

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 octobre 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la
nécessaire réforme de la gouvernance de l'Internet,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY et M. Gaëtan GORCE,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

C'est à partir de 1989, date à laquelle l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) met à disposition du public une application, le *World wide web*, que l'Internet, né dans les années 1960 aux États-Unis, a connu un succès grandissant, si bien que s'y connecte aujourd'hui près de 40 % de la population mondiale. Cet essor prend donc racine sur les deux rives de l'Atlantique, et pourtant l'Internet que nous, Européens, « consommons » en 2014 est très largement américain, le Vieux continent n'ayant pas pris la mesure des enjeux qui s'y attachent. Faute de volonté politique, l'Europe vit sous la domination commerciale des acteurs américains du net ; cette domination commerciale, qui se double d'une hypercentralisation autour de quelques grands acteurs privés, est le socle d'une domination juridique, de nombreux noms de domaine ressortissant des juridictions américaines, comme d'ailleurs les litiges relatifs aux conditions générales d'utilisation des grandes plateformes.

Alors que cette technologie encore jeune s'apprête à déployer sa puissance transformatrice dans les pays en développement et à s'étendre aux objets, les révélations d'Edward SNOWDEN en 2013 sur la surveillance massive du réseau ont transformé l'Internet en un sujet politique.

À l'initiative de son groupe UDI-UC, le Sénat a créé fin 2013 une mission rassemblant 33 sénateurs pour analyser, dans ce contexte, quel nouveau rôle et quelle nouvelle stratégie l'Union européenne pourrait avoir dans la gouvernance mondiale de l'Internet, que le Sommet mondial sur la société de l'information de 2005 a définie comme « *l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, dans le cadre de leur rôle respectif, de principes, normes, règles, procédures de prise de décisions et programmes communs, propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet, évolution dans le sens technologique, utilisation au sens des pratiques* ».

Après six mois des travaux, la mission commune d'information du Sénat « Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet », dont les auteurs de la présente proposition de résolution étaient respectivement rapporteure et président, a rendu ses conclusions en juillet 2014¹.

Ce rapport établit que la gouvernance de l'Internet présente le même caractère distribué que le réseau, aucune autorité centrale ne gouvernant l'Internet aujourd'hui, ni aucune de ses couches réseau, transport ou application. Une pléthore d'enceintes (IETF, IAB, ISOC, W3C, ICANN...) participent à une forme d'autorégulation du réseau qui a fait la preuve de son efficacité et fonctionne sur un mode ascendant et consensuel, ainsi résumé par D. CLARK : « *Nous refusons les rois, les présidents et les votes. Nous croyons au consensus approximatif et au code qui marche.* »

Mais, pour des raisons historiques, cette gouvernance est américaine, de fait : les géants américains de l'Internet ont intérêt à être présents dans ces diverses enceintes souvent liées aux universités américaines ; 10 des 13 serveurs racine, points de départ de l'arborescence hiérarchique des noms de domaines, sont aux États-Unis ; l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN) est une société de droit californien, et gère le fichier racine du système des noms de domaine, forme d'annuaire central de l'Internet assurant une correspondance unique entre noms de domaine et adresses IP, auquel contribue aussi la société américaine VeriSign, tout ceci sous la supervision du Département du commerce américain. Or la gestion des noms de domaine, et notamment la création de nouvelles extensions génériques, a d'importantes conséquences économiques, voire politiques, comme en témoigne le cas du « .vin » et du « .wine ». Et l'ICANN, en proie aux conflits d'intérêt, fonctionne de manière trop opaque, n'offre pas de droit de recours satisfaisant et ne rend de comptes qu'au seul gouvernement américain, qui a ainsi joué depuis la création de l'ICANN en 1998 un rôle de pourvoyeur de confiance.

Cette domination américaine sur la gouvernance de l'Internet a été de plus en plus contestée : l'Agenda de Tunis, qui a conclu le sommet

¹ *L'Europe au secours de l'Internet : démocratiser la gouvernance de l'Internet en s'appuyant sur une ambition politique et industrielle européenne*, rapport d'information de Mme Catherine MORIN-DESAILLY, fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la gouvernance mondiale de l'Internet n° 696 (2013-2014).

mondial de la société de l'information en 2005, reconnaît le rôle de tous les acteurs (États, secteur privé, société civile) dans la gouvernance de l'Internet, sur un pied d'égalité, et appelle à leur coopération renforcée. Il a fondé à cet effet l'*Internet Governance Forum* (IGF), forum multi-parties prenantes – *multistakeholder* –, qui présente la particularité d'être onusien mais non interétatique. Doté d'un rôle seulement consultatif, ce forum, qui se réunit annuellement, affiche un bilan médiocre et se trouve concurrencé par une multitude d'événements traitant de la gouvernance de l'Internet.

C'est finalement à l'occasion de la conférence organisée par l'Union Internationale des Télécoms (UIT) à Dubaï en décembre 2012 que l'opposition s'est cristallisée entre les tenants d'une reprise en main étatique de la gouvernance de l'Internet, suspectée de conduire à plus de surveillance, de contrôle et de censure, et les tenants du *multistakeholderism* : une résolution annexée à l'accord final invitait l'UIT, instance onusienne, à prendre un rôle plus important dans la gouvernance mondiale de l'Internet. Dans ce contexte, la parole européenne, qui pourrait s'élever au-dessus de cette alternative simpliste, est restée peu audible, souffrant d'être seulement portée par la direction générale compétente de la Commission européenne, la DG *Connect*, sans être assumée dans son ensemble par le Conseil qui réunit les États membres. Il en a encore été ainsi lors de la réunion annuelle de l'IGF qui s'est tenue début septembre 2014 à Istanbul.

Alors que tous ceux qui interrogent le *statu quo* sont présentés par les États-Unis comme des ennemis de la liberté, les auteurs de la présente proposition de résolution considèrent que l'Union européenne est bien placée, voire attendue, pour explorer une troisième voie fondée sur une approche véritablement inclusive de la gouvernance d'un Internet bâti sur des valeurs démocratiques.

À partir de juin 2013, les révélations d'Edward SNOWDEN sur la surveillance de masse exercée en ligne par les services de renseignement américains, avec la collaboration des grandes entreprises du net, font l'effet d'un séisme : attestant que les États-Unis avaient volontairement affaibli la sécurité en ligne, notamment au sein de l'*Internet Engineering Task Force* (IETF), elles ébranlent la confiance dans l'Internet, pesant sensiblement sur les résultats de l'industrie numérique américaine, qui se retourne contre son gouvernement. À Montevideo, en octobre 2013, les enceintes de gouvernance de l'Internet appellent à une mondialisation de la supervision du fichier racine de l'Internet, tandis que la présidente du Brésil convoque une conférence mondiale sur la gouvernance de

l'Internet pour avril 2014. En novembre 2013, le Brésil et l'Allemagne font adopter à l'ONU une résolution réaffirmant le droit à la vie privée à l'ère numérique. Les États-Unis, « garants » de la liberté en ligne, ont incontestablement perdu leur magistère moral sur l'Internet, ce qui rend impossible le *statu quo* dans le système actuel de gouvernance de l'Internet.

L'électrochoc SNOWDEN inaugure une ère de soupçon à l'égard des États-Unis, qui vient accélérer une tendance à la fragmentation de l'Internet, déjà à l'œuvre par stratégie souveraine ou commerciale. Un Internet fracturé contredirait l'esprit d'ouverture de l'Internet et tendrait à donner des moyens de censure supplémentaires à ceux contrôlant ces blocs fermés : comment donc rétablir la confiance des internautes et la sécurité en ligne tout en maintenant l'unicité du réseau ? Le président OBAMA, dans son discours de janvier 2014 sur l'état de l'Union, n'a pas su répondre : la chancelière allemande a appelé en février 2014 à un « Internet européen » et le Parlement européen a adopté en mars un rapport très offensif en réaction aux pratiques de surveillance en ligne. C'est finalement le 14 mars, avant la conférence NETmundial au Brésil, que l'administration américaine a fait un pas significatif en annonçant son intention, contestée depuis au Congrès, d'abandonner le 30 septembre 2015 sa tutelle sur le système des noms de domaine.

L'ICANN se voit confier la transition vers une privatisation de cette supervision. Elle a engagé, lors de sa 49^{ème} réunion à Singapour, fin mars, deux processus multi-parties prenantes visant, pour le premier, à assurer la fin de la tutelle américaine – établie par contrat - sur les fonctions de gestion de la racine d'Internet, dites fonctions IANA, et, pour le second, à améliorer le processus de reddition de comptes de l'ICANN, jusqu'ici régi par l'Affirmation d'engagements passée entre l'ICANN et le Département du commerce américain. Les modalités d'organisation de ces processus sont encore débattues, notamment en ce qui concerne le lien substantiel entre les deux processus et la place qui y est dévolue aux gouvernements. Ceci laisse poindre le risque d'une dilution et d'une capture par l'ICANN de son propre processus de réforme.

La conférence NETmundial, qui a rassemblé toutes les parties prenantes les 23 et 24 avril 2014 à São Paulo, représente une avancée précieuse : la déclaration finale de cette conférence, organisée sous la houlette d'une jeune démocratie, consacre certains principes et valeurs fondamentaux pour l'Internet et sa gouvernance et condamne la surveillance en ligne, sans renoncer pour autant à l'unicité et l'ouverture

de l'Internet. Mais le rôle des États doit encore être précisé : la réforme de la gouvernance de l'Internet reste à faire, à commencer par celle de l'ICANN, monopole privé toujours américain, qui gagne en pouvoir mais pas en responsabilité. La 51^{ème} réunion de l'ICANN qui s'est tenue à Los Angeles du 11 au 16 octobre 2014 a confirmé la volonté de l'ICANN de s'émanciper du contrôle américain, sans que soient pour autant précisés les moyens d'assurer la responsabilité de l'ICANN devant la communauté internationale toute entière.

Les prochains mois se présentent comme une opportunité historique pour garantir un avenir de l'Internet conforme aux valeurs européennes. La présidence italienne de l'Union européenne en a parfaitement conscience et travaille à dessiner une position européenne pour le Conseil Télécoms du 27 novembre prochain. La commissaire européenne au numérique, Mme Neelie KROES, a appelé les États membres à s'entendre rapidement car « *d'autres pays qui ne partagent pas notre philosophie ne vont pas nous attendre pour décider* ».

Les auteurs de la présente proposition de résolution n'ignorent pas la difficulté de cette tâche pourtant urgente : l'étude comparative sur la gouvernance de l'Internet à laquelle a fait procéder la mission sénatoriale dans neuf États emblématiques de la diversité de l'Union européenne – étude annexée au rapport de la mission – a mis au jour les divergences de sensibilités qui existent au sein de l'Union européenne. Certains pays sont très alignés sur les États-Unis : ce sont souvent les plus innovants en matière numérique - Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas, Estonie -. Certains autres semblent encore peu mobilisés sur le sujet, comme l'Italie, quoique cette dernière semble plus sensibilisée au sujet depuis qu'elle assure la présidence du Conseil de l'Union. D'autres encore ont une position qui semble assez confuse, comme l'Allemagne. Toutefois, plusieurs États membres expriment clairement leur préoccupation à l'égard du faible poids de l'Europe dans la gouvernance mondiale de l'Internet et sont convaincus de la nécessité pour l'Union européenne d'adopter une stratégie commune et offensive : ainsi, dans un document qu'elle a transmis au groupe télécoms du Conseil en février dernier, la Belgique juge nécessaire de « *renforcer la coopération au niveau européen, voire de porter cette discussion au niveau du Conseil des ministres afin de permettre l'adoption de principes communs aux États membres* ». De même, l'Espagne semble de plus en plus mobilisée : le Sénat espagnol a d'ailleurs organisé, le 16 mai 2014, une journée sur la gouvernance de l'Internet. La Pologne, également, estime qu'il s'agit d'une question d'importance croissante et a entrepris une large consultation interne sur ce sujet ; elle soulève notamment la

question du rôle des gouvernements dans la définition des standards techniques. Peu d'États membres ont ainsi pris des initiatives politiques concernant le rôle de l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet.

À la suite de la publication du rapport de la mission, la République de Chypre a en outre manifesté son soutien aux conclusions de la mission sénatoriale : un courrier d'encouragement a été adressé au président de cette mission par M. Averof NEOFYTOU, président de la commission des affaires étrangères et européennes de la chambre des représentants chypriote, afin que l'Union européenne joue son « *rôle à part entière en vue de la création d'un mécanisme global de gouvernance de l'Internet efficace et fiable* ».

C'est dans la perspective de cette nécessaire concertation entre États membres que les auteurs de la présente proposition de résolution européenne entendent adresser au Gouvernement les grandes lignes de la vision renouvelée qu'ils ont élaborée, avec la mission commune d'information du Sénat, pour une gouvernance de l'Internet démocratique, ouverte aux diverses parties prenantes, et reconnaissant la responsabilité particulière des États.

Tel est l'objet de la présente résolution européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ③ Vu la communication de la Commission au Conseil du 20 février 1998 : « Enjeux politiques internationaux liés à la gouvernance de l'Internet » (COM(1998) 111) ;
- ④ Vu la communication de la Commission, au Conseil et au Parlement européen du 28 juillet 1998 relative à la gestion de l'Internet : « Gestion des noms et adresses sur l'Internet - analyse et évaluation, par la Commission européenne du Livre blanc du ministre américain du commerce » (COM (1998) 476) ;
- ⑤ Vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 avril 2000 : « L'organisation et la gestion de l'Internet. Enjeux internationaux et européens 1998 – 2000 » (COM (2000) 202) ;
- ⑥ Vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 18 juin 2009 : « La gouvernance de l'internet: les prochaines étapes » (COM (2009) 277) ;
- ⑦ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 12 février 2014 : « Politique et gouvernance de l'internet: le rôle de l'Europe à l'avenir » (COM (2014) 72) ;
- ⑧ Jugeant impératif de rétablir la confiance dans l'Internet par une refondation de sa gouvernance actuelle, celle-ci ayant perdu sa légitimité après les révélations d'Edward SNOWDEN sur la surveillance massive du réseau ;
- ⑨ S'accordant avec la Commission européenne pour concevoir l'Internet comme un espace civiquement responsable, unifié, régi par une approche multipartenaire, au service de la démocratie et des droits de l'homme, et dont l'architecture doit être fiable et reposer sur une gouvernance transparente et inclusive ;

- ⑩ Soulignant aussi que l'Internet, y compris son système de nommage, est un bien commun mondial, ce qui fonde l'action des États pour assurer que cette ressource profite à tous ;
- ⑪ Estimant à ce titre que sa gouvernance ne saurait être complètement privatisée et doit reposer sur un dialogue entre technique et politique, qui interfèrent tant l'architecture de l'Internet est politique et concerne tous ses acteurs ;
- ⑫ Considérant que les principes de gouvernance de l'Internet défendus par la Commission européenne, quoiqu'ayant reçu le soutien des États membres, n'ont jamais fait l'objet d'un vote ;
- ⑬ Déplorant que le seul interlocuteur au Conseil pour la DG *Connect* soit le groupe Télécoms du Conseil, ce qui ampute de fait les discussions sur la gouvernance de leur dimension géopolitique et stratégique ;
- ⑭ Confirme son attachement au modèle multi-parties prenantes de gouvernance de l'Internet tout en insistant sur la nécessité de le rendre plus démocratique par une meilleure représentativité des parties prenantes et par la reconnaissance du rôle des États comme garants des droits et libertés ;
- ⑮ Invite les autorités françaises à soumettre au Conseil un ensemble cohérent de principes applicables à la gouvernance de l'Internet, reprenant la déclaration issue de la conférence NETmundial, qui s'est tenue sur ce sujet à São Paulo en avril 2014 ;
- ⑯ Appelle les États membres de l'Union européenne à s'entendre pour proposer de refonder la gouvernance d'internet autour d'un traité international ouvert à tous les États, assurant le respect des droits fondamentaux et des valeurs démocratiques en ligne et consacrant les principes fondateurs définis à l'issue de cette conférence NETmundial ;
- ⑰ Propose de rendre plus démocratique et responsable la gouvernance de l'Internet :
- ⑱ - en l'asseyant sur un réseau de relations transparentes qui formalise les rôles et interactions entre l'ICANN, les registres Internet, le W3C, l'IETF, l'IAB, l'IUT, les gestionnaires de serveurs racine, les opérateurs de noms de domaine de premier niveau... ;
- ⑲ - en transformant le Forum pour la Gouvernance de l'Internet en Conseil mondial de l'Internet, doté d'un financement propre et chargé de contrôler la conformité des décisions des enceintes de gouvernance,

qui devront rendre compte de leur action devant lui, au regard des principes dégagés au NETmundial de São Paulo ;

- ⑳ Recommande d'accueillir en Europe la célébration des dix ans du Sommet mondial pour la société de l'information en 2015 afin de promouvoir cette nouvelle architecture mondialisée de la gouvernance d'Internet ;
- ㉑ Estime nécessaire de refonder l'ICANN pour restaurer la confiance dans le système des noms de domaine en :
 - ㉒ - faisant de l'ICANN une WICANN (World ICANN), de droit international ou, de préférence, de droit suisse sur le modèle du Comité international de la Croix Rouge, afin qu'une supervision internationale du fichier racine des noms de domaine se substitue à la supervision américaine ;
 - ㉓ - rendant la WICANN responsable devant le Conseil mondial de l'Internet ou, à défaut, devant une assemblée générale interne, doté(e) du pouvoir d'approuver les nominations au conseil d'administration de la WICANN et les comptes de cet organisme ;
 - ㉔ - mettant en place un mécanisme de recours indépendant et accessible, qui permette la révision d'une décision de la WICANN, voire sa réparation ;
 - ㉕ - établissant une séparation fonctionnelle entre la WICANN et les fonctions opérationnelles IANA pour distinguer ceux qui élaborent les politiques d'attribution des noms de domaine de ceux qui attribuent individuellement les noms de domaine ;
 - ㉖ - définissant des critères d'indépendance pour l'essentiel des membres du conseil d'administration de la WICANN ;
- ㉗ Juge nécessaire d'exiger avant tout que le groupe directeur prévu par l'ICANN pour organiser la transition soit composé de membres désignés par les parties prenantes de l'ICANN selon des modalités transparentes et démocratiques et inclue également des représentants des autres parties prenantes non représentées aujourd'hui à l'ICANN.