

# Gouvernance internationale d'Internet : normes et institutions

## Diplomacy and Cyberspace Seminar

*Pr. Abdoullah CISSE*

### PLAN

Introduction :

Audit du cadre de la régulation d'Internet

Prospective : vers la rationalisation de la gouvernance internationale d'Internet ?

Initialisé vers 1982 avec « l'interconnexion des réseaux à paquets » ( les 2 protocoles TCP (Transmission Control Protocol) et IP (Internet Protocol) ), le développement de la communication par le biais des ordinateurs grâce aux navigateurs (l'hypertexte) connaît un essor à partir de 1989 avec Le World Wide Web (WEB). Aujourd'hui, l'Internet multimédia, depuis les années 90 offre la possibilité d'accès en temps réel, sur simple demande, à toutes sortes de documents (textes, paroles, images, son).<sup>1</sup>

L'arrivée et l'implantation d'Internet en tant que média illustrent une réalité historique qui caractérise l'évolution des technologies de communication en général.<sup>2</sup> Par conséquent, La gouvernance d'Internet s'insère dans la problématique plus large de la gouvernance des communications. Ainsi, Chaque innovation technique majeure s'accompagne des transformations fondamentales des régimes de gouvernance des communications.

Les caractéristiques du réseau des réseaux (mondial, décentralisé et multimédia) engendrent une gestion décentralisée d'Internet. A cet égard, des comités scientifiques proposent des innovations techniques et gèrent les adresses des utilisateurs et des services tandis qu'aucun organisme n'a le pouvoir exclusif de faire la loi sur Internet. Des instances de régulation et de discussions existent, créées et gérées par des acteurs du réseau ; elles permettent une évolution souple de l'architecture technique du réseau, des moyens et de l'environnement juridique et commercial.<sup>3</sup>

Cependant, l'Internet n'est pas une zone de non droit. Tout comme les autres systèmes de communication, l'Internet doit être l'objet d'une législation spécifique appropriée. Deux principaux aspects participent à l'encadrement juridique d'Internet, La régulation des contenus et La régulation des architectures techniques de réseau. Le nouvel environnement normatif est marqué par l'hétérogénéité des normes. Il est fait de lois mais aussi de contrats et d'usages.

---

<sup>1</sup> BALLE, F ; *Médias et sociétés*, Paris, Montchrestien, 2001, p.215.

<sup>2</sup> RABOY, M ; *De la réglementation à la régulation : la gouvernance des communications à l'ère d'Internet*, in <http://www.Corevi.org>.

<sup>3</sup> BALLE, F ; op. cit., p. 216.

Au regard de leur nature, à la différence de la loi, la norme (sociale ou technique) ne se décrète pas: elle se constitue progressivement à travers les pratiques interindividuelles et devient la convention qui guidera les pratiques futures jusqu'à l'apparition de nouvelles normes qui transformeront les anciennes. Du fait de la flexibilité de cette sphère délégalisée, le cercle des créateurs de normes est toujours plus large que celui des législateurs. Dès lors, le juriste est déconcerté face à ces mutations du cadre d'élaboration des normes.

Cette perte de repères se manifeste d'abord, par un changement de logique. Le dépassement des logiques standards (déductive, inductive, analogique) par la vitesse, la connexion et l'immatérialité spécifiques à Internet marque une transition vers la logique du flou. La logique floue par son caractère polyvalent permet d'articuler la pluralité des acteurs à l'hétérogénéité de la valeur des normes. Ensuite, l'ordonnement pyramidal et étatiste des normes connaît un recul avec l'interconnexion des normes sous la forme d'un réseau. Cette transformation de paradigme de la pyramide au réseau s'imprime dans un espace désétatisé, avec le déplacement des frontières du support physique au cyberspace.

La montée considérable du multimédia pose des défis multiples relatifs notamment à l'accès aux contenus ainsi qu'aux moyens, au juste équilibre entre les services et les tarifs, entre le droit et l'éthique, à la liberté de choix et aux tarifs abordables, à la distinction entre les contenus à caractère public et les communications et informations à caractère privé, au développement sur le plan à la fois culturel et économique, au positionnement de l'utilisateur en tant que citoyen et consommateur et à la participation à la vie publique et la qualité de vie de tous.

Autant de défis pour le juriste qu'il paraît utile d'aborder en situant l'environnement juridique et institutionnel de la régulation d'Internet (I), puis en esquissant une rationalisation de la gouvernance internationale d'Internet (II).

### I- Audit du cadre actuel : comprendre l'environnement juridique et institutionnel de la régulation d'Internet

L'environnement de la régulation met en présence une pluralité d'acteurs pouvant être regroupés suivant une cartographie des instances selon leur niveau d'intervention. On distingue les organismes multilatéraux, (ONU, IUT, UNESCO, OMC, SMSI), les « clubs » exclusifs internationaux, (OCDE, G8 tels que l'Organisation de la coopération et du développement économiques et le G8, Global Information Infrastructure parrainé par le G8; les regroupements régionaux, qui peuvent prendre la forme d'institution politique, telle que l'Union européenne, ou économique, telle que l'ALÉNA.

Le premier type élabore des politiques pour l'ensemble du territoire, tandis que le deuxième contraint la capacité d'agir de façon souveraine des partenaires. Les Etats nationaux, malgré leur marge de

manœuvre réduit, continuent à constituer le principal site d'élaboration des politiques et des règles en ce qui concerne les communications. (v. exception culturelle Canada, France).

Le secteur privé transnational s'organise avec succès pour se faire représenter à tous les lieux de décision officiels. Des organismes tels que les Americas Business Forum, World Business Council for Sustainable Development, Global Information infrastructure Commission et Global Business Dialogue for e-commerce (porte-parole des 40 entreprises les plus puissantes dans le secteur des technologies d'information et de communication) sont devenus des acteurs importants par rapport à l'évolution des politiques publiques à propos d'Internet, notamment du point de vue du commerce électronique.

Les associations de la société civile essaient d'établir une présence aux tables de discussion internationale concernant les communications. De dizaines d'organismes issus des milieux aussi divers que les médias communautaires, les militants des droits de la personne, les mouvements verts et les regroupements féministes sont désormais impliqués dans des campagnes politiques autour des enjeux de communication.<sup>4</sup>

L'ensemble de ces acteurs interviennent dans la régulation d'Internet soit comme prestataires de services ou fournisseurs d'accès, soit en tant qu'utilisateurs, soit en qualité d'instance de régulation.

Les fournisseurs d'accès désignent les structures individuelles ou collectives proposant à titre onéreux ou gratuit des services liés à l'exploitation des possibilités offertes par Internet. Les figures les plus courantes renvoient aux grands groupes de fournisseurs d'accès (Yahoo!, America Online); et d'une manière générale aux sites commerciaux. La catégorie des utilisateurs se décline sous deux formes: les utilisateurs occasionnels ou habituels des services proposés par le biais d'Internet (internauts) et la représentation collective dans l'utilisation des services liés au cyberspace.

Les instances de régulation selon leur paliers d'intervention renvoient aux structures publiques nationales ou transnationales, aux organisations privées sectorielles ou à vocation universelle et aux organismes mixtes. En fonction de leurs compétences ces organes pèsent dans la régulation d'Internet (OMPI, OMC, OCDE, UIT, ISOC, ART, UNESCO, INTERPOL).

Le réseau normatif de l'Internet est sans cesse en évolution. Il s'accompagne de la nécessaire prise en considération de trois types de normes : juridico-politiques mais aussi techniques et sociales. La variabilité des normes encadrant le cyberspace découle de l'hétérogénéité des sources de création normative. A côté des normes techniques intrinsèques aux technologies de l'information faisant l'objet d'une normalisation, existe des normes juridiques de type étatique ou conventionnel et des normes sociales. L'utilisation des technologies compatibles avec l'Internet laisse transparaître des normes techniques liées à l'exploitation du réseau (architecture du réseau, nom de domaine, adresses IP et les protocoles) et des normes techniques facilitant les relations interindividuelles entre les acteurs du réseau.

Dans le même ordre d'idées, la prise en considération des normes juridiques montre le recours à des normes publiques, privées et mixtes. Les normes publiques traduisent les règles nationales, les règles communautaires (expérience UEMOA/CEMAC sur les systèmes de paiement électronique) et les normes internationales [CNUDCI : Loi-type sur le commerce électronique (1996) et sur la signature électronique (2001)]. On constate aussi, l'importance des normes privées à travers les codes de conduites, les usages, les contrats et les standards internationaux (Web Trust, les « dispute resolution » de Bertelsmann foundation).

L'effort de mise en cohérence des normes sur le cyberspace se construit progressivement autour de plusieurs démarches. En dehors de toute tendance d'exclusivité, les acteurs se positionnent en fonction des enjeux juridiques (flexibilité, contrôle étatique). L'activité normative de l'Etat dans la combinaison de la réglementation et de la régulation. La réglementation joue encore un rôle très important au niveau national et entraîne un éclatement du droit applicable à l'Internet (gestion des conflits entre les législations différentes dans les pays). Tandis que, la régulation plus subtile entraîne une redéfinition du rôle de l'Etat. Cette approche promeut l'autorégulation dans la fixation du cadre juridique, le respect de la règle du «golden rules», mais assure le contrôle de la validité des normes d'autorégulation. La régulation du réseau au travers d'institutions nationales et internationales existantes (au niveau national FCC & CSA ou au niveau international UIT ou WIPO, etc.) pose un problème de spécialisation à cause des aspects très horizontaux de l'Internet et de la spécialisation des organismes existants (WIPO,OMC...). Ainsi se développe l'idée d'une régulation en marge de l'Etat. Cette position qui est plutôt celle des activistes du réseau est partagée (avec des objectifs différents) par le monde industriel. Ce mode de contrôle du cyberspace fait confiance à la Netiquette et à des chartes de bonne conduite (v. Les 10 commandements). Toutefois, l'autorégulation laisse subsister des interrogations sur la pertinence de l'arbitrage en cas de conflit entre des intérêts et des valeurs. Mais les résistances à l'intervention de l'Etat ou des activistes de l'Internet cherche à s'estomper à travers la co-régulation, une notion hybride qui allie régulation d'Etat et autorégulation. Il s'agit d'une recherche d'alliance entre les pouvoirs publics, les entreprises et la société civile. La co-régulation n'est pas simplement une spécificité française : par exemple la création de l'Icann au niveau international repose sur cette approche (Icann qui gère les adresses internet – les numéros IP – et les noms de domaines est de fait le seul lieu de « centralisation » dans l'Internet.). Cependant, le défaut de cohérence dans le fonctionnement des instances de co-régulation pose le problème de la légitimité de leurs représentants. La fragmentation du réseau normatif applicable à l'Internet incite à rechercher un modèle de gestion de la pluralité des acteurs et des normes impliqués.

---

<sup>4</sup> RABOY, M ; op. cit, p.

## II- Vers le SMSI : Le défi de la rationalisation de la gouvernance internationale d'Internet

L'entreprise de rationalisation fait apparaître la nécessité de situer les questions de gouvernance de l'Internet dans l'équilibre entre les différents types de régulation associés aux normes techniques et aux pratiques et usages. Il s'agit aussi de définir l'orientation de la gouvernance. C'est dire si la régulation de l'Internet doit être de l'ordre de la technique ou de la politique ou encore des deux, mais aussi évoquer la problématique du rôle des usagers dans le développement des règles de l'Internet. Dans tous les cas, la recherche d'une voie nouvelle entre les conflits de valeurs et les enjeux de pouvoir vise des finalités telles que l'articulation des règles juridiques et des normes techniques ou encore la démocratisation du cyberspace.

Cette complémentarité entre systèmes réglementaires pose les jalons de l'émergence d'un « cyberordre juridique ». La prévalence de la gouvernance internationale d'Internet sur les autres formes de régulation du cyberspace reste fondamentalement liée à l'érection de normes et d'institutions en conformité avec des valeurs communes à la société de l'information. Il faut préciser tout de suite la place primordiale des droits humains. En ce sens, l'ordonnancement de la pluralité des valeurs autour d'une « symbolique commune » permettant de fonder, non pas un système de valeurs unifié, mais du moins quelques interdits communs juridiquement protégés (MDM) s'impose. Il reste que la transparence doit être regardée comme principe déterminant et servir de toile de fond à la gouvernance internationale d'Internet. L'attraction exercée par l'activité normative suppose une recherche d'équilibre à travers les principes du pluralisme normatif et de la validité plurielle.

La mise en œuvre de ces principes intègre la légitimité ( implication démocratique de l'ensemble des acteurs), la régularité (respect des procédures selon la norme considérée), et l'effectivité (transparence, proportionnalité des sanctions, contrôle effectif des instances de régulation). Mais précisément, cela met en jeu le passage de la concurrence des normes à la complémentarité; mais aussi la sécrétion des normes par la société de l'information (v. S. Romano). Enfin cette tendance doit prendre en compte l'articulation entre les divers ordres juridiques (national, communautaire et international) et assurer l'interopérabilité entre les normes.

A la perspective d'élaborer de nouvelles normes, il convient d'ajouter la mise en place de nouvelles institutions capables de prendre en charge les questions relatives à la gouvernance internationale d'Internet. La régulation institutionnelle admettra la synergie entre les pouvoirs publics, les pouvoirs privés économiques et la société civile. Le fonctionnement efficace de ces institutions devra également associer le développement de modes alternatifs de règlement des différends et d'une cybermagistrature compatibles avec l'environnement Internet.

La gouvernance internationale d'Internet permet de s'interroger sur la possibilité de faire jouer aux différents acteurs un rôle positif. Pour ce faire, des axes essentiels peuvent concourir à la mise en place d'une participation efficace. Relativement à la diplomatie, il s'agit de comprendre les enjeux de l'action diplomatique dans le processus de mise en place de la gouvernance d'Internet, d'identifier les problématiques essentielles en tenant compte de la complexité des questions juridiques du cyberspace et s'informer et se former sur le droit du cyberspace. C'est par le renforcement des capacités, que les acteurs parviendront à prendre des décisions conformes aux attentes des acteurs et à coopérer avec les instances étatiques (Exécutif et législatif) et sociétales au triple plan national, régional et international. En un mot, il s'agira de professionnaliser davantage l'action diplomatique par l'élaboration et la mise œuvre des stratégies pertinentes.

### **Orientations bibliographiques**

- BALLE, F ; Médias et sociétés, Paris, Montchrestien, 2001.
- CARBONNIER, J; Flexible droit pour une sociologie du droit sans rigueur, Paris, LGDJ, 1969.
- DELMAS-MARTY, M; Pour un droit commun, Paris, Seuil, 1994.
- DELMAS-MARTY, M ; Trois défis pour un droit mondial, Paris, Seuil, 1998.
- OST, F; KERCHOVE (van de), M; Jalons pour une théorie critique du droit, Bruxelles, FUSL, 1987.
- POULLET, Y ; The various regulatory techniques on the internet and the role of state law, in *Economia e diritto del terziario*, n°2, 2001, pp. 531-547.
- ROMANO, S; L'ordre juridique, Paris, Dalloz, 1975.
- TIMSIT, G; Thèmes et systèmes de droit, Paris, PUF, 1986.
- TRUDEL, P ; et alii ; Droit du cyberspace, Montréal, Editions Thémis, 1998.
- Symposium sur « La régulation de l'utilisation d'Internet au Sénégal », ISOC-Sénégal, Juillet 2000.