

Restaurer des garanties dans l'espace de l'information et de la communication à travers de nouvelles obligations pour les plateformes numériques

Au fil de leur histoire, les démocraties ont instauré des garanties pour la délibération publique à travers leurs constitutions, la régulation des médias et l'auto-régulation des journalistes. L'ensemble de ces garanties reposait sur des distinctions qui se sont effacées dans l'espace digital de l'information et de la communication (international/national, public/privé, médias/conversation, journalisme/publicité ou sponsorship, production humaine/algorithmique).

Les plateformes numériques et les réseaux sociaux adoptent désormais les normes et les architectures de choix de l'espace digital. "Le code est la loi", en l'espèce une loi soumise pour l'instant à la discrétion des dirigeants de plateformes ou de leurs donneurs d'ordre despotiques. Les sociétés digitales ont remplacé les parlements démocratiques dans l'édiction des règles et les magistrats dans leur application. Elles ont même parfois remplacé les organes de régulation pour la mise en œuvre des politiques de médias, et les médias pour la hiérarchisation des contenus.

De nos jours, les intermédiaires en ligne, tels que les moteurs de recherche, les réseaux sociaux, les agrégateurs de contenu, doivent être considérés comme des entités structurantes, aptes à structurer et contrôler notre espace de l'information. Ils façonnent et influencent la manière dont les individus consomment l'information par l'indexation et le filtrage des contenus.

En tant que consommateurs, nous avons délégué l'organisation de la délibération publique à ces plateformes numériques et aux réseaux sociaux, sans que les citoyens que nous sommes leur imposent des obligations spécifiques attachées à leur fonction d'"entités structurantes".

Des pouvoirs aussi étendus et leur impact pourraient pourtant avoir des implications pour le pluralisme des médias, entendu comme pluralisme interne et externe, et, en fin de compte, miner potentiellement la démocratie.

Dans ce contexte, l'objectif global de cette proposition est de réintroduire des garanties démocratiques, de garantir le respect du droit à la liberté d'opinion et d'expression, d'imposer la mise en place des mécanismes de promotion de la fiabilité de l'information, et pour cela d'obtenir une action ciblée en faveur des sources faisant autorité et des informations fiables afin de sauvegarder la liberté et le pluralisme des médias, ainsi que les libertés d'opinion et d'expression en ligne.

Pour ce faire, nous proposons la création d'un cadre de corégulation au sein du Digital Services Act (DSA) pour la promotion et la soutenabilité de l'information fiable, entendu comme une information dont la "collecte, (le) traitement et (la) diffusion sont libres et effectués conformément aux principes d'attachement à la vérité, de pluralité des points de vue et de rationalité des méthodes d'établissement et de vérification des faits."

Ce texte, qui vise à refonder la régulation des plateformes numériques, est une occasion historique pour l'Union européenne (UE) d'imposer des garanties démocratiques dans l'espace numérique de l'information et de la communication et de poser les fondements d'un écosystème soutenable pour l'industrie des médias en crise, tels que prévus par l'initiative Information et Démocratie lancée par RSF.

L'initiative sur l'information et la démocratie

La Déclaration internationale sur l'information et la démocratie initiée par RSF et adoptée en novembre 2018 par une commission de la société civile internationale coprésidée par la secrétaire générale de RSF Christophe Deloire et la lauréate du prix Nobel de la paix Shirin Ebadi, énonce les principes fondamentaux et garanties de l'espace mondial de l'information et de la communication. C'était la base d'un Partenariat international pour l'information et la démocratie, signé par 30 États dont 20 membres de l'UE en septembre 2019 lors de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, qui vise à permettre la mise en œuvre des principes de la Déclaration. Le partenariat a conduit à la création d'un organe dédié, le Forum pour l'information et la démocratie, dont la mission est d'aider à la régulation et à l'autorégulation de l'espace d'information et de communication en ligne et à mettre en œuvre les objectifs du partenariat. Le Forum a été créé en novembre 2019 par 11 organisations non gouvernementales, centres de recherche et groupes de réflexion de tous les continents. Son premier groupe de travail sur la réponse aux "infodémies" rendra ses recommandations lors du Forum de Paris sur la Paix en novembre 2020.

1. Reconnaître le rôle structurant des plateformes à travers un nouveau statut juridique

Les catégories prévues par la directive e-Commerce ne sont plus pertinentes. Les plateformes numériques ne sont plus de simples intermédiaires techniques, transporteurs ou hébergeurs, neutres et sans impact sur l'espace public. Elles sont des *gate-keepers* et plus largement encore des 'entités structurantes' qui définissent les normes de l'espace public, statuent sur la censure des contenus, décident de la hiérarchisation des médias et des informations.

Ces entités structurantes ont remplacé les parlements pour l'adoption des règles de l'espace public, elles ont remplacé les juges pour l'application de ces règles, et les

autorités administratives indépendantes pour la mise en œuvre des politiques de médias.

Une nouvelle catégorie doit être définie pour ces entités structurantes, c'est à dire les fournisseurs de services numériques qui créent "des moyens techniques, des architectures qui façonnent les choix et les normes de communication", et qui contribuent à la "structuration de l'espace de l'information et de la communication". Un statut juridique spécifique, différent de celui des hébergeurs et des éditeurs, doit donc être mis en place pour ces entités structurantes en proportionnel à l'impact de leurs activités sur l'espace en ligne de l'information et de la communication (définition issue de la Déclaration internationale sur l'information et la démocratie).

2. Des responsabilités proportionnelles à leur impact sur l'espace d'information et de communication.

Corollaire de ce nouveau statut, les entités structurantes doivent être tenues pour responsables en fonction et proportionnellement à l'impact de leur contribution ou participation à l'espace d'information et de communication.

Bien qu'ils ne doivent pas avoir une obligation générale de surveiller les contenus partagés sur leur service, les responsabilités des fournisseurs de services numériques - et en particulier ceux qui peuvent être considérés comme des « entités structurantes » - doivent être renforcées.

Un nouveau régime de responsabilité doit être défini, portant sur le respect d'une **série d'obligations précises** (voir le détail dans les parties ci-après) :

- obligations générales de transparence, neutralité, vigilance et diligence raisonnable et de respect du droit à la vie privée des utilisateurs ;
- obligations en matière de modération du contenu, de respecter les normes internationales sur la liberté d'expression ;
- obligations en matière de hiérarchisation et d'indexation des informations fiables, afin de respecter le droit à la liberté d'opinion de leurs utilisateurs (due prominence obligations)

3. Une obligation générale de transparence

Transparence de leurs activités de modération et de recommandation des contenus :

Les plateformes doivent être soumises à des obligations de transparence détaillées, concernant les contenus qu'elles promeuvent, les contenus qu'elles censurent, et la logique générale de hiérarchisation des contenus. Concernant leurs opérations de modération des contenus, elles doivent se voir imposer des obligations strictes et avoir à fournir des données précises sur le nombre et la nature des opérations de modération

requis et effectuées, la justification légale de ces opérations et les garanties du respect des droits fondamentaux qui ont été apportées.

Auditabilité de leurs algorithmes : Cette transparence implique l'accès à leurs algorithmes utilisés pour la hiérarchisation et la modération des contenus - accès qui peut être réservé aux auditeurs soumis au secret. Le Forum pour l'information et la démocratie, organe du Partenariat international sur l'information et la démocratie, peut faire office d'auditeur indépendant. Cette autorité indépendante doit être composée d'experts dans les domaines techniques ayant des capacités de recherche. Cette autorité indépendante doit procéder régulièrement à des audits et des tests. Elle doit publier des évaluations régulières de leurs résultats. Le non-respect de ces obligations de transparence doit être sanctionné. Le Groupe de travail sur les infodémies du Forum produira en novembre 2020 des recommandations sur la mise en place de ces audits.

En outre, les obligations de transparence doivent couvrir leurs politiques et décisions internes qui affectent la sphère publique, ainsi que leurs intérêts commerciaux ou les intérêts qu'ils promeuvent.

4. Une obligation de neutralité politique, idéologique ou religieuse, et par rapport à leurs propres intérêts

Les plateformes doivent également être soumises à une obligation de neutralité politique, idéologique ou religieuse, mais aussi de neutralité par rapport à leurs propres intérêts : elles ne doivent pas pouvoir mettre en avant des contenus politiques ou recommander des intérêts commerciaux auxquels elles sont liées sans une transparence claire.

Sanctionner les conflits d'intérêts des plateformes : toute situation de conflit d'intérêts - commerciaux ou politiques - des plateformes doit faire l'objet de sanctions.

5. Une obligation de due diligence/ diligence raisonnable

Conformément aux [principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme](#), cette obligation de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme devrait comprendre l'obligation d'identifier, de prévenir, de traiter et de remédier de manière proactive aux effets négatifs de leurs activités sur les droits de l'homme, et les plateformes doivent être tenues responsables en cas de non-respect de cette obligation.

6. Obligations d'assurer la conformité aux principes de la liberté d'expression

Les plateformes censurent les discours en ligne selon leurs propres conditions, en violation des principes de la liberté d'expression. Ces contenus relèvent du droit fondamental à la liberté d'expression, et peuvent être d'une grande valeur pour l'intérêt général, que ce soit d'un point de vue artistique, historique, journalistique ou judiciaire. Les plateformes ne devraient donc pas être autorisées à supprimer ou à bloquer l'accès à ces contenus sans justification, transparence et responsabilité.

Interdiction de surveillance généralisée : Si les plateformes ne doivent pas être soumises à une obligation de surveillance généralisée des contenus qui sont partagés sur leurs services, elles doivent cependant être soumises à une série d'obligations pour garantir le droit à la liberté d'expression de leurs utilisateurs.

Obligation de moyens VS obligation de résultats : Les plateformes ne doivent pas se voir imposer une obligation stricte de supprimer tous les contenus abusifs dans un délai limité. Elles doivent plutôt avoir une «obligation de moyens» de supprimer les contenus qui ne respectent pas les normes internationales, en tenant compte du droit de leurs utilisateurs à la liberté d'expression. Le respect de cette «*best effort obligation*» doit être sous le contrôle constant d'un régulateur indépendant et l'appareil judiciaire national.

Aligner leurs CGU avec les standards internationaux : Les plateformes devraient être obligées de mettre leurs conditions d'utilisation (CGU) en conformité avec les normes internationales de liberté d'expression. L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques fournit un cadre clair pour les restrictions qui peuvent légitimement être apportées à cette liberté, et les plateformes ne devraient pas imposer de restrictions plus strictes que celles définies par les Nations unies.

Aligner leurs activités de modération avec les standards internationaux et prévoir des mécanismes d'appel : La censure des contenus par les plateformes devrait être effectuée dans le respect total des normes internationales sur la liberté d'expression, et être toujours ouverte à un recours d'appel par les utilisateurs qui voient leurs contenus supprimés.

Sanctionner les suppressions abusives de contenus : Les plateformes devraient être tenues pour responsables des suppressions abusives de contenus et un régime de sanctions contre les signalements abusifs et de mauvaise foi doit être instauré. Les auteurs de contenus supprimés ou bloqués devraient pouvoir contester cette suppression, éventuellement auprès de la plateforme en première instance, avec la possibilité de faire appel de la décision auprès d'un régulateur indépendant, sous le contrôle du juge - voire directement auprès du juge.

Lutter contre le détournement de leurs procédures : des procédures permettant de se

prémunir contre les détournements des règles de notification et mécanismes de modération, notamment visant à censurer des journalistes, doivent être exigées des plateformes.

7. Une obligation de mettre en place des mécanismes de promotion de la fiabilité de l'information

7.1 une logique de co-régulation

Les contenus qui respectent les normes déontologiques et professionnelles de production d'informations fiables, par rapport à d'autres types de contenus en ligne (publicité, campagnes et propagande politiques, communication privée, etc...) sont d'une importance capitale pour la démocratie. Ils doivent donc bénéficier de garanties particulières.

Conformément à la Déclaration sur l'Information et la Démocratie, *“les entités structurantes doivent mettre en œuvre des mécanismes pour favoriser la visibilité des informations fiables. Ces mécanismes doivent être basés sur des critères de transparence, d'indépendance éditoriale, de mise en œuvre de méthodes de vérification et de conformité à l'éthique journalistique. L'intégrité, l'authenticité, la traçabilité des idées et des informations doivent être favorisées, de sorte que leur origine et leur mode de production soient connus.”*

Pour ce faire, le DSA devrait initier une logique de corégulation, sous la forme d'une obligation légale faisant référence à une norme relevant de l'autorégulation.

En s'inspirant des règles de “must-carry” et de quotas, le DSA pourrait obliger les plateformes à mettre en œuvre des mécanismes visant à mettre en évidence les sources d'information qui respectent des normes professionnelles et déontologiques d'autorégulation standardisées et à leur accorder un traitement préférentiel en termes de hiérarchisation des contenus, et plus particulièrement de promotion et de visibilité dans les fils d'actualité et les résultats de recherche.

Un nouveau cadre de corégulation devrait imposer aux plateformes l'utilisation de ces outils d'autorégulation, sous le contrôle des autorités nationales de régulation, en application d'outils et de critères clairs et identifiés dans la législation. Ces obligations légales devraient inclure une obligation de “ne pas nuire” (principe du “do-no-harm”), de ne pas faire de discrimination sur la base du contenu ou du point de vue. Les intermédiaires ne doivent pas considérer le non-respect ou la non-utilisation de ces normes techniques comme une raison d'exclure, de rétrograder, de rétrograder ou d'affecter activement la visibilité ou la monétisation du contenu de manière négative.

7.2 la Journalism Trust initiative (JTI)

La Journalism Trust initiative (JTI) impulsée par RSF, est un processus de normalisation collaboratif dont le but est de favoriser le respect des méthodes et de l'éthique professionnelles du journalisme, de renforcer l'exercice du droit à l'information par la promotion de contenus dont la production est conforme à ces principes.

Dans un premier temps, RSF a initié ce processus sous l'égide du Comité européen de normalisation, CEN (facilité par ses membres Afnor en France et DIN en Allemagne), en partenariat avec l'Agence France Presse (AFP) et l'Union européenne de radio-télévision (UER), pour rédiger un cadre de référence dont la rédaction a réuni plus de 120 entités, incluant des agences de presse (Associated Press, EFE, DPA, etc), des médias (BBC, RTL, France TV), des syndicats (fédérations syndicales de journalistes de Taïwan et de Corée du sud) et des associations de consommateurs (BEUC) ainsi que des structures technologiques (World Wide Web Consortium), etc. Google et Facebook ont participé, ainsi que nombre d'organes de régulation de différents pays européens. Le 19 décembre 2020, le cadre de référence européen était publié sous la forme d'un "CEN workshop agreement".¹

La phase de mise en œuvre consiste à redonner un avantage comparatif aux médias présentant des garanties de conformité à la référence, en se fondant notamment sur l'auto-évaluation et la certification par les tiers. Les avantages seront fournis dans le cadre de l'indexation algorithmique par les moteurs de recherche et les réseaux sociaux, de l'affectation des dépenses publicitaires par les annonceurs, les décisions d'autorités indépendantes, le financement public, etc.

Cet outil permet de promouvoir et de renforcer la visibilité des sources d'informations pouvant être considérées comme fiables, en fournissent un ensemble de critères d'indexation des contenus journalistiques, établis sur la base d'une norme d'autorégulation élaborée sous l'égide du CEN en lien avec des journalistes et médias du monde entier et régis de manière transparente et vérifiable.

8. Obligations de promouvoir le pluralisme et la sérendipité

Si les plateformes peuvent personnaliser les résultats de recherche de leurs utilisateurs, elles doivent garantir la diversité et le pluralisme des idées et des informations, ainsi que des médias affichés dans les résultats de recherche. Elles doivent également favoriser la sérendipité : les outils utilisés pour la hiérarchisation et l'indexation des informations doivent offrir des solutions alternatives, visibles et facilement accessibles et permettre aux utilisateurs de personnaliser ces outils.

¹ <https://www.cen.eu/News/Workshops/Pages/WS-2019-018.aspx>

9. Obligations de contribuer à la soutenabilité des médias

Outre la concurrence déloyale entre les fausses informations et celles qui peuvent être considérées comme fiables, l'autre impact négatif sur les médias qu'a entraîné le développement des plateformes numériques et leur position d'entité structurante est celui de l'assèchement des ressources financières des médias.

Les plateformes aujourd'hui récupèrent la plus grande part des revenus publicitaires dont bénéficiaient auparavant les médias. En outre, des décisions des plateformes peuvent avoir des conséquences financières catastrophiques pour les médias. Quand par exemple Facebook avait décidé d'instaurer un fil d'actualité séparé pour les médias à titre expérimental dans certains pays, des médias ont disparu du fil principal des utilisateurs, ont vu leur audience fondre instantanément, et leurs revenus publicitaires diminuer dans les mêmes proportions. Certains de ces médias, qui étaient pourtant la seule source d'information fiable et indépendante subsistant dans leur pays, ont été tués financièrement.

Renforcer la visibilité des sources fiables d'informations contribue à leur soutenabilité : Le recours à des mécanismes indépendants et issus de la profession tels que la *Journalism Trust Initiative*, en rendant plus visible et accessible les sources fiables d'information, renforcera l'audience de ces sources fiables, ce qui à son tour renforce leur solidité et soutenabilité financière, et permettra d'assurer qu'une pluralité de sources fiables d'information peuvent prospérer.

Prévoir une redistribution des revenus des plateformes vers les médias d'intérêt public : Le DSA pourrait également prévoir une redistribution des revenus publicitaires nets nationaux des plateformes structurantes de manière directe ou indirecte, aux médias qui respectent les standards techniques indépendants et issus de la profession tels que ceux développés par la JTI. Le pourcentage de cette redistribution devrait être fixé au niveau des législations nationales.

Flécher les dépenses publicitaires vers le journalisme d'intérêt public : Enfin le DSA pourrait obliger les plateformes structurantes à utiliser des mécanismes indépendants et issus de la profession, tels que JTI, afin de permettre à leurs clients publicitaires d'allouer leurs dépenses au journalisme d'intérêt public.

Un Groupe de travail du Forum sur l'information et la démocratie pourra être chargé de définir les contours d'un plan européen pour la soutenabilité des médias dans l'Europe post-Covid. Ce groupe travaillerait à la proposition de solutions financières d'urgence pour garantir la survie des médias les plus vulnérables, ainsi que de mesures légales et politiques afin de renforcer au long-terme la résilience des médias.

10. Une proposition de gouvernance

→ Pour que les principes et obligations énoncés dans le DSA restent pertinents et protecteurs quelles que soient les évolutions technologiques, il serait pertinent de missionner un organe indépendant afin de favoriser l'évolution de la régulation en assurant la coordination entre les différentes parties prenantes.

→ Pour définir les nouveaux principes et obligations de manière régulière, sans que le politique soit accusé de vouloir contrôler l'information, nous proposons d'insérer le Forum sur l'information et la démocratie dans la gouvernance européenne, pour travailler par exemple sur des dilemmes émergents. Trois pistes pourraient être explorées :

- Le DSA pourrait prévoir le recours à la procédure de comitologie dans les domaines concernés : la transparence et la neutralité des plateformes (au sens ci-dessus), la promotion de la fiabilité de l'information, ainsi que les procédures de co-régulation. Le Forum pourrait à ce titre avoir une place prépondérante dans le conseil des experts chargés d'accompagner la Commission dans son rôle d'exécution du DSA.
- A la manière par exemple du Groupe d'experts permanent de la Commission créé en janvier 2018 pour assister la Commission européenne dans la coordination et la mise en oeuvre de sa politique environnementale, le DSA pourrait être accompagné d'une décision de la Commission donnant mission au Forum, à travers l'un de ses groupes de travail, de l'assister pour l'élaboration de propositions législatives et d'autres initiatives sur ces enjeux émergents.
- Le Plan d'action européen pour la démocratie pourrait enfin stipuler la délégation au Forum d'une réflexion permanente sur la mise en oeuvre du Plan pour améliorer la résilience des démocraties et adapter leur réponse aux enjeux émergents liés à la désinformation et à la soutenabilité des médias.