



22 mars 2021

MSI-REF(2020)08

Projet de note d'orientation sur la priorisation des contenus d'intérêt public

Introduction

1. La « priorisation des contenus » désigne des processus, alliant conception des interfaces et décisions algorithmiques, qui permettent de donner la priorité à certains contenus en les rendant plus visibles ou plus faciles à trouver pour les utilisateurs. Étant donné le basculement en ligne des médias et de l'information, les fonctions de recherche, de suggestion et de classement déterminent très fortement l'accès aux contenus. Les moteurs de recherche, réseaux sociaux, interfaces de vidéos et boutiques d'applis jouent de plus en plus un rôle de filtre : ils contrôlent l'environnement médiatique en ligne, influencent les choix des utilisateurs et sélectionnent les contenus détectables et accessibles. Les pratiques de hiérarchisation font partie intégrante des fonctions de recherche, systèmes de recommandation, fils d'actualités et autres formes d'édition de contenus proposés par ces intermédiaires. Mis en avant et donc plus faciles à trouver, les contenus priorisés gagnent un public plus large et plus nombreux et/ou augmentent leurs chances de toucher un groupe cible spécifiqueⁱ.
2. On appelle « régime de mise en valeur » l'ensemble des règles qui déterminent dans quelle mesure les intermédiaires internet peuvent, ou devraient, faire passer certaines formes de contenus avant d'autres, et sous quelles conditions (transparence, responsabilités, obligation de rendre des comptes).
3. Actuellement, les pratiques d'édition de contenus en ligne et les décisions de priorisation afférentes ne font l'objet d'aucun cadre réglementaire spécifique à l'échelle européenne. Quelques cadres nationaux ont été mis en place, mais ils ne s'appliquent qu'à un éventail limité de services numériques. Notamment, les guides électroniques de programmes et les chaînes câblées sont couverts par des règles et des obligations de diffusion héritées de l'audiovisuel, qui visent à garantir la diversité de choix sur les réseaux électroniques.
4. Les pratiques de priorisation adoptées par les intermédiaires internet ont d'importantes conséquences culturelles, politiques et économiques. Dans de nombreux cas, la priorisation ne repose que sur des considérations commerciales, mais certains intermédiaires affirment tenir compte de l'intérêt général. Des intermédiaires internet et des États appellent notamment à mettre en avant des informations fiables et des sources sûres pour lutter contre la désinformation et la désinformation. La priorisation des contenus d'intérêt public pourrait aussi contrecarrer la fragmentation numérique, c'est-à-dire la prolifération de contenus de plus en plus partisans au détriment d'une vérité partagée et de récits communs, et contribuer à rétablir la confiance envers les informations publiques – dont les messages de santé publique.
5. La priorisation peut servir à promouvoir la diversité et le pluralisme des médias, objectif clé des politiques européennes en matière de médias et de communication et condition nécessaire à l'exercice effectif du droit à liberté d'expression et d'information. Elle peut en outre promouvoir, dans le paysage médiatique en pleine évolution des démocraties européennes, une éthique de la recherche de vérité et du débat ouvert. Déployées sans précaution, cependant, les pratiques de priorisation des contenus pourraient faire plus de mal que de bien à la démocratie européenne, au pluralisme et aux droits de l'hommeⁱⁱ.
6. Les principes énoncés dans le présent document offrent aux États et aux pouvoirs publics, aux intermédiaires internet, aux acteurs des médias et aux organisations de la société civile une liste de points essentiels pour la conception, le déploiement et/ou le suivi de la priorisation des contenus. Bien que ces principes concernent l'ensemble du secteur des médias, cette note d'orientation se concentre sur les actualités et sur les contenus informatifs. En outre, les principes n'abordent ni les potentiels effets sur la concurrence, ni le rôle du droit de la concurrence dans la résolution des problèmes évoqués ; mais ils

s'appliquent en particulier aux plateformes dominantes, étant donné leur audience, leur étendue et leur influenceⁱⁱⁱ.

Impact potentiel de la priorisation sur la démocratie et les droits de l'homme

7. En sélectionnant et en hiérarchisant des contenus, les intermédiaires internet assument certaines des fonctions qui étaient jusqu'à présent réservées aux médias. Par conséquent, les inquiétudes suscitées par la priorisation des contenus entrent parfois en résonance avec la dénonciation de la censure privée et du contrôle des médias, pratiques considérées de longue date comme incompatibles avec la démocratie. Des États ou d'autres puissances politiques, économiques ou autres qui contrôlent les choix des médias, et soutiennent certaines sources d'information au détriment des autres, peuvent se trouver en position de manipuler et de dicter le débat public sur leurs propres politiques et pratiques, portant atteinte au rôle de sentinelles joué par les médias dans une démocratie, à la légitimité du gouvernement et à la confiance placée en lui.
8. Ainsi, de même que la modération des contenus en ligne (déclassement ou retrait) par les intermédiaires internet peut entraîner une censure privée^{iv}, la priorisation peut constituer un outil de propagande qu'il faut surveiller et contrebalancer. Un lien étroit existe entre la censure privée automatique et la propagande, au sens d'informations prônant un programme politique en particulier ; en effet, mettre en lumière certains contenus revient à en masquer d'autres. En revanche, renoncer purement et simplement à la priorisation peut non seulement réduire au silence, mais aussi priver de revenus les voix différentes et les auteurs de messages alternatifs.
9. Des inquiétudes s'expriment aussi devant le potentiel déclin de la diversité et du pluralisme médiatiques, dont l'exposition des utilisateurs à des contenus diversifiés. Outre les aspects idéologiques et politiques évoqués plus haut, les risques inhérents à la hiérarchisation tiennent aussi à des considérations purement commerciales. Les algorithmes de recherche et de recommandation personnalisés peuvent pousser les utilisateurs, plus ou moins volontairement, vers des contenus moins variés. En l'absence d'incitations adéquates, cette tendance peut se voir encore aggravée par la conception des interfaces utilisateurs et par des fonctions de recherche et de suggestion visant avant tout à retenir au maximum les utilisateurs, et non à mettre à leur disposition un large éventail de contenus.
10. La conception et l'architecture des intermédiaires internet contribuent à de profondes inégalités structurelles entre les entreprises qui dominent internet et les fournisseurs de contenus, en particulier les médias nationaux et locaux, y compris de service public, qui n'ont ni la taille, ni les ressources, ni les capacités voulues pour s'imposer sur un marché mondial. Ce déséquilibre de pouvoir entre d'une part les géants du web, d'autre part les créateurs de contenus qu'ils font vivre peut avoir des répercussions très néfastes sur la pérennité financière des acteurs nationaux et locaux qui dépendent des revenus publicitaires.
11. L'élaboration de politiques et de réformes juridiques relatives aux régimes de mise en valeur peut placer les États et les intermédiaires internet face à d'importants conflits d'intérêts. En situation de crise sanitaire, par exemple, il se peut que les pouvoirs publics souhaitent occulter les informations scientifiques qui révèlent l'insuffisance de leur approche et mettre en avant les commentaires élogieux sur leur politique. Les intermédiaires internet, pour leur part, peuvent favoriser la diffusion de contenus

séduisants mais non vérifiés au détriment des informations avérées, car les premiers circulent davantage et rapportent donc plus de recettes publicitaires. Ces conflits d'intérêts n'ont pas besoin d'être intentionnels ou conscients chez les intermédiaires internet ou les pouvoirs publics pour nuire à la démocratie. Des plateformes autonomes ayant une idée floue ou obscure de ce que sont des communications « responsables » ou « d'intérêt public » peuvent entraîner une restriction antidémocratique de la parole, ou du moins la perception d'une telle restriction, sapant ainsi la confiance envers la démocratie.

12. Par conséquent, dans la mesure où des appréciations humaines ou automatiques sont portées sur les contenus qui devraient être jugés dignes d'intérêt et plus largement diffusés en ligne, les normes et les principes d'indépendance et de pluralisme des médias devraient s'appliquer à ces appréciations. Les régimes de mise en valeur appellent un délicat exercice d'équilibrage. Il s'agit de s'assurer que chacun puisse exprimer ses opinions mais aussi consulter, découvrir et se voir proposer une grande diversité de sources et de contenus.

Normes et instruments pertinents du Conseil de l'Europe

13. Les normes existantes du Conseil de l'Europe concernant la liberté d'expression et d'information, la liberté des médias et le pluralisme des médias, ainsi que son cadre émergent de principes applicables à l'intelligence artificielle (IA^v), offrent une base juridique aux bonnes pratiques à suivre pour élaborer des régimes de mise en valeur.
14. Les régimes de mise en valeur devraient prendre en compte les normes découlant de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, « la Convention »). La liberté d'expression est fondamentale pour la communication d'informations et d'idées d'intérêt général, que le public est d'ailleurs en droit de recevoir. Cet engagement est ancré dans le principe du pluralisme des médias, dont l'État est le garant en dernier ressort et qui suppose, à l'égard de l'obligation positive qu'a l'État d'assurer l'exercice effectif de la liberté d'expression, la mise en place d'un cadre réglementaire pour protéger ce pluralisme^{vi}.

Régulation des régimes de mise en valeur : orientations sur les bonnes pratiques pour les États et les pouvoirs publics

15. Les États, ayant l'obligation positive de protéger la liberté d'expression et la liberté et le pluralisme des médias, devraient encourager l'instauration de nouveaux régimes de mise en valeur non commerciaux répondant aux normes énoncées au paragraphe 26 (i) à (iv), ci-dessous. Cela passe par le soutien au développement d'initiatives ouvertes, indépendantes, transparentes et participatives par les intermédiaires internet, les acteurs des médias, la société civile, les milieux universitaires et d'autres acteurs concernés, visant à améliorer l'exposition effective des utilisateurs à la diversité la plus large possible de contenus médiatiques en ligne, comme demandé dans la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (paragraphe 2.5).
16. L'État peut, lorsque nécessaire, imposer aux intermédiaires internet concernés des obligations adéquates et proportionnées pour assurer la mise en valeur des contenus d'intérêt public sur leurs plateformes. Les interventions réglementaires en ce sens devraient se limiter à la détermination de critères, ou d'indicateurs, permettant d'identifier les sources d'information à considérer comme d'un intérêt public suffisant pour que les intermédiaires internet leur accordent la priorité.

17. Les critères d'intérêt public adoptés par l'État peuvent ne s'appliquer qu'à des plateformes ou des services de diffusion spécifiques, offrant accès à des types de contenus considérés comme particulièrement importants pour le pluralisme des médias vu leur rôle dans la formation de l'opinion publique. Ces critères devraient reposer sur des paramètres clairs, non discriminatoires, reflétant un point de vue neutre, transparents, objectivement justifiables, quantifiables et mesurables. Ces critères ne devraient pas être conçus pour servir à classer des contenus individuels.
18. L'État ne devrait pas obliger les intermédiaires internet à diffuser des contenus spécifiques qu'il juge d'intérêt public mais confier à des tiers indépendants, comme une autorité régulatrice nationale ou un organisme équivalent, la détermination de ce qui constitue un contenu d'intérêt public et l'attribution des responsabilités aux différents intermédiaires internet concernés. Une réglementation détaillée quant à la détermination des contenus d'intérêt public et l'attribution des responsabilités peut aussi être adoptée par des mécanismes de corégulation, le cas échéant, et devrait dans tous les cas associer les intermédiaires internet, les acteurs des médias, la société civile et les autres parties prenantes concernées, afin de remplir les exigences d'ouverture et d'inclusivité.
19. Le respect des responsabilités assignées par l'État aux intermédiaires internet concernant l'application des critères d'intérêt public définis par l'État devrait être soumis à une supervision. Cela pourrait passer par la présentation régulière, par les intermédiaires concernés, de rapports sur leurs politiques et décisions liées aux régimes de mise en valeur. Ce rôle de supervision pourrait être confié à une autorité régulatrice nationale indépendante ou un organisme équivalent, ou à des mécanismes de corégulation responsables, qui devraient être dotés des pouvoirs et des ressources nécessaires pour s'acquitter de leur mission de manière efficace et transparente et en rendant des comptes.
20. Les exigences fixées par l'État quant à la détermination des catégories de contenus d'intérêt public et l'attribution des responsabilités ne devraient pas empêcher les intermédiaires internet de développer eux-mêmes des critères visant à déterminer les contenus d'intérêt public et à concevoir des régimes de mise en valeur servant l'intérêt public. Ces critères devraient être élaborés via des initiatives ouvertes à la participation de multiples acteurs, comme énoncé au paragraphe 25 ci-dessous.
21. L'État devrait faire preuve d'ouverture et de transparence dans ses propres communications, eu égard notamment à la nécessité de séparer et d'étiqueter clairement comme tels la publicité, les annonces publiques, les communications générales et les communications d'urgence. L'État devrait publier des orientations claires sur le traitement de ces différentes formes de communications en ligne et ne pas chercher à mettre en valeur les messages d'un parti ou d'un candidat en particulier.
22. Il convient de respecter le principe de la séparation entre l'État et les intermédiaires. La loi devrait interdire à l'État de contraindre les plateformes à mettre en valeur ses propres déclarations et communications, dont celles du parlement, du gouvernement et d'autres organismes publics, sauf lorsque des dispositions juridiques l'imposent expressément ou dans des situations d'urgence prévues par la loi.
23. L'État devrait veiller à ce que l'éducation aux médias et à l'information soit suffisamment financée et soutenue par les intermédiaires, afin d'assurer la bonne compréhension de ce

qui détermine la priorisation des contenus, y compris à l'attention de groupes vulnérables spécifiques.

24. Le respect de ces normes de transparence, d'ouverture et de supervision, ainsi que des normes existantes du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de liberté et d'indépendance des médias, devrait être pris en compte au moment de déterminer la conduite à tenir avec les intermédiaires internet dans d'autres domaines des politiques publiques. En outre, les plateformes en ligne qui, du fait de l'ampleur de leur audience et de leur portée géographique, jouent un grand rôle dans l'accès aux actualités et à d'autres contenus médiatiques peuvent être tenues à une transparence accrue sur leurs systèmes de recommandation^{vii}.

Conception des régimes de mise en valeur : principes applicables aux bonnes pratiques pour les intermédiaires internet

25. Le principe général voudrait que les plateformes de recherche et de réseaux sociaux, les fournisseurs de vidéos à la demande et les autres intermédiaires internet concernés réfléchissent à l'impact social de la conception de leurs services. Ils devraient coopérer avec la société civile, les acteurs des médias, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes pour élaborer un régime de mise en valeur servant l'intérêt général. Les interfaces utilisateurs et les algorithmes de recommandation de contenus devraient être conçus pour promouvoir activement la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, conformément aux principes énoncés aux paragraphes ci-dessous^{viii}.
26. Le cas échéant, les intermédiaires internet devraient développer des régimes de mise en valeur conformes aux critères d'identification des contenus d'intérêt public fixés par l'État. Ces régimes de mise en valeur devraient être développés et appliqués dans le respect des conditions de transparence, d'équité et d'obligation de rendre des comptes énoncées ci-dessous, sans lesquelles ils ne pourront bénéficier du soutien de la société civile et des pouvoirs publics.
- (i) Quatre formes de transparence sur les pratiques de priorisation sont requises :
- a. sur les **critères / normes** de définition des contenus d'intérêt public. Les plateformes devraient publier des lignes directrices claires sur les critères/normes appliqués, en plus des éventuels critères fixés par l'État, pour identifier les questions d'intérêt public en vue de donner la priorité à certains contenus et de sélectionner des contenus spécifiques ;
 - b. sur le **processus de sélection** des contenus jugés dignes d'être mis en avant, c'est-à-dire les modalités générales appliquées pour déterminer l'intérêt public et par qui ou quoi elles sont appliquées ;
 - c. sur les **résultats** des processus de priorisation. Pour préserver la confiance, il est nécessaire de diffuser des rapports concernant la promotion des contenus et son impact sur les publics, en distinguant les contenus par sources et par types et en donnant des exemples. En outre, il existe un besoin de transparence et d'auto-signallement sur les effets que produit la mise en œuvre algorithmique des pratiques de priorisation sur la consommation de contenus. Cela peut passer par des rapports mensuels et annuels sur le nombre de vues des contenus d'intérêt public par rapport à d'autres contenus, par exemple, et par une comparaison des consultations de contenus priorisés et non priorisés ;
 - d. les régimes de mise en valeur devraient également être **explicables** : les critères, le déroulement et les résultats des processus de priorisation doivent

être activement expliqués d'une manière qui permette de comprendre comment et pourquoi les décisions de priorisation sont prises et méritent la confiance du public.

Les régimes de mise en valeur devraient être non seulement transparents, mais aussi indépendants et ouverts à la participation, la supervision et les audits par des acteurs extérieurs, dans le respect des conditions suivantes :

- (ii) les prises de décisions sur la mise en valeur sont **indépendantes** des intérêts de l'État et des entreprises. Il convient de garantir, sur le plan juridique et opérationnel, la séparation entre d'une part la publicité, d'autre part le développement et le déploiement des systèmes automatiques qui concrétisent les régimes et les décisions individuelles de mise en valeur. Lorsque c'est possible, il devrait y avoir une séparation structurelle et opérationnelle entre les éléments commerciaux et stratégiques de l'entreprise et les aspects culturels et politiques qui entrent dans l'appréciation de l'intérêt public. Les intermédiaires qui sélectionnent et hiérarchisent les contenus devraient être indépendants, et rendre compte de leurs décisions et de leurs actions auprès du public et de leurs utilisateurs par le biais de structures permettant de conduire de véritables audits ;
- (iii) les processus de définition de l'intérêt public et des critères afférents sont **ouverts et inclusifs**. Le principe de l'ouverture devrait s'appliquer à tous les contenus, y compris ceux des médias de service public et des entités éducatives, culturelles et autres, sans considération commerciale. Si possible, il convient d'associer des tiers « signaleurs de confiance » ou d'autres experts extérieurs chargés de désigner les contenus d'intérêt public, comme c'est déjà le cas pour les contenus illégaux ou indésirables. Les médias de service public et les initiatives en faveur du journalisme, par exemple, peuvent assurer l'authentification des contenus fiables parallèlement au signalement des contenus douteux. La société civile, les acteurs des médias et les utilisateurs peuvent être associés au travail de mise en valeur ;
- (iv) les régimes de mise en valeur sont **supervisés** et reconnaissent leurs responsabilités. La transparence et l'ouverture devraient être conçues de manière à faciliter les **audits volontaires de la priorisation** dans l'intérêt général à l'aune de critères publiés et, le cas échéant, des évaluations de l'impact sur les droits de l'homme. Pour assurer des audits effectifs, les intermédiaires devraient coopérer activement avec les entités de corégulation et d'autorégulation du secteur et avec des spécialistes de la vérification des faits ;
- (v) il est possible de **refuser** les régimes de mise en valeur. Étant donné qu'ils peuvent fonctionner comme des outils de propagande et de censure privée, ces régimes devraient être régulièrement examinés par des régulateurs indépendants et les différents acteurs devraient pouvoir choisir de s'en passer :
 - a. les fournisseurs de contenus devraient pouvoir refuser les régimes de mise en valeur,
 - b. les intermédiaires devraient pouvoir y renoncer en en faisant la demande à un régulateur, la décision finale appartenant à une autorité de régulation indépendante,
 - c. les utilisateurs devraient avoir la possibilité de refuser le régime de mise en valeur, en le décochant ou via une personnalisation,

- d. les taux de refus et de réglages par défaut devraient être transparents et intégrés dans les rapports.

ⁱ Ces effets sont exposés en détail dans : Mazzoli et Tambini, [Prioritisation Uncovered](#) (Conseil de l'Europe 2020).

ⁱⁱ Voir Mazzoli et Tambini, [Prioritisation Uncovered](#) (Conseil de l'Europe 2020).

ⁱⁱⁱ [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques \(Législation sur les services numériques\) et modifiant la directive 2000/31/CE](#).

^{iv} Conseil de l'Europe, Projet de note d'orientation sur les bonnes pratiques en vue de la mise en place de cadres juridiques et procéduraux efficaces pour les mécanismes d'autorégulation et de corégulation de la modération de contenus.

^v Conseil de l'Europe, [Étude de faisabilité](#) sur un cadre juridique fondé sur les normes du Conseil de l'Europe relatif à la conception, au développement et à l'application de l'IA, adopté par le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI). Voir aussi Commission européenne, [Lignes directrices pour une IA digne de confiance](#).

^{vi} La Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété offre des orientations spécifiques sur les interventions et mesures de soutien des pouvoirs publics en matière de développement de cadres réglementaires pour les médias. Voir aussi Cour eur. DH, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n° 38433/09, CEDH 2012.

^{vii} [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques \(Législation sur les services numériques\) et modifiant la directive 2000/31/CE](#).

^{viii} Recommandations du Comité des Ministres aux États membres CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet et CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme ; voir aussi Nations Unies, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.