

**Recommandation CM/Rec(2016)1
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien
avec la neutralité du réseau**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 13 janvier 2016,
lors de la 1244e réunion des Délégués des Ministres)*

1. Dans la société de l'information, l'exercice et la jouissance du droit à la liberté d'expression des personnes, y compris le droit de recevoir et de communiquer des informations et des idées, ainsi que la participation des personnes à la vie démocratique dépendent de plus en plus de l'accessibilité et de la qualité d'une connexion à l'internet.
2. Les fournisseurs d'accès à l'internet ont la capacité technique de contrôler les flux de données et d'informations (le trafic internet) qui transitent sur leurs réseaux. Ils peuvent appliquer des mesures de gestion du trafic internet à des fins légitimes spécifiques, par exemple pour préserver l'intégrité et la sécurité du réseau. Ils peuvent également prendre des dispositions pour empêcher l'accès à des contenus illicites ou préjudiciables ou leur diffusion, par exemple en mettant en place des systèmes d'autorégulation en coopération avec les pouvoirs publics. Cependant, d'autres interférences avec le trafic internet peuvent affecter la qualité de service internet délivré aux usagers et aboutir au blocage, à la discrimination ou à la priorisation de types de contenus, d'applications ou de services spécifiques. Par ailleurs, certaines des techniques utilisées dans ce contexte permettent d'inspecter ou de surveiller les communications, ce qui peut saper la confiance des utilisateurs dans l'internet.
3. Ces questions suscitent des préoccupations quant au respect de la protection et de la promotion du droit à la vie privée et du droit à la liberté d'expression qui sont garantis respectivement par les articles 8 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après la Convention), ainsi que par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108). En outre, elles ont des implications sur l'accès à des informations diverses et pluralistes et au contenu des médias de service public sur l'internet, fondamentaux pour la démocratie et la diversité culturelle. Le droit à la liberté d'expression, y compris le droit de recevoir ou de communiquer des informations, n'est pas un droit absolu. Cependant, toute restriction à l'exercice de ce droit doit répondre aux exigences de l'article 10, paragraphe 2 de la Convention.
4. Le principe de la neutralité du réseau sous-tend un traitement non discriminatoire du trafic internet et le droit des usagers à recevoir et à communiquer des informations et à utiliser les services de leur choix. Il renforce le plein exercice et la pleine jouissance du droit à la liberté d'expression puisque l'article 10 de la Convention s'applique non seulement au contenu des informations mais aussi aux moyens de leur diffusion. De même, le principe de la neutralité du réseau soutient l'innovation technologique et la croissance économique.
5. Le Comité des Ministres rappelle l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) ainsi que les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment la Déclaration du Comité des Ministres sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias (31 janvier 2007), la Recommandation CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, la Recommandation CM/Rec(2007)16 sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet, la Recommandation CM/Rec(2008)6 sur les mesures visant à promouvoir le respect de la liberté d'expression et d'information au regard des filtres internet, la Déclaration du Comité des Ministres sur la neutralité du réseau (29 septembre 2010), la Déclaration du Comité des Ministres sur des principes de la gouvernance de l'internet (21 septembre 2011) et la Recommandation CM/Rec(2014)6 aux Etats membres sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet. En vue de protéger et de promouvoir le droit à la vie privée et le droit à la liberté d'expression en pleine conformité avec les articles 8 et 10 de la Convention et de promouvoir la valeur de service public d'internet, le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe, recommande aux Etats membres :
 - de prendre toutes les mesures nécessaires, en coopération avec l'ensemble des parties prenantes concernées, pour sauvegarder le principe de la neutralité du réseau dans leurs cadres de politique générale en tenant pleinement compte des lignes directrices énoncées dans l'annexe à la présente recommandation ;

- de promouvoir ces lignes directrices dans d'autres enceintes régionales et internationales qui traitent de la question de la neutralité du réseau.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2016)1

Lignes directrices sur la neutralité du réseau

1. Principes généraux

1.1. Les utilisateurs d'internet ont le droit à la liberté d'expression, y compris le droit de recevoir et de communiquer des informations en utilisant les services, les applications et les dispositifs de leur choix, conformément à l'article 10 de la Convention. La jouissance de ces droits doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, l'orientation sexuelle, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

1.2. Le droit des utilisateurs d'internet de recevoir et de communiquer des informations ne devrait pas être limité par le blocage, le ralentissement, la dégradation ou un traitement discriminatoire du trafic internet du fait de contenus, services, applications ou dispositifs particuliers, ou du trafic associé à des services fournis sur la base d'accords exclusifs ou de tarifs particuliers.

1.3. Les utilisateurs d'internet devraient pouvoir bénéficier d'une connexion internet qui réponde aux caractéristiques définies par les contrats qu'ils ont souscrits avec des fournisseurs d'accès sur la base d'une information spécifique et adéquate à l'attention des usagers concernant tous les aspects qui pourraient affecter leur accès à l'internet et leur droit de recevoir ou de communiquer des informations.

2. Egalité de traitement du trafic internet

2.1. Le trafic internet devrait être traité de manière égale, sans discrimination, restriction ni ingérence, quels que soient l'émetteur, le destinataire, le contenu, l'application, le service ou le dispositif. Aux fins de la présente recommandation, c'est ce que l'on appelle le principe de la neutralité du réseau. Le principe de la neutralité du réseau s'applique à tous les services d'accès à l'internet indépendamment des infrastructures ou réseaux utilisés pour la connexion et de la technologie sous-jacente permettant d'acheminer les signaux.

2.2. Cela n'interdit pas des mesures de gestion du trafic internet qui sont nécessaires et proportionnées aux buts suivants :

- donner effet à une décision de justice ou à celle d'une autorité de régulation ;
- préserver l'intégrité et la sécurité du réseau, des services offerts via le réseau et de l'équipement terminal employé par les utilisateurs d'internet ;
- prévenir une surcharge du réseau et optimiser la gestion du trafic en cas de surcharge.

2.3. Les mesures de gestion du trafic internet devraient être transparentes et non-discriminantes et elles ne devraient être maintenues que pour une durée strictement nécessaire. Les politiques de gestion du trafic devraient faire l'objet d'un examen régulier par les autorités compétentes au sein de chaque Etat membre.

3. Pluralisme et diversité de l'information

3.1. Les fournisseurs d'accès à l'internet ne devraient pas défavoriser le trafic provenant d'autres fournisseurs de contenus, d'applications et de services qui sont en concurrence avec leurs propres produits. Il faut pour cela que les décisions relatives à la gestion du trafic soient strictement dissociées des processus décisionnels de l'opérateur concernant les contenus, dans l'esprit de la Déclaration de 2007 du Comité des Ministres sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias.

3.2. Par exception au principe de neutralité du réseau, tout traitement préférentiel du trafic fondé sur des accords conclus entre des fournisseurs d'accès à l'internet et des fournisseurs de contenus, d'applications et de services ne devrait être autorisé qu'avec suffisamment de garde-fous pour que les utilisateurs puissent recevoir, utiliser et communiquer de l'information. En particulier, un traitement préférentiel du trafic ne devrait ni diminuer ni affecter l'accessibilité économique, la performance ou la qualité de l'accès des utilisateurs à l'internet. Ces derniers devraient avoir de réelles possibilités de choisir une connexion internet sans traitement préférentiel du trafic et ils devraient être informés de l'impact qu'un tel traitement pourrait avoir sur

leur capacité à recevoir, utiliser et communiquer de l'information et à accéder à des contenus publics divers et pluralistes, aux applications et aux services de leur choix.

3.3. Si la connexion physique à l'internet est partagée entre le trafic internet et d'autres services, les Etats peuvent envisager d'imposer aux fournisseurs d'accès à l'internet des obligations raisonnables, transparentes et proportionnées d'acheminement des contenus répondant à des objectifs d'intérêt général.

4. Vie privée

4.1. Les mesures de gestion du trafic d'internet ne devraient donner lieu à un traitement des données personnelles que dans la mesure où celui-ci est nécessaire et proportionné à la réalisation des objectifs énoncés à la deuxième section des présentes lignes directrices. De telles mesures devraient être conformes à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention, à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et à la législation en vigueur en matière de droit à la vie privée et de protection de données à caractère personnel.

4.2. L'utilisation de techniques de gestion du trafic internet qui sont capables d'analyser le contenu des communications constitue une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale. Un tel usage doit donc être pleinement conforme à l'article 8 de la Convention, faire l'objet d'un contrôle de conformité par rapport à la législation en vigueur sur le droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et être contrôlé par une autorité compétente au sein de chaque Etat membre afin de vérifier le respect de la législation.

5. Transparence

5.1. Les fournisseurs d'accès à l'internet devraient fournir aux usagers des informations claires, complètes et publiques sur toute pratique de gestion du trafic qui pourrait avoir une incidence sur l'accès des usagers aux contenus, applications ou services et sur leur diffusion. Les utilisateurs d'internet devraient pouvoir obtenir de la part des fournisseurs d'accès à l'internet des informations sur la gestion du trafic et sur les vitesses du réseau.

5.2. Les autorités compétentes de chaque Etat membre devraient assurer le suivi des pratiques de gestion du trafic internet et faire rapport sur ces pratiques. Les rapports devraient être élaborés de façon ouverte et transparente et mis gratuitement à la disposition du public.

6. Responsabilisation

6.1. Les fournisseurs d'accès à l'internet devraient mettre en place des procédures adaptées, claires, ouvertes et efficaces pour traiter, dans des délais raisonnables, les réclamations des utilisateurs d'internet invoquant des manquements aux principes énoncés dans les dispositions qui précèdent. Les utilisateurs d'internet devraient avoir la possibilité de soumettre directement leur problème aux autorités compétentes au sein de chaque Etat membre et d'obtenir réparation en temps opportun.

6.2. Le cadre de politique générale mis en place par les Etats devrait obliger les fournisseurs d'accès à l'internet à rendre compte de leur respect du principe de la neutralité du réseau. Cette responsabilisation suppose aussi l'existence de mécanismes appropriés permettant de traiter les plaintes relatives à la neutralité du réseau.