le même niveau de protection ? Comment interpréter également l'annonce de la même société qui souhaite instaurer une structure chargée de juger les litiges sur les contenus publiés par les membres du réseau social ?

A propos des réseaux sociaux et d'autres intermédiaires (comme les *databrokers*), nous pourrions aussi mentionner d'autres enjeux comme leur capacité à relayer sans discrimination des fausses nouvelles (fake news) ou des informations biaisées, ce qui a pu se révéler comme particulièrement problématique à l'occasion d'opérations électorales (affaire *Cambridge Analytica*).

### ***Les politiques du Conseil de L'Europe en matière de régulation des contenus sur Internet***

Rappelons que, depuis 2003, le Conseil de l'Europe appelle à privilégier une approche de co-régulation<sup>6</sup>. Avec le développement considérable d'Internet comme intermédiaire habituel pour nombre de services dans nos vies quotidiennes, les défis n'ont fait qu'augmenter. S'il incombe en effet avant tout aux États eux-mêmes de veiller à ce que les lois, règlements et politiques

---

Royaume-Uni, Sénégal, Suède, Suède. Les fournisseurs de services en ligne suivants ont également signé l'engagement : Amazon, Dailymotion, Facebook, Google, Microsoft, Qwant, Twitter, YouTube. Les principaux points sont les suivants :

- la coopération entre les rivaux de l'industrie de la technologie pour mettre au point des outils permettant de détecter et d'éliminer les contenus à caractère haineux
- des mesures immédiates et efficaces pour renforcer la surveillance de la diffusion en direct
- modérer le contenu pour la violence ou les idéologies extrémistes
- les efforts visant à améliorer les technologies d'empreintes digitales numériques pour identifier les images et les vidéos
- l'examen des algorithmes qui déterminent ce que les gens voient dans leurs comptes en ligne
- promouvoir par le biais d'algorithmes des alternatives ou des contre-narratifs crédibles et positifs
- investir conjointement dans le Forum mondial de lutte contre le terrorisme sur l'Internet et l'étendre afin de prévenir l'exploitation des plates-formes de lutte contre le terrorisme
- le partage des résultats entre les grandes et les petites plateformes et avec les pays en développement.

L'appel a reçu également le soutien d'associations comme la LICRA.

<sup>4</sup> Soulignons que ces mesures apparaissent certainement très ambitieuses en l'état pour les petites et moyennes entreprises internet mais qu'elles fixent toutefois des orientations pertinentes.

<sup>6</sup> Il doit être précisé que Facebook répondait déjà aux réquisitions judiciaires pour les affaires de pédopornographie et de terrorisme  
<sup>6</sup> Déclaration du 28 mai 2003 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la liberté de communication sur internet : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805dfbe1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dfbe1)

applicables aux intermédiaires Internet protègent effectivement les droits de l'homme et les libertés fondamentales des utilisateurs<sup>7</sup>, les intermédiaires de l'internet ont également la responsabilité d'assurer le respect des droits de l'homme internationalement reconnus de leurs utilisateurs et des tiers affectés par leurs activités et ce conformément aux Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme<sup>8</sup>. Les États et les intermédiaires doivent donc travailler ensemble. Mais de quelle manière ?

**Une étude du Conseil de l'Europe de 2015 sur les pratiques existantes en matière de blocage et de filtrage des contenus** a révélé une situation d'incohérence, d'inefficacité et souvent d'incompatibilité avec l'Etat de droit des dispositifs existants. Parmi les mesures visant à bloquer, filtrer ou retirer les contenus, l'étude a considéré comme non conformes aux normes de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme :

- Les définitions vagues des termes clés entraînent un blocage ou une suppression arbitraire ;
- L'absence de contrôle judiciaire ;
- Les fortes variations des cadres juridiques des intermédiaires d'un Etat à l'autre<sup>9</sup>.

C'est notamment sur la base de ce constat qu'en 2018, le Comité des Ministres a adopté sa **Recommandation aux Etats membres sur les rôles et responsabilités des intermédiaires de l'Internet**<sup>10</sup>. Ces lignes directrices s'adressent tant aux Etats, lorsqu'ils traitent avec des intermédiaires de l'Internet, qu'aux intermédiaires eux-mêmes lorsqu'ils mettent en œuvre les demandes des Etats ou édictent leurs propres conditions de service. La Recommandation établit une distinction claire entre les obligations des États et les responsabilités des intermédiaires de l'Internet, en termes de respect des droits de l'homme, de transparence et de responsabilité envers les utilisateurs (dans l'application des conditions de service), de modération du contenu, de collecte et d'utilisation des données, et de mise en œuvre de recours efficaces en cas de restriction des droits.

Parmi les principes essentiels dégagés par la Recommandation en ce qui concerne les Etats, l'on peut citer le rappel d'un principe de légalité et de l'obligation positive des Etats à assurer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et leur exercice effectif par chacun. Ils doivent créer un environnement favorable en mettant en place un cadre juridique suffisamment développé et adapté, permettant de prévenir, enquêter, sanctionner et réparer les abus des acteurs privés, ainsi que et de prendre toutes autres mesures appropriées<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Il s'agit d'une obligation positive pesant sur les Etats sur le fondement la Convention EDH et c'est ce que semble rappeler Mark Zuckerberg dans le journal du dimanche le 30 mars 2019

<sup>8</sup> Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» des Nations Unies : [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_FR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf)

<sup>9</sup> Etude commandée par le Conseil de l'Europe à l'institut suisse de droit comparé : <http://www.coe.int/fr/web/freedom-expression-staging/study-filtering-blocking-and-take-down-of-illegal-content-on-the-internet> le lien ne marche pas

<sup>10</sup> Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680790e37](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e37)

<sup>11</sup> CEDH, Ahmet Yıldırım c. Turquie, 18 décembre 2012, req. n° 3111/10 (violation de l'article 10 de la Convention EDH) : <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-115401&filename=001-115401.pdf&TID=hbpekumwzv>

Les intermédiaires, quant à eux, ont également la responsabilité de respecter les droits de l'homme et un devoir de diligence spécifique<sup>12</sup> en prenant notamment toutes précautions nécessaires pour évaluer les risques et les impacts sur les droits de l'homme que leurs activités comportent. Ils sont enjoint à améliorer leur transparence, notamment avec des conditions de service claires et clairement écrites.

Cette Recommandation adopte une approche fonctionnelle de la réglementation des activités des intermédiaires de l'Internet. Ainsi, une stricte différenciation est opérée entre les contenus pour lesquels des fonctions éditoriales sont exercées et les contenus pour lesquels des fonctions de seuls intermédiaires sont exercées. Les fonctions éditoriales comme la modération, le classement et la hiérarchisation engagent pleinement la responsabilité des intermédiaires, et ceci même lorsque la fonction de contrôle est assurée par des moyens algorithmiques. Leur fonction est totalement assimilée à celle d'autres professionnels de l'information chargés de gérer l'accès à une information pour la rendre visible auprès de la population, des institutions et du monde médiatique (Gatekeeping). En revanche s'agissant du seul rôle du transport d'une information, le principe d'exclusion de responsabilité quant aux contenus tiers semble devoir s'imposer sauf dans le cas où, l'intermédiaire étant dûment informé du caractère illégal d'un contenu, celui-ci n'est pas supprimé rapidement.

S'agissant spécifiquement des discours de haine, le Conseil de l'Europe va s'engager dans les années à venir à une redéfinition des instruments existants en mettant en synergie les travaux de l'ECRI et du département de la société de l'information, probablement au sein d'un comité *ad hoc*.

### ***Les politiques du Conseil de l'Europe pour protéger les citoyens en ligne***

De manière plus large, il peut être enfin rappelé que le Conseil de l'Europe dispose de nombreux instruments pour protéger les citoyens en ligne. La protection de la vie privée des personnes dans l'environnement numérique et de leurs données personnelles est assurée par **la Convention 108** (récemment enrichie de nouveaux principes). **La Convention de Budapest** est le premier cadre mondial de coopération entre Etats pour lutter contre la cybercriminalité.

Par ailleurs, le Conseil fournit de nombreuses orientations aux Etats et aux acteurs privés sur la manière de créer un environnement propice à un débat public sûr et ouvert à tous : le Comité des Ministres a déjà établi des normes telles qu'une **Recommandation sur la promotion du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias**<sup>13</sup>. Des campagnes de sensibilisation contre les discours de haine ont été conduites dans 45 Etats membres et pays tiers<sup>14</sup>, ainsi que des programmes d'initiation aux médias et à l'information.

---

<sup>12</sup> CEDH, Delfi AS c. Estonie, 16 juin 2016 (Grand Chambre), req. 64569/09 (non violation de l'article 10 de la Convention EDH) : <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-8960>

<sup>13</sup> Recommandation CM/Rec(2016)4[1] du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168064147b](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168064147b)

<sup>14</sup> Voir le liste des campagnes sur le site internet du Conseil de l'Europe : <https://www.coe.int/fr/web/no-hate-campaign/campagnes-nationales1>

Le Conseil de l'Europe est également conscient de la nécessité de protéger plus efficacement les droits des employés des médias sociaux impliqués dans l'identification et la modération des contenus préjudiciables (les « nettoyeurs » ou « cleaners »).

Enfin, les ministres des Affaires étrangères des Etats membres du Conseil de l'Europe sont convenus le 17 mai 2019 à Helsinki d'examiner **la faisabilité et les éléments potentiels, sur la base de consultations multipartites, d'un cadre juridique pour le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle (IA)**, sur la base des normes de l'Organisation en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit. Les enjeux de régulation apparaissent considérables alors que les algorithmes, dont l'IA, exercent une influence sans cesse croissante sur notre quotidien. Les risques de violations des principes et valeurs défendues par le Conseil de l'Europe sont déjà réels : à titre d'exemple, s'agissant des contenus en ligne, l'association de recherche à but non lucratif Open AI annonçait en février 2019 avoir bâti une IA capable de produire des « fake news » en style journalistique<sup>15</sup>. Sans minimiser le possible effet d'annonce, c'est bien face à de tels défis que nous allons devoir construire des réponses efficaces qui ne sont pas du ressort de l'autorégulation.

L'orientation donnée par le Comité des ministres est le résultat d'un travail du fond engagé durant ces dernières années par le Conseil de l'Europe, avec une mobilisation de l'ensemble de ses secteurs<sup>16</sup>. Ce travail a été capitalisé lors d'une conférence de haut niveau à Helsinki les 26 et 27 février 2019<sup>17</sup>, dont les conclusions<sup>18</sup> ont dressé à la fois un état des lieux, en rappelant notamment que « Les instruments internationaux de référence existants, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'appliquent indépendamment des changements contextuels dus à l'IA » et une véritable feuille de route pour l'Organisation en l'invitant dans le cadre d'une démarche multipartite à « continuer à élaborer des recommandations, des lignes directrices et des codes de conduite par secteur pour défendre les droits de l'homme et assurer la viabilité des institutions et des processus démocratiques. »

L'ensemble de ces instruments et initiatives du Conseil de l'Europe vont influencer ou ont déjà influé sur les politiques publiques des Etats-membres. Les politiques de régulation en ligne semblent maintenant converger vers une plus grande responsabilisation des acteurs privés avec des cadres juridiques plus contraignants. Le Conseil de l'Europe va poursuivre cet investissement en s'engageant, spécifiquement pour la lutte contre les discours de haine, à une réflexion approfondie pour en étudier l'évolution dans un environnement numérique et en définir les nouveaux contours. Ce qui sera vraisemblablement indispensable pour adapter nos cadres

---

<sup>15</sup> A.Hern, New AI fake text generator may be too dangerous to release, say creators, The Guardian, 14 février 2019 : <https://www.theguardian.com/technology/2019/feb/14/elon-musk-backed-ai-writes-convincing-news-fiction>

<sup>16</sup> Voir le site internet dédié : <http://www.coe.int/ai>

<sup>17</sup> L'objet de la conférence était d'engager un débat critique, ouvert et inclusif sur la manière de traiter le développement de l'IA afin de maximiser les avantages pour la société et de minimiser les risques pour les droits de l'homme, la démocratie et la primauté du droit. Ce débat s'est déroulé dans la perspective de la mission essentielle et des valeurs du Conseil de l'Europe afin d'étudier des moyens de s'assurer que les technologies émergentes soient conçues, développées et appliquées de manière à créer de la valeur pour les individus, les sociétés démocratiques et la viabilité des cadres juridiques et institutionnels. Elle a réuni des experts de haut niveau issus de gouvernements, d'organisations internationales, d'entreprises, de technologie, d'universités et de chercheurs, de la société civile et des médias.

<sup>18</sup> Les 12 conclusions de la conférence de haut niveau sont accessibles sur le site internet du Conseil de l'Europe : <https://rm.coe.int/conclusions-helsinki-ai-conference-2019-french/1680937337>

normatifs et qui permettra d'enrichir les travaux législatifs en cours comme ceux en France portant sur la lutte contre la haine en ligne.

La députée Laetitia Avia est ainsi à l'origine, avec nombre d'autres parlementaires dont Madame Paula Forteza, d'une proposition de loi<sup>19</sup> visant à simplifier les mesures de signalement des discours de haine et à faire retirer dans les 24 heures après notification tout contenu pouvant être ainsi caractérisé de manière manifeste. Lors d'un entretien avec la presse, Madame Avia a également exprimé le souhait de centraliser le traitement judiciaire de ces affaires<sup>20</sup>. Le Secrétaire d'Etat, Cédric O, précisait également le 3 juillet 2019 à France Info<sup>21</sup> que des magistrats interviendraient dans « un groupe de travail entre les plateformes, des magistrats, l'administration, des sociétés civiles, qui va, après débat, donner des indications aux plateformes sur la manière de se comporter. »

Confier le traitement de ces affaires à des magistrats, indépendants et garants des libertés, avec la mission d'apprécier au cas par cas et sans automaticité chaque affaire litigieuse, semble être une piste d'action intéressante pour mettre en place des mécanismes à même de concilier liberté d'expression et droits des individus, tel qu'entendu par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

*« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.*

*2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »*

Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme

---

<sup>19</sup> Proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mars 2019 : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1785.asp>

<sup>20</sup> « Haine en ligne : vers la création d'un parquet spécialisé dans le numérique ? », L'Express, 19 mai 2019 : [https://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/haine-en-ligne-vers-la-creation-d-un-parquet-specialise-dans-le-numerique\\_2079038.html](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/haine-en-ligne-vers-la-creation-d-un-parquet-specialise-dans-le-numerique_2079038.html)

<sup>21</sup> « Contenus sur Internet : "Il faut faire drastiquement baisser le niveau de haine en ligne", demande le secrétaire d'Etat chargé du Numérique, Cédric O », France Info, 3 juillet 2019 : [https://www.francetvinfo.fr/internet/securite-sur-internet/contenus-sur-internet-il-faut-faire-drastiquement-baisser-le-niveau-de-haine-en-ligne-demande-le-secetaire-detat-charge-du-numerique-cedric-o\\_3518911.html](https://www.francetvinfo.fr/internet/securite-sur-internet/contenus-sur-internet-il-faut-faire-drastiquement-baisser-le-niveau-de-haine-en-ligne-demande-le-secetaire-detat-charge-du-numerique-cedric-o_3518911.html)

Documents de référence :

- [Recommandation CM/Rec\(2018\)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les rôles et responsabilités des intermédiaires Internet \(adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018 à la 1309e réunion des Délégués des Ministres\)](#)
- [Fiche thématique de la CEDH sur la jurisprudence relative aux discours de haine \(mars 2019\)](#)
- [Campagne No Hate Speech Movement du Conseil de l'Europe, campagne de jeunesse menée par le Conseil de l'Europe visant à mobiliser les jeunes pour combattre les discours de haine et promouvoir les droits de l'homme en ligne. Lancé en 2013, il a été déployé aux niveaux national et local à travers des campagnes nationales dans 45 pays. Le mouvement est resté actif au-delà de 2017 grâce au travail de diverses campagnes nationales, de militants en ligne et de partenaires.](#)
- [Site internet du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#)