



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.10.1996
COM(96) 483 final

**LIVRE VERT SUR LA PROTECTION DES MINEURS
ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE
DANS LES SERVICES AUDIOVISUELS ET D'INFORMATION**

(présenté par la Commission)

INDEX

INTRODUCTION	01
RESUME	03
CHAPITRE I	Contexte et problématique de la protection des mineurs et de la dignité humaine	07
1.	Les problèmes de protection des mineurs et de la dignité humaine	07
2.	La modification du contexte	08
3.	L'étendue des problèmes selon les types de services	12
CHAPITRE II	Les règles et moyens de contrôle applicables aux contenus en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine	14
1.	Principes généraux communs	14
2.	Les règles et moyens mis en oeuvre au niveau national	15
2.1.	Les régimes de protection de la dignité humaine	15
2.2.	Les régimes de protection des mineurs	18
2.3	L'éducation aux médias	24
CHAPITRE III	Le contexte de l'Union européenne Instruments et actions prioritaires	25
1.	Le principe de libre circulation des services	25
2.	Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures	26
3.	Axes prioritaires de coopération	27
CONCLUSION	30
ANNEXES		

INTRODUCTION

Le présent Livre vert a pour but d'examiner les défis qui se posent à la société pour garantir que deux problèmes particuliers présentant un intérêt primordial pour le public, à savoir la protection des mineurs et la protection de la dignité humaine, soient pris en considération de manière adéquate dans le monde, en rapide mutation, des services audiovisuels et d'information. Le passage de l'univers de la radiodiffusion à un environnement où la télévision classique coexistera avec des services en ligne et, de fait, avec des produits hybrides ouvre une multitude de possibilités. L'ensemble des capacités offertes par ces réalisations dépendra de la manière dont la société tout entière trouvera le juste équilibre entre la liberté d'expression et les considérations d'intérêt public, entre les politiques visant à favoriser l'apparition de nouveaux services et la nécessité de garantir que les possibilités ainsi ouvertes ne soient pas détournées par une minorité aux dépens de la majorité. Certains aspects de ces problèmes requièrent des solutions à l'échelle européenne, voire mondiale. D'autres restent du ressort de chaque Etat ou de l'individu lui-même. La Commission estime qu'il est légitime et nécessaire, dans ce cadre, d'étudier la situation dans son ensemble, afin d'examiner la valeur ajoutée que doit apporter chaque échelon du pouvoir, tout en accordant une attention particulière aux initiatives au niveau de l'Union européenne dans le strict respect du principe de subsidiarité.

Les problèmes abordés - la protection des mineurs et de la dignité humaine - figurent actuellement en bonne place dans l'agenda politique. Le premier rapport annuel du Forum de la société de l'information, adopté en juin 1996, les considère comme faisant partie des priorités en matière de protection juridique. Ces problèmes ont aussi été traités systématiquement - par les politiques nationales et communautaires - comme présentant un intérêt primordial pour le public. Les mesures légales et autres dans ce domaine ont naturellement été conçues comme une attribution des caractéristiques des médias électroniques traditionnels (radiodiffusion télévisuelle et sonore) qui, par nature, sont centralisés et constituent des instruments de communication de masse. Les nouveaux services qui apparaissent présentent quant à eux deux caractéristiques foncièrement différentes : ils sont décentralisés et plus proches de la communication individuelle que de la communication de masse. Même si le contenu effectif de ces services est parfois le même - films, bulletins d'informations ou documentaires -, ces différences doivent être prises en considération lors de la conception des politiques. Voilà pourquoi le présent Livre vert décrit l'évolution des services audiovisuels et d'information et étudie la législation actuelle et les politiques aux niveaux national, européen et international, ainsi que les conséquences qu'entraîne pour ces politiques le développement de nouveaux services, dans la mesure où les deux problèmes examinés sont concernés. Les possibilités d'actions examinées sont diverses et ont une portée générale, s'étendant de la réglementation et l'auto-réglementation au développement de dispositifs de contrôle parental en passant par des mesures de sensibilisation et d'information.

L'objectif du présent Livre vert de la Commission est de susciter un débat à moyen et long terme. Il est présenté en même temps que la communication de la Commission intitulée "Contenu illicite et préjudiciable sur Internet". Ces deux documents sont parfaitement complémentaires tant en ce qui concerne la chronologie que la portée. La communication présente des mesures à court terme destinées à traiter des questions spécifiques liées à l'Internet qui dépassent le cadre de la protection des mineurs et de la dignité humaine. Outre son caractère consultatif et sa nature orientée vers le plus long terme, le Livre vert porte spécifiquement sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans le domaine des nouveaux services audiovisuels et d'information en général. Ces deux documents sont une réponse au Parlement européen et au Conseil, qui avaient demandé un examen approfondi des questions de politique européenne liées au développement de nouveaux services.

A cet égard, la Commission souhaite souligner qu'un certain nombre d'initiatives ont déjà été lancées, ou sont à l'étude, qui traitent soit spécifiquement, soit accessoirement de questions d'intérêt public apparentées. Par exemple, la communication de la Commission sur "Les services d'intérêt général en Europe" consacre une partie à la radio et à la télévision, où il est indiqué que les considérations d'intérêt général en cause dans ce secteur concernent essentiellement le contenu des programmes radiodiffusés et sont liées aux valeurs morales et démocratiques, comme le pluralisme, la déontologie de l'information et la protection de la personne. La propriété intellectuelle fait l'objet du Livre vert sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information. Le livre vert sur les communications commerciales porte notamment sur des questions d'intérêt public dans le domaine de la publicité et du parrainage. Une directive a été adoptée sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. La directive "Télévision sans frontières", qui est en cours de révision, prévoit des règles communautaires coordonnées dans un certain nombre de domaines, notamment la protection des mineurs. La proposition de directive sur "La transparence réglementaire dans le marché intérieur pour les services de la société de l'information" facilitera la coordination communautaire des futures activités réglementaires et la poursuite des objectifs d'intérêt public dignes d'être protégés.

Enfin, d'autres problèmes découlant du développement des nouveaux services audiovisuels et d'information - comme ceux relatifs à la diversité culturelle et linguistique - ont déjà fait l'objet de plusieurs initiatives récentes (comme les programmes MEDIA II, INFO 2000 et les Systèmes d'information multilingues). La Commission étudiera les résultats de ces initiatives compte tenu de leurs objectifs et présentera en temps utile une évaluation actualisée de la situation et de tout besoin en matière d'initiatives nouvelles.

RESUME

La lutte contre la circulation de *contenus affectant la dignité humaine* et la *protection des mineurs de l'accès à des contenus nuisibles pour leur épanouissement* revêtent une importance fondamentale pour permettre à de nouveaux services audiovisuels et d'information de se développer dans un climat de confiance. Si des moyens efficaces visant à protéger l'intérêt public dans ces domaines ne sont pas rapidement identifiés et mis en oeuvre, ces nouveaux services risquent de ne pas atteindre tout leur potentiel économique, social et culturel.

Le *chapitre I* du présent Livre vert identifie les aspects du développement des nouveaux services audiovisuels et d'information qui sont pertinents pour la protection des mineurs et de la dignité humaine et présente une analyse des types de contenus qui peuvent faire problème. *Il souligne qu'il faut éviter l'amalgame de problèmes qui sont de nature différente, comme la pornographie enfantine, qui est illicite et tombe sous le coup de sanctions pénales, et le fait que des enfants aient accès à des contenus pornographiques pour adultes, qui, tout en étant néfastes à leur épanouissement, peuvent ne pas être illégaux pour les adultes.* Des solutions doivent être élaborées pour qu'il soit tenu compte du type de contenu en question.

Ces solutions doivent aussi être adaptées à la suite de l'évolution de l'environnement des services. De nouveaux services de télévision, comme le paiement à la séance (pay-per-view), offrent un *choix individuel accru*. Ils s'éloignent du modèle de médias de masse, où le spectateur a le choix entre regarder une émission ou ne pas la regarder, pour se rapprocher d'un modèle de type éditorial, c'est-à-dire que le spectateur sélectionne son programme à partir d'un vaste choix. Les services en ligne portent cette évolution plus loin vers le *modèle de communication individuelle*. En termes géographiques, les réseaux de distribution sont *d'une nature moins nationale et de plus en plus mondiale*, l'Internet étant un réseau mondial de réseaux. En outre, de nouveaux types de contenus apparaissent. Une émission télévisée classique qui est regardée du début à la fin est linéaire par nature, tandis que *l'interactivité* permet de naviguer dans des scénarios différents. Des *formes hybrides de contenus* voient le jour, par exemple en associant de manière originale des jeux, de la publicité ou de l'information.

Le développement de nouveaux services exige un *environnement souple*, notamment sur le plan réglementaire. Une analyse fonctionnelle des caractéristiques de chaque nouveau type de service est nécessaire pour identifier de nouvelles solutions. Tout nouveau risque inhérent à la nature des nouveaux services doit être évalué avec attention. Les craintes au sujet de la protection des mineurs et de la dignité humaine que suscitent les nouveaux services audiovisuels et d'information justifient l'attention tant des pouvoirs publics que des citoyens. Toutefois, il ne faut pas exagérer le problème - *la difficulté réside souvent davantage dans les caractéristiques de nouveaux services par rapport aux médias traditionnels que dans leurs contenus.*

Le *chapitre II* contient une analyse des dispositions juridiques et constitutionnelles en vigueur au niveau européen et national. Il y est précisé que toutes les dispositions nationales en Europe s'inscrivent dans le cadre des droits fondamentaux figurant dans la *Convention européenne des droits de l'homme* (CEDH), qui sont intégrés, en tant que principes généraux du droit communautaire, par l'article F.2 du Traité sur l'Union européenne. En particulier, l'article 10 de ladite Convention garantit le *droit à la liberté d'expression*. Il stipule également que l'exercice de ce droit peut être soumis à certaines restrictions pour des raisons spécifiques, notamment la protection de la santé ou de la morale et la prévention du crime. En conséquence, la liberté d'expression n'est absolue nulle part dans l'Union européenne et fait l'objet de restrictions. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a développé le *principe de proportionnalité*, à savoir le test capital de la conformité entre toute mesure restrictive et les principes fondamentaux énoncés dans la Convention. L'Europe dispose ainsi d'une base pour une approche commune - le principe de la liberté d'expression et le test de proportionnalité. Au-delà de cette base commune, les *régimes actuels dans les Etats membres varient considérablement, reflétant les différences dans les normes culturelles et morales*.

D'une manière générale, les nouveaux services peuvent créer spécifiquement de *nouveaux problèmes en ce qui concerne l'application des dispositions légales*. Par exemple, il est de plus en plus difficile de déterminer les *responsabilités* lorsque plusieurs opérateurs différents interviennent dans la chaîne de communications (fournisseur de réseau, fournisseur d'accès, fournisseur de services, fournisseur de contenus). Ces difficultés sont plus importantes lorsque les divers éléments de la chaîne se trouvent dans différents pays.

Ce chapitre examine ensuite les problèmes relatifs à la *protection des mineurs* contre les contenus nuisibles, mais pas forcément illicites, comme les contenus érotiques pour adultes. Dans certains Etats membres, le principe de la protection des mineurs est intégré dans des dispositions générales, quel que soit le média concerné, qui interdisent la fourniture aux mineurs de contenus susceptibles de nuire à leur épanouissement (mais qui sont légalement accessibles aux adultes). D'autres Etats membres ont des dispositions qui sont spécifiques à chaque média. Dans tous les cas, la mise en oeuvre des mesures de protection des mineurs nécessite l'identification des moyens qui permettent de s'assurer que les mineurs n'auront pas accès à des contenus nuisibles tout en autorisant l'accès aux adultes. *Les récents développements technologiques peuvent apporter de nouvelles solutions grâce à un contrôle parental accru, à la fois dans la télévision ("puce anti-violence" ou "v-chip") et dans les environnements en ligne (PICS)*. Dans un cas comme dans l'autre, la labellisation des contenus est un élément clé du système. Les nouvelles possibilités techniques sont plus limitées en télévision que dans l'environnement en ligne, mais les deux cas présentent *l'avantage d'offrir des solutions partant de la base ("bottom-up") plutôt que des solutions venant du sommet ("top down")* qui rendent superflue toute censure préalable et *renforcent l'efficacité potentielle de l'auto-réglementation*.

Le **chapitre III** présente une analyse de la situation au niveau de **l'Union européenne**, à la fois en ce qui concerne le droit communautaire et la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La **libre prestation des services** est l'une des quatre libertés fondamentales garanties par le Traité. Des restrictions sont possibles pour des raisons primordiales d'intérêt public, comme la protection des mineurs et de la dignité humaine, mais sont soumises en particulier au **test de proportionnalité**.

Dans la lutte contre les contenus illégaux, **on reconnaît que la coopération entre Etats membres dans les domaines de la justice et des affaires intérieures a un rôle fondamental à jouer compte tenu du caractère international des nouveaux services**. Grâce à une telle coopération, les Etats membres pourront s'opposer plus efficacement aux usages et contenus illégaux. En outre, la cohérence interne les placera en meilleure position pour oeuvrer en faveur de solutions à l'échelle mondiale.

Ce chapitre passe en revue différentes possibilités de **renforcer la coopération entre les administrations nationales et avec la Commission**, à la fois au niveau communautaire et dans le cadre de la justice et des affaires intérieures (échange systématique d'informations, analyse comparée des législations nationales, définition d'un cadre commun pour l'auto-réglementation, recommandations pour la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, orientations communes pour la coopération internationale). Il évalue également les possibilités d'**encourager la coopération entre les industries concernées** (codes de conduite, standards communs pour les systèmes de labellisation, promotion du standard PICS). D'éventuelles mesures de sensibilisation et d'information des utilisateurs sont également soumises au débat.

Sur la base des premières propositions d'actions présentées par la Commission dans sa communication "Contenu illicite et préjudiciable sur Internet", les **chapitres II et III** identifient tous deux **une série de questions**, pour examen approfondi, sur des problèmes que la Commission considère comme essentiels pour définir les actions futures. Il s'agit, dans l'ordre :

Question 1 :

En tenant compte de ce qui est techniquement faisable et économiquement raisonnable, quelles devraient être les responsabilités des différents opérateurs intervenant dans la chaîne de communication des contenus, de l'auteur à l'utilisateur final (quels types de responsabilité - pénale, de droit commun, éditoriale - et quelles conditions d'exonération de cette responsabilité) ?

Question 2 :

Comment contrôler la proportionnalité des mesures prises ? Faut-il, notamment, envisager des mécanismes d'arbitrage ou de conciliation au niveau de l'Union européenne ? Si oui, lesquels ?

Question 3 :

Comment déterminer le juste équilibre entre la protection de la vie privée (y compris en permettant aux utilisateurs d'agir anonymement sur les réseaux) et la nécessité de sanctionner les comportements illégaux ?

Question 4 :

Doit-on privilégier une approche réglementaire ou d'auto-réglementation (éventuellement encadrée) en matière de dispositifs de contrôle parental ? Quelles seraient les règles à prévoir, notamment au niveau de l'Union européenne ?

Question 5 :

Dans quels cas (types de services ou autres critères) devrait-on envisager la fourniture systématique de dispositifs de contrôle parental ? Doit-on envisager des régimes de fourniture obligatoire ? Si oui, sous quelle forme et vis-à-vis de quels opérateurs ? Dans ces différents cas, quelles sont les fonctions indispensables que devraient fournir les dispositifs proposés ?

Question 6 :

Comment peut-on mettre en oeuvre une décentralisation de la labellisation des contenus, permettant de respecter les différentes sensibilités nationales, locales et personnelles, dans le cas des services audiovisuels et d'information transnationaux ?

Question 7 :

Quels sont les éléments de standardisation qui permettraient un développement cohérent de la labellisation des contenus au niveau européen, notamment dans les services numériques (standardisation des types d'informations fournies, de l'encodage et du décodage de ces informations ou autres) ?

Question 8 :

Comment mettre en oeuvre la coopération administrative au niveau de l'Union européenne ? Doit-elle être formalisée ? Si oui, dans quel cadre institutionnel ?

Question 9 :

Comment articuler les travaux au niveau européen et international ? Notamment, doit-on privilégier le développement de solutions au niveau de l'Union européenne avant de les promouvoir au niveau international ou doit-on mener les deux exercices en parallèle ? Quels sont les cadres les plus pertinents pour la coopération internationale (G7, OCDE, UIT, OMC, UN...ou contacts bilatéraux) ? Comment doit se formaliser cette coopération internationale ?

Le présent chapitre vise à identifier les principaux problèmes que peuvent poser les contenus des services audiovisuels et d'information pour la protection des mineurs et de la dignité humaine.

1. Les problèmes de protection des mineurs et de la dignité humaine

Quelle que soit la portée donnée à la liberté d'expression, la protection des mineurs et de la dignité humaine a toujours constitué un enjeu fondamental dans la régulation des médias. L'apparition de nouveaux médias ne remet nullement en cause la nécessité de cette protection.

Les dispositifs assurant la protection des mineurs et de la dignité humaine peuvent varier selon les pays et les époques. Il faut cependant clairement distinguer deux problématiques liées aux contenus:

- D'une part, *l'accès à certains types de contenus peut être interdit à l'ensemble de la société, quel que soit l'âge des destinataires potentiels et quel que soit le support.* Parmi ces contenus interdits, on peut isoler, au delà des différences des législations nationales, une *catégorie générale de contenus portant atteinte à la dignité humaine*: il s'agit principalement de la pornographie infantile, les formes extrêmes de violence gratuite et l'incitation à la discrimination raciale ou autre, à la haine ou à la violence.
- D'autre part, *l'accès de certains contenus susceptibles d'affecter le développement physique et/ou mental des mineurs n'est autorisé que pour les adultes et donc interdit aux mineurs.* Ces mesures ne doivent pas être confondues avec d'autres mesures d'intérêt général, comme celles visant la protection des consommateurs, qui peuvent également concerner la protection des mineurs (notamment en matière de communications commerciales, des mesures visant à éviter toute forme d'exploitation de leur crédulité)¹.

Ces problématiques sont parfois confondues pour différentes raisons, mais il est fondamental d'éviter l'amalgame et de maintenir la distinction: il s'agit d'*objectifs distincts* posant des *problèmes différents* et qui appellent des *solutions différentes*. Par exemple, il est clair que les moyens à mettre en oeuvre pour rendre effective une interdiction totale et pour restreindre l'accès des mineurs ou l'accès fortuit des adultes sont différents.

¹ Par exemple, dans le contexte de la réglementation des services de radiodiffusion au niveau communautaire (directive 89/552/CE), ces deux types d'objectifs sont clairement séparés:

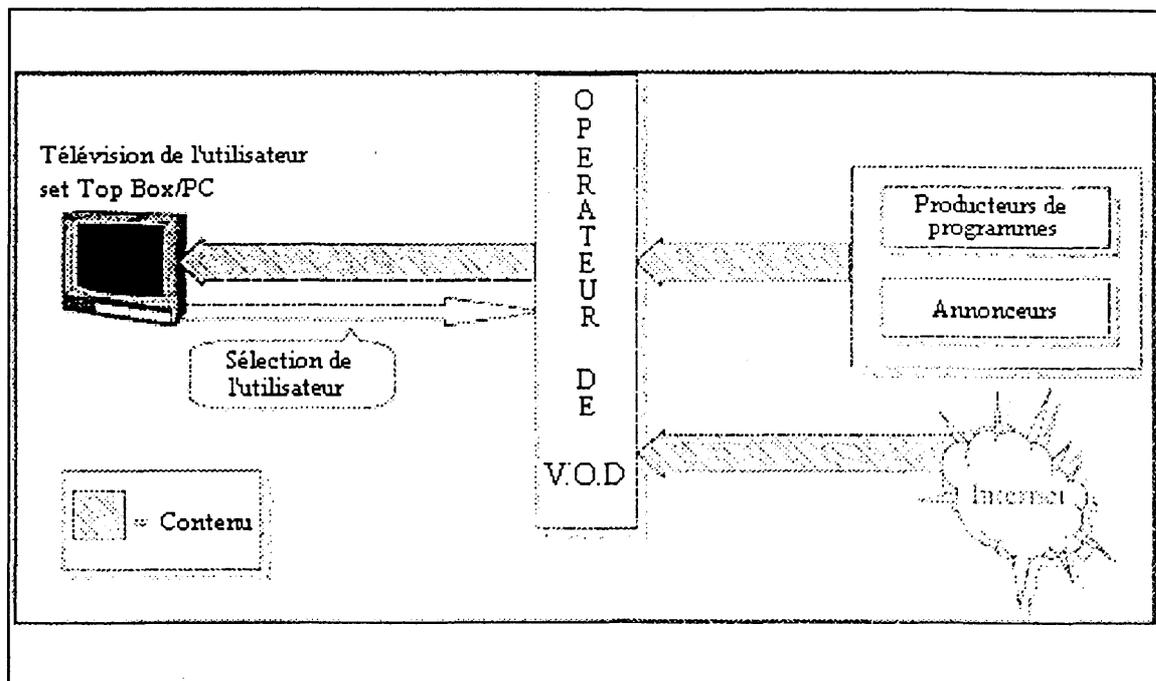
- les règles de protection des mineurs s'appliquent à tous les programmes, y compris les communications à caractère commercial: une publicité comme tout autre type d'émission ne peut contenir d'images ou de messages susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement des mineurs (voir art. 22);
- les règles de protection des consommateurs applicables à la publicité radiodiffusée contiennent des dispositions spécifiques visant à éviter toute forme d'exploitation de la crédulité des mineurs (voir art. 16).

2. La modification du contexte

L'apparition de nouveaux services audiovisuels et d'information change radicalement le contexte de la protection des mineurs et de la dignité humaine (voir annexe II).

2.1 L'univers télévisuel: du média de masse au modèle éditorial

La radiodiffusion digitale va multiplier et diversifier les services de manière spectaculaire: chaque "bouquet digital" compte (ou comptera) plusieurs dizaines de services parmi lesquels des services de paiement à la séance (PPV) ou de quasi-vidéo à la demande (NVOD). Les systèmes de vidéo-à-la-demande (VOD) vont progressivement introduire tout un éventail de nouveaux services transactionnels (des films à la demande aux jeux interactifs en passant par le télé-banking) sans que l'on puisse aujourd'hui déterminer, avec précision, les modalités de cette introduction (infrastructures, mode de communications, types de contenus...).

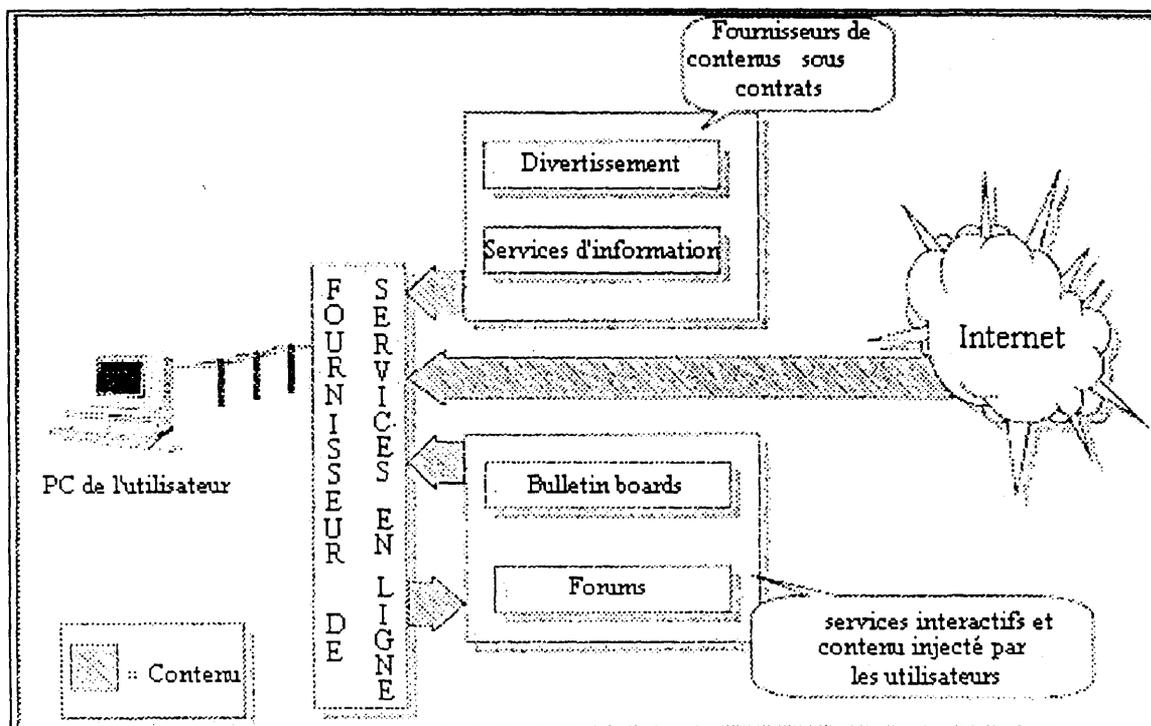


Cette évolution en cours marque le passage , dans l'univers télévisuel, d'une logique de "média de masse" à une logique de plus en plus proche du modèle éditorial:

- la rareté des fréquences ne limite plus la prolifération des services;
- les services se diversifient et leur impact se relativise en fonction du nombre total de services disponibles;
- le téléspectateur dispose d'un large éventail de choix parmi des services et des types de programmes clairement identifiables.

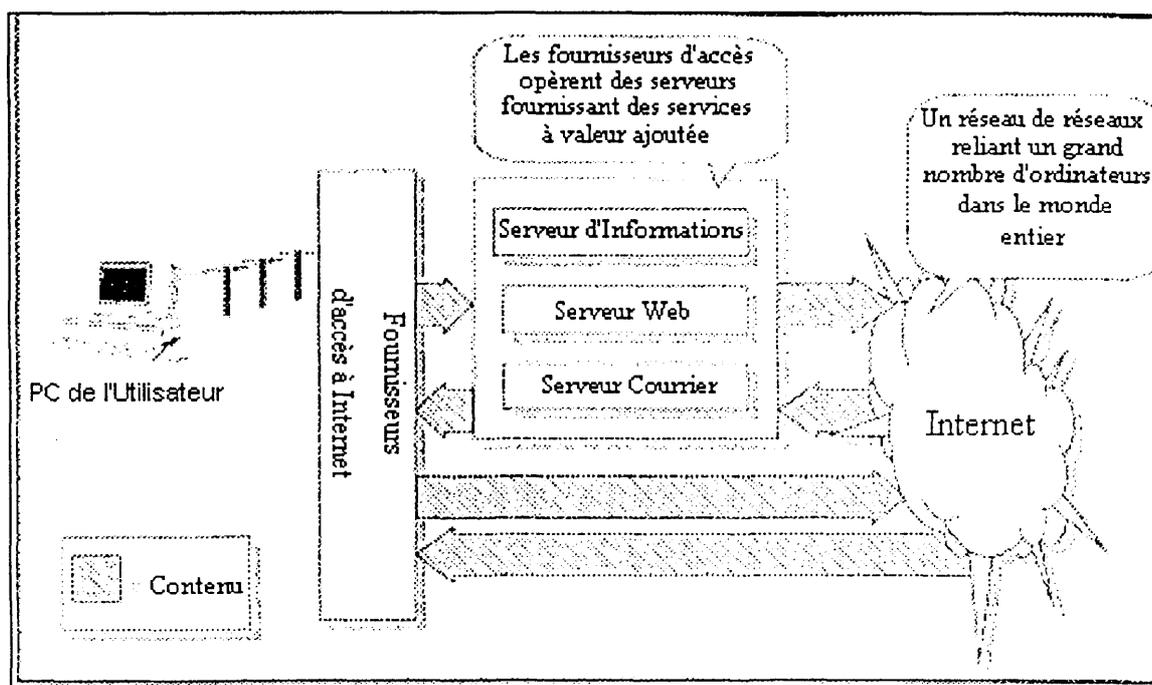
2.2 L'univers en ligne: du modèle éditorial à un nouveau modèle de communications

Le développement des services en ligne dits "propriétaires" tels que CompuServe ou America on line (AOL) et, plus encore la croissance exponentielle de l'Internet sont regardés comme la préfiguration d'un futur marché de masse pour les services en ligne.



Les services en ligne sont des systèmes de communications électroniques qui offrent moyennant un abonnement, une large gamme de prestations (courrier électronique, services d'information, jeux, forums de discussion...) accessibles via le réseau téléphonique, un modem et un ordinateur. Au delà des "Bulletin Board services" (BBS) qui sont implantés depuis longtemps, les services commerciaux "propriétaires" connaissent un rapide essor aux Etats Unis et font leur entrée sur certains marchés européens. L'architecture fermée de ces réseaux assure un niveau de sécurité des transactions qui a permis l'essor de services commerciaux.

La logique fondamentale des services en ligne est clairement de type éditorial: des contenus sont édités et rendus accessibles au public sur demande individuelle. Mais au travers de certaines ressources des services en ligne et surtout de l'Internet², *un nouveau modèle de communication interactive apparaît: chaque utilisateur devient un fournisseur de contenu potentiel. Ce modèle unique en son genre exclut toute analogie simple avec des médias existants et avec les modes traditionnels de télécommunications. Sa spécificité doit être prise en compte.*



2.3 Des services nationaux aux réseaux mondiaux

L'apparition de services thématiques et des services à péage a déjà accru la circulation transfrontalière des émissions de télévision même si ces services ciblent principalement un seul bassin linguistique. L'essor de la télévision digitale va permettre de développer des services très spécialisés dont certains ne seront pas économiquement viables sur un seul marché national. Ces services devront donc exploiter des marchés niches sur une base transnationale pour atteindre une audience suffisante.

En l'état de la technologie, les systèmes de VOD sont difficilement envisageables sur une base internationale. Le coût des liaisons à large bande nécessaires semble rendre peu rentable l'accès à un serveur situé à l'étranger. A plus long terme, en revanche, le développement des systèmes VOD pourrait suivre celui des services en ligne.

² Voir Communication "Contenu illégal et préjudiciable sur Internet".

Les services en ligne ont déjà une dimension internationale au travers des grands réseaux propriétaires comme AOL ou CompuServe. Chaque fois que ce type de service s'implante dans un nouveau pays, l'ensemble du réseau s'étend et tous les abonnés peuvent communiquer entre eux et accéder aux mêmes contenus.

L'Internet constitue d'ores et déjà un réseau global, potentiellement accessible dans la quasi totalité des pays du monde. Par ailleurs, la structure même de l'Internet rend presque impossible d'isoler une zone géographique déterminée.

Cette évolution des services nationaux aux réseaux mondiaux constitue un défi majeur pour la protection des mineurs et de la dignité humaine. Elle nécessite une réflexion approfondie sur les moyens à mettre en oeuvre et le niveau approprié pour assurer la prise en compte, au niveau international, des principes européens en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine.

2.4 L'émergence de nouveaux types de contenus

Le *modèle linéaire* inhérent aux contenus télévisuels (on regarde une émission du début à la fin) fait place à une *architecture plus complexe* qui invite à naviguer plus librement entre les informations fournies, voir même d'interagir avec le contenu (comme dans le cadre des nouveaux supports interactifs: CD-ROM, CD-I, DVD...).

Les contenus clairement identifiés (documentaire, information, publicité, film...) se fondent dans de *nouveaux contenus hybrides* difficiles à qualifier: par exemple un même contenu peut associer de la publicité, de l'information et un aspect ludique sans qu'il soit possible d'isoler clairement ces composantes.

Enfin, dans l'univers digital, *les contenus deviennent globalement manipulables*: on peut facilement les modifier et les distribuer sur une grande variété de supports et de services. Les images générées par ordinateur permettent de créer des "mondes virtuels" et d'insérer des contenus subliminaux qui introduisent une nouvelle ambiguïté dans le rapport à la réalité.

Ces différentes évolutions soulèvent de multiples questions. Comment vérifier la véracité des informations ("faux messages" substitués à l'original, "fausses entreprises" offrant des "faux services ou produits"...) ? Comment défendre les différents droits liés au nom, à l'image, à la réputation d'une personne morale ou physique ? Quel sera, à long terme l'impact sociétal de contenus hybrides mêlant mondes réels et mondes virtuels ? *Ces questions sont porteuses, à terme, de nouveaux risques encore difficiles à évaluer, notamment pour l'épanouissement mental et physique des mineurs. Il faudra attentivement les identifier et les analyser.*

2.5 Une phase de gestation: nouveaux risques, nouvelles opportunités

Ce nouvel environnement en plein essor est encore loin d'être stabilisé. Le langage commun du digital permet d'envisager divers *scénarios de convergence technologique*, que ce soit au niveau des terminaux (téléviseur, ordinateur ou autres), des infrastructures (réseaux hertziens, télécommunications, câble ou satellite) ou des services eux-mêmes.

Au cours de cette longue phase de gestation, le développement des nouveaux services audiovisuels et d'information ne pourra se poursuivre que dans un *environnement souple* - notamment sur le plan réglementaire - susceptible de s'adapter facilement aux évolutions rapides du secteur. Les différents scénarios de convergence ainsi que la multiplicité des possibilités offertes par l'interactivité rendent plus difficiles l'utilisation automatique des critères traditionnels de distinction entre types de services (téléviseur/ordinateur, communications privées/communications publiques, communications point à point/point à multi-points) de même que les assimilations à des médias existants. *Il faut dès lors étudier attentivement les différentes fonctions mises en jeu par chaque nouveau service pour identifier ses caractéristiques pertinentes.*

Dans ce contexte de mutations accélérées, il convient d'évaluer les nouveaux risques qui émergent pour la protection des mineurs et de la dignité humaine. De même, il faut prendre la mesure des multiples possibilités de contrôle des contenus qu'offrent les nouveaux services audiovisuels et d'information.

3. L'étendue des problèmes selon les types de services

La nature et l'étendue des problèmes de protection des mineurs et de la dignité humaine ne sont pas les mêmes sur tous les types de services audiovisuels et d'information.

Selon les pays, on peut trouver des émissions érotiques dans la programmation tardive des *chaînes de télévision hertziennes* et des contenus à caractère pornographique sur les *chaînes à péage*. Les *chaînes cryptées* consacrées exclusivement à la pornographie restent un phénomène relativement limité en Europe. Par ailleurs, la question de la violence à la télévision, beaucoup plus difficile à régler, fait l'objet d'un débat dans nombre de pays. Les services de PPV de NVOD et de VOD contiendront souvent une offre de programmes érotiques et/ou pornographiques et seront moins concernés par le débat sur la violence, notamment si les usagers sont correctement informés sur la nature exacte des programmes disponibles.

Les *services en ligne*, offrent une série de sites commerciaux destinés aux adultes contenant notamment des photos à caractère érotique ou pornographique accessibles contre rémunération. Ces sites "publiés" sont clairement identifiables. Malgré le caractère fermé des réseaux propriétaires, on peut également rencontrer tous les autres types de contenus litigieux dans les applications conviviales (groupes de discussion) ou via le courrier électronique.

Comme le montre la Communication "harmful and illegal content on the Internet", l'*Internet* véhicule incontestablement tous les types de contenus litigieux, de la pornographie infantile à l'incitation à la haine en passant par des contenus violents et autres formes d'abus. Mais les sites problématiques sont souvent identifiables et la nécessité de rechercher les informations par une démarche volontaire (via des adresses ou des moteurs de recherche) rend presque impossible de se trouver confronté "par hasard" à des contenus non désirés.

L'importance des questions de protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information n'est certainement pas fortuite. De réels problèmes apparaissent qui justifient pleinement l'attention des pouvoirs publics et des citoyens. Toutefois, la nouveauté réside plus dans des modes de communication qui défient la comparaison avec des médias existants que dans les contenus eux-mêmes. Il est en effet douteux que les nouveaux services véhiculent plus de contenus litigieux que ne l'ont fait les médias traditionnels jusqu'à présent. Les nouveaux services les rendent cependant plus visibles et relativement plus accessibles, tout en étant moins contrôlables que les médias traditionnels. La compréhension du fonctionnement de chaque service apparaît donc cruciale pour la détermination des réponses à apporter.

CHAPITRE II LES REGLES ET MOYENS DE CONTRÔLE APPLICABLES AUX CONTENUS EN MATIERE DE PROTECTION DES MINEURS ET DE LA DIGNITE HUMAINE

1. Principes généraux communs

Avant d'aborder l'étude des règles et moyens de contrôle mis en oeuvre au niveau national pour répondre aux problèmes de protection des mineurs et de la dignité humaine, il est indispensable de souligner que ces régimes s'inscrivent tous dans le cadre de deux principes fondamentaux, propres à toute société démocratique: la liberté d'expression et le respect de la vie privée (voir annexe III).

1.1 Le principe de liberté d'expression

Le principe de liberté d'expression est consacré dans différentes conventions internationales dont la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la Convention") est à la fois la plus achevée et une référence importante pour l'Union européenne. Tous les Etats membres sont parties à cette Convention et, à l'exception du Royaume Uni, ont fait de la liberté d'expression un principe constitutionnel.

Bien que la Communauté européenne ne soit pas directement liée par ce texte, elle en intègre le contenu dans son ordre juridique propre par l'article F2 du Traité sur l'Union européenne et par la jurisprudence de la Cour de Justice sur les principes généraux du droit communautaire.

Le principe n'est cependant nulle part absolu. La liberté d'expression peut être restreinte par l'Etat mais ces restrictions font l'objet d'un encadrement très précis: *pour qu'une mesure restrictive soit considérée comme nécessaire dans une société démocratique, elle doit correspondre à un besoin social impérieux et être efficace sans être disproportionnée au regard des limitations qu'elle impose. Cette appréciation exige la mise en oeuvre d'un test de proportionnalité.*

1.2 Le principe du respect de la vie privée

Le principe du respect de la vie privée partage le même statut que celui de la liberté d'expression. Garanti notamment par l'article 8 de la Convention, il admet des limitations dans des conditions similaires à celles de la liberté d'expression.

L'application de règles nationales d'interdiction de certains contenus peut donner lieu à des limitations de ce principe (notamment, pour l'identification et la sanction de communications privées à caractère criminel) mais dans le strict respect du principe de proportionnalité.

Avec la Convention et la prise en compte des principes généraux de droit dans l'ordre juridique communautaire, nous disposons en matière de liberté d'expression et de protection de la vie privée, d'un socle européen commun. Il faut cependant constater que ce socle ne débouche pas sur des règles totalement identiques. Il faut néanmoins souligner l'importance de ces principes: à défaut de règles communes, l'Europe dispose d'une méthode commune d'évaluation des règles limitant la liberté d'expression ou le droit à la vie privée. Cette méthode (test de proportionnalité) doit constituer un puissant facteur de convergence entre les Etats membres dans le traitement réglementaire (ou d'auto-réglementation) des questions de protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information.

2. Les règles et moyens mis en oeuvre au niveau national

L'étude des réglementations et autres mesures nationales en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine révèle de manière éclatante la diversité des traditions légales et culturelles des Etats membres (voir annexe III). Elle permet cependant de dégager les grandes tendances et les problèmes particuliers.

2.1. Les régimes de protection de la dignité humaine

Le premier type de réglementations nationales vise à rendre totalement illégaux certains types de contenus, jugés insupportables tant pour l'individu que pour la communauté, et portant atteinte aux fondements même de la société et notamment à la dignité de l'homme.

Tous les Etats membres connaissent des régimes généraux d'interdiction concernant certains types de contenus. Dans la plupart des cas, *l'interdiction de la production, de la distribution, de l'importation et de la publicité de tels contenus* est assortie de lourdes sanctions financières ou de peines de prison, qu'elles soient édictées dans le cadre du droit pénal ou dans des textes spécifiques. De par leur caractère général, de telles interdictions concernent tous les types de supports et de services, y compris ceux qui sont apparus après l'adoption des règles. L'âge du destinataire ou de l'utilisateur est ici sans pertinence.

Des interdictions de contenus portant atteinte à la dignité humaine telles que les *contenus obscènes, contraires aux bonnes moeurs ou indécents* existent dans une majorité d'Etats membres. Dans certains cas, ces termes font l'objet d'une définition légale, dans d'autres, il revient à la jurisprudence d'en dégager le sens.

En fonction de ces caractéristiques, il apparaît possible de déterminer les types de contenus largement interdits dans l'Union européenne.

Le contenu le plus unanimement interdit dans l'union est certainement la *pornographie infantile* (sous forme de photos, de "pseudo-photos" ou d'images animées). Le Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants récemment réuni à Stockholm a attiré l'attention sur le problème de la circulation de tels contenus sur les réseaux de communications et a souligné l'opportunité de criminaliser la simple détention de tels contenus.

Les concepts généraux de type obscénité, bonnes moeurs... couvrent généralement l'interdiction de la *pornographie violente* (y compris la pornographie impliquant des adultes non consentants) et de la *zoophilie*.

L'incitation à la haine et/ou la violence fait également l'objet d'interdictions générales dans un nombre significatif de pays . Un objectif commun semble émerger: il s'agit de lutter contre tous les types de contenus qui, directement ou indirectement, incitent à la haine, à la discrimination ou à la violence à l'encontre de personnes ou de groupes de personnes en raison notamment de leur race, leur nationalité, leur couleur de peau, leur sexe ou leur religion.

La disparité (et le manque de transparence) de ces règles nationales rend plus difficile la mise en oeuvre des règles nationales existantes dans le cas de services ou de réseaux transnationaux ainsi que la mobilisation des industries concernées au niveau européen. En outre, elle est susceptible de déboucher sur des obstacles disproportionnés à la libre prestation de services dans la Communauté et elle empêche la défense de principes communs dans les enceintes internationales.

Face à ce constat, la Commission reconnaît le *rôle fondamental de la coopération des Etats membres, notamment dans le cadre de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures* (voir infra, chapitre III, point 2). Il apparaît important de définir certains standards communs sur ce qui devrait être considéré comme illégal. En outre, la coopération pénale, judiciaire et policière devrait être renforcée entre les Etats membres.

Une fois les contenus interdits identifiés, les Etats membres doivent appliquer les régimes d'interdiction, c'est à dire identifier et sanctionner les contrevenants relevant de la juridiction nationale. Dans le contexte des nouveaux services audiovisuels et d'information, cette application se heurte à de nouvelles questions: les services centralisés présentent l'avantage d'identifier clairement un opérateur pour débattre des règles pertinentes et assumer la responsabilité dans leur mise en oeuvre; en revanche, *dans les services décentralisés il devient difficile de déterminer les responsabilités respectives des différents intervenants dans la chaîne de communications, de l'injection d'un contenu à son accès par l'utilisateur final* (voir Communication "Contenu illégal et préjudiciable sur Internet").

La responsabilité des utilisateurs qui injectent des contenus illégaux dans le réseau et l'exonération de responsabilité des opérateurs qui assurent des fonctions de pur transport semblent établies. En revanche, la question de la responsabilité des intermédiaires (notamment les fonctions qui impliquent l'hébergement - même temporaire - des contenus dans un format lisible) reste largement ouverte. Il s'agit de déterminer ce qui est techniquement possible, économiquement raisonnable et de respecter un équilibre entre la protection de la liberté d'expression et de la vie privée, d'une part, et, d'autre part la protection de la dignité humaine et des mineurs.

Par ailleurs, *la nature globale des réseaux de communication restreint les possibilités de mise en oeuvre effective des législations nationales*. Dans le cas de services décentralisés sur des réseaux internationaux, les contenus litigieux peuvent rapidement être relayés sur d'autres serveurs pour contourner d'éventuelles mesures de blocage. Outre le risque de "délocalisation" massive des serveurs vers des pays plus laxistes, cette mobilité pose la question de la mise à jour des éventuelles listes de sites ou contenus litigieux. Ensuite, le blocage des sites hébergeant des contenus litigieux peut, dans de nombreux cas, s'avérer disproportionné, s'il implique le blocage de tous les services et contenus hébergés par un même serveur.

Différents cas concrets mettant en jeu de telles questions ont fait émerger un débat en attendant le développement d'une jurisprudence. Alors que certains Etats membres esquissent des réponses réglementaires, l'auto-réglementation des opérateurs concernés apporte les premières réponses à ces problèmes concrets (voir la Communication "Contenu illégal et préjudiciable sur Internet").

Mais ces solutions nationales isolées montrent vite leurs limites et le développement d'une approche cohérente au niveau de l'Union Européenne faciliterait l'application du droit national tout en évitant des entraves disproportionnées au développement transfrontalier des services dans le cadre du marché intérieur.

Prenant appui sur les premières orientations concrètes présentées dans le Communication "Contenu Illégal et préjudiciable sur Internet", cette approche cohérente peut être approfondie autour des questions suivantes:

- 1 En tenant compte de ce qui est techniquement faisable et économiquement raisonnable, quelles devraient être les responsabilités des différents opérateurs intervenant dans la chaîne de communication des contenus, de l'auteur à l'utilisateur final (quels types de responsabilité - pénale, de droit commun, éditoriale - et quelles conditions d'exonération de cette responsabilité)?*
- 2 Comment contrôler la proportionnalité des mesures prises? Faut-il, notamment, envisager des mécanismes d'arbitrage ou de conciliation au niveau de l'Union européenne? Si oui, lesquels?*
- 3 Comment déterminer le juste équilibre entre la protection de la vie privée (y compris en permettant aux utilisateurs d'agir anonymement sur les réseaux) et la nécessité de sanctionner les comportements illégaux?*

2.2. Les régimes de protection des mineurs

Dans certains Etats membres, la portée générale du principe de protection des mineurs est traduite dans des *dispositions à caractère pénal qui interdisent la fourniture à des mineurs de contenus susceptibles de nuire à leur épanouissement*, ces contenus restant légalement accessibles aux adultes. Ces dispositions sont d'application générale, quelle que soit la manière dont intervient la fourniture du contenu litigieux au mineur. Dans les Etats membres qui ne disposent pas d'une telle règle générale, le même type de protection est assuré par des *règles spécifiques à chaque média*.

Dans tous les cas, la mise en oeuvre d'un régime de protection des mineurs nécessite d'identifier les moyens qui permettent raisonnablement de s'assurer que des mineurs n'auront normalement pas accès à des contenus susceptibles de nuire à leur épanouissement physique ou mental, tout en permettant l'accès des adultes qui le souhaitent à ces contenus.

2.2.1 Le contrôle de l'accès des mineurs aux contenus litigieux

Les modalités du contrôle de l'accès des mineurs aux contenus dépend largement de la nature du service. Bien que certains points communs émergent entre l'univers de la radiodiffusion et celui des services en ligne, nous étudierons séparément ces deux domaines pour clarifier la présentation (voir annexe IV).

a) services de radiodiffusion

Dans le cas de la télévision traditionnelle, la programmation des émissions a permis d'instituer une *protection basée sur l'horaire de diffusion des programmes*: les programmes susceptibles de nuire aux mineurs ne peuvent être diffusés qu'en fin de soirée, à une heure où les enfants ne sont pas sensés regarder la télévision. Techniquement, ce système de barrière horaire peut être appliqué à tout service de télévision, mais il ne correspondra pas nécessairement à la logique de la télévision de demain. Par ailleurs, certains radiodiffuseurs privés et publics ont développé, sur une base le plus souvent volontaire, des *systèmes de signalisation* visant à informer les téléspectateurs sur la nature des programmes diffusés. Différents logos sont associés à une classification des programmes susceptibles de nuire aux mineurs.

Dans tous les cas, ces systèmes ne visent qu'à faciliter l'exercice du contrôle par les parents ou les éducateurs qui jouent un rôle déterminant pour rendre la protection effective.

Les nouveaux services de radiodiffusion offrent de nouvelles solutions pour la protection des mineurs. *L'accès conditionnel inhérent à tous les services à péage offre de multiples possibilités de contrôle vis à vis des mineurs:*

- d'une part, l'abonnement, constitue en soi une occasion pour les parents de vérifier que le service qu'ils choisissent ne présente pas de contenus susceptibles de heurter la sensibilité de leurs enfants;
- d'autre part, le lien privilégié entre l'abonné et le service à péage a souvent amené les services concernés à développer une politique d'information du consommateur sur les programmes diffusés qui inclut des conseils aux parents;
- enfin, différentes fonctions techniques sont parfois proposées pour faciliter le contrôle parental: ; il peut s'agir d'un simple système de verrouillage qui permet aux parents de bloquer l'accès aux émissions, par exemple, en leur absence; Il peut s'agir d'un système qui ne permet l'accès aux émissions (ordinairement brouillées) que moyennant l'utilisation d'un code personnel (Personal Identification Number ou PIN), d'une carte spéciale ou d'une carte de crédit. Dans le cas de services pour adultes, ce type de système permet aux parents de contrôler l'accès aux émissions.

L'émergence de *dispositifs techniques de contrôle parental* a suscité un vaste débat, notamment sur l'opportunité d'y avoir recours dans le domaine de la télévision en clair. L'opportunité de coupler une classification systématique des contenus à un mécanisme de contrôle parental, sur le modèle canadien ou américain, a rencontré un intérêt particulier au Parlement Européen et au Conseil lors de la révision de la directive "Télévision sans frontières"³. La question a également donné lieu à un débat dans plusieurs Etats membres. Les différents débats ont rapidement fait émerger, au delà des problèmes de mise en oeuvre de ce type de système (notamment en matière de classification des contenus), une question plus fondamentale d'opportunité qui n'a pas encore été tranchée.

Les industries concernées ont également reconnu l'importance de la question de la protection des mineurs et développent des solutions concrètes. Des *guides électroniques* pour naviguer dans la diversité des programmes télévisuels seront bientôt proposés sur le marché et offriront certaines possibilités en matière de contrôle parental. Originellement conçus pour faciliter et automatiser la programmation des magnétoscopes dans un environnement multi-chaînes, ces guides électroniques pourront décrypter une large gamme d'informations sur les programmes, y compris en matière de contenus problématiques pour des mineurs.

Dans le domaine de la *télévision digitale*, l'usage d'un décodeur et la nécessité de disposer de guides électroniques, en raison de la quantité de programmes disponibles, fournissent l'opportunité de développer des dispositifs d'information du téléspectateur et de contrôle des contenus. En phase de lancement, la pression sur le prix des décodeurs numériques n'a jusqu'à présent pas permis d'intégrer cette dimension. Mais à mesure que se développera le marché, si cela semble répondre à un besoin des consommateurs, l'introduction de ce type de fonctions pourra se faire à des coûts modérés.

³ Directive 89/552.

b) Les services en ligne

Contrairement aux services de radiodiffusion, les services en ligne ne permettent pas une ségrégation des contenus basée sur l'horaire de diffusion. Tous les contenus disponibles peuvent être consultés en permanence. Par ailleurs, l'accès aux contenus se fait sur une base individualisée (choix d'un contenu précis), au moment choisi par l'utilisateur. Dans ce contexte, les solutions envisageables pour assurer la protection des mineurs peuvent varier selon la nature plus ou moins ouverte des réseaux.

* **Les réseaux fermés**

Les *systèmes de vidéo à la demande* présentent, dans leur stade de développement actuel, certaines caractéristiques qui facilitent la protection des mineurs.

Les opérateurs qui les proposent sont clairement identifiables et relativement peu nombreux. Quand ils ne proposent pas des contenus eux-mêmes, ils établissent des liens contractuels avec des fournisseurs de contenus. Cette structure permet d'instaurer un *système transparent de responsabilité sur les contenus offerts*. S'il apparaît clairement disproportionné d'interdire tout contenu pouvant nuire aux mineurs sur de tels services, il est envisageable de définir, avec les opérateurs concernés, les moyens à mettre en oeuvre pour une protection efficace des mineurs:

- *identification ou classification des contenus litigieux* au travers des guides électroniques de programmes (par exemple, identification d'un espace réservé aux divertissements pour adultes);
- *preuve de l'âge* à l'occasion de paiement ou de l'accès au programme (via une carte bancaire ou un système de numéro personnel d'identification);
- possibilité "*d'opting out*" de certaines catégories de programmes à la demande de l'utilisateur (l'utilisateur n'aurait alors accès qu'à une partie des contenus disponibles).
- *dispositifs de contrôle parental* permettant de bloquer l'accès à certaines catégories de programmes.

Dans les *services en ligne propriétaires*, la *partie éditoriale* (contenus proposés par le service lui même ou proposés sur la base d'un contrat entre le service et des fournisseurs de contenus) présente des caractéristiques similaires et offre donc des solutions comparables. La taille du réseau joue ici cependant un rôle crucial: sur un réseau mondial il peut s'avérer difficile de déterminer des solutions acceptables dans tous les pays couverts par le service.

* **Les réseaux ouverts**

La question de la protection des mineurs apparaît plus difficile à régler dans le cas de réseaux de communications ouverts où chaque utilisateur est un fournisseur de contenus potentiel. Sur les *réseaux propriétaires ou sur l'Internet*, des milliers de contenus sont créés, consultés, échangés de façon plus ou moins interactive entre les utilisateurs, ce qui nécessite l'intervention de différents intermédiaires entre le fournisseur de contenus et les utilisateurs qui y accèdent.

Face à la menace d'une co-responsabilité, notamment pénale, pour communication de contenus nuisibles à des mineurs, l'industrie a spontanément développé une série de mécanismes de protection des mineurs. Ces mécanismes peuvent être regroupés selon le niveau auquel ils opèrent: le niveau des fournisseurs de contenus, celui des fournisseurs d'accès ou celui de l'utilisateur.

Pour permettre aux parents un accès complet à l'Internet (ou à un service en ligne propriétaire) tout en contrôlant ou limitant l'accès des mineurs, seuls les systèmes développés au niveau de l'utilisateur offrent une solution globale. Des systèmes de protection et de filtrage extrêmement variés sont basés sur des logiciels dont la sécurité dépend largement de la sophistication du produit.

Au-delà de l'identification préalable des utilisateurs commune à tous les systèmes, différentes fonctionnalités sont proposées:

- dispositifs de *blocage de l'ordinateur* permettant aux parents de limiter l'accès des mineurs à des moments où ils sont présents;
- la *mémorisation de la navigation sur les réseaux* (sites accédés, messages échangés...) permet aux parents de surveiller l'usage effectif des services par les mineurs;
- le *filtrage systématique des contenus* permet d'intercepter automatiquement des contenus problématiques. La première génération de systèmes de ce type fonctionne principalement sur la base de mots clés et d'identification de certains types de contenus (images). Cela limite l'efficacité de la protection (quelques mots clés ne peuvent suffire à déterminer le champ des contenus susceptibles d'affecter des mineurs) tout en occasionnant une limitation importante de l'accès à des contenus non problématiques.
- le *blocage de sites sur une base sélective* peut être mis en oeuvre sur la base d'une labellisation des contenus en vue de leur filtrage par des logiciels.

Tous les services audiovisuels et d'information sont susceptibles d'intégrer des dispositifs de contrôle des contenus, notamment de contrôle parental. De tels systèmes ne sont cependant pas encore disponibles sur tous les services et les systèmes existants n'offrent pas toute la sécurité voulue. Mais l'exploration et l'exploitation de ce potentiel commun à l'ensemble des services audiovisuels et d'information doit constituer une priorité. Vu le caractère potentiellement transfrontalier de tous ces services, l'Union européenne est concernée par les différents aspects de ces développements.

4 *Doit-on privilégier une approche réglementaire ou d'auto-réglementation (éventuellement encadrée) en matière de dispositifs de contrôle parental? Quelles seraient les règles à prévoir, notamment au niveau de l'Union européenne?*

5 *Dans quels cas (types de services ou autres critères) devrait-on envisager la fourniture systématique de dispositifs de contrôle parental? Doit-on envisager des régimes de fourniture obligatoire? Si oui, sous quelle forme et vis à vis de quels opérateurs? Dans ces différents cas, quelles sont les fonctions indispensables que devraient fournir les dispositifs proposés?*

2.2.2 La labellisation des contenus

L'identification des contenus susceptibles de nuire aux mineurs soulève de prime abord un problème de fond: d'une part, il n'y a pas nécessairement de consensus, y compris sur le seul plan médical, sur les contenus qui sont susceptibles d'affecter le développement moral ou physique des mineurs; d'autre part, la catégorie "mineurs" n'est pas homogène et il est douteux que les mêmes problèmes se posent pour des enfants de 4 ans que pour des adolescents de 15 ans.

Ces deux difficultés ont abouti dans la pratique à une *grande variété et une large incompatibilité des classifications nationales* mises en oeuvre pour certains médias, notamment le film cinématographique. Transposée dans le domaine des services, cette diversité n'est pas sans conséquences sur la circulation des contenus concernés.

Conjuguer l'exploitation des nouveaux moyens de contrôle des contenus avec la libre circulation des services suppose une *évolution de systèmes centralisés de classification vers des systèmes décentralisés de labellisation des contenus, plus respectueux de la diversité des sensibilités*. Cette évolution apparaît plus ou moins urgente selon la nature des services.

a) Les services de radiodiffusion

En l'absence de dispositifs de contrôle parental, la programmation des chaînes repose sur une classification centralisée, opérée par le radiodiffuseur sur la base de réglementations et de recommandations plus ou moins détaillées. Dans le contexte du développement de guides électroniques de programmes et de systèmes de navigation, des solutions peuvent être développées pour permettre de prendre en compte, dans le cas de services transnationaux, la diversité des sensibilités nationales:

- l'information concernant les programmes offerts peut être différenciée selon les pays ciblés par le service (pour un même service desservant les pays A et B, des classifications différentes - A dans le pays A et B dans le pays B - peuvent être associées aux mêmes programmes);
- la classification/labellisation des programmes peut être décentralisée (le service prévoit des structures de classification/labellisation dans les différents pays qu'il dessert).

b) Les services en ligne

Les systèmes de vidéo-à-la-demande et les services en ligne propriétaires peuvent également opérer une classification des contenus qu'ils proposent eux-mêmes (ou via des contrats avec d'autres fournisseurs de contenus). Sans que cela soit encore systématique sur les services en ligne propriétaires, l'information des utilisateurs sur le caractère éventuellement nuisible de certains contenus pour des mineurs tend à se développer.

En revanche, la structure ouverte de l'Internet ainsi que les applications conviviales et fortement interactives des services en ligne propriétaires posent la question de la classification des contenus en des termes radicalement différents. La variété des formes "d'édition" des contenus et le fait que chaque utilisateur constitue un "éditeur" potentiel nécessite la mise en oeuvre d'un filtrage des contenus disponibles. Trois types différents de filtrage des contenus ont été développés:

- Le filtrage sur base de "**listes noires**" vise à bloquer l'accès à des sites identifiés en fonction des contenus problématiques qu'ils contiennent (nudité, violence, sexe...); la mise à jour permanente de ces listes reste très problématique;
- Le filtrage sur base de "**listes blanches**" n'autorise l'accès qu'à des sites préalablement identifiés; l'accès aux contenus est donc ici largement limité;
- Le filtrage sur base d'une "**labellisation neutre**" permet aux utilisateurs d'utiliser, en fonction de leurs propres critères de sélection, des informations sur les contenus introduites par les fournisseurs de contenus ou des tiers.

La combinaison de ces différents modes de filtrage permet aujourd'hui de créer un environnement globalement sûr pour l'accès des mineurs à l'Internet. Pour autant, seule la généralisation du filtrage sur base de "labellisation neutre" permet d'envisager un règlement global de la question.

Comme le montre la Communication "Contenu illégal et préjudiciable sur Internet", PICS (Platform for Internet Content Selection) offre précisément un standard ouvert et global pour la mise en oeuvre de cette "labellisation neutre". *Au niveau de l'Union européenne, PICS présente un avantage décisif: en offrant un cadre très flexible pour la classification et l'indexation des contenus et en permettant d'associer à un même contenu plusieurs classifications fournies par différents tiers et comportant différents types d'informations, PICS permet de prendre en compte les différences de sensibilité nationales, locales et personnelles.* De nombreux systèmes de filtrage incorporent déjà le système PICS ("PICS compatible") mais le véritable défi reste celui d'atteindre une masse critique de sites et de contenus labellisés.

Pour tous les services fonctionnant sur une logique de demande individuelle du consommateur, l'encouragement de la labellisation des contenus par les fournisseurs de contenus et par des tiers constitue une priorité pour le développement harmonieux de dispositifs de contrôle des contenus en général et de contrôle parental en particulier.

- 6 *Comment peut-on mettre en oeuvre une décentralisation de la labellisation des contenus, permettant de respecter les différentes sensibilités nationales, locales et personnelles, dans le cas des services audiovisuels et d'information transnationaux?*
- 7 *Quels sont les éléments de standardisation qui permettraient un développement cohérent de la labellisation des contenus au niveau européen, notamment dans les services digitaux (standardisation des types d'informations fournies, de l'encodage et du décodage de ces informations ou autres)?*

2.3 L'éducation aux médias

Les mutations des services audiovisuels et d'information, de la radiodiffusion généraliste en clair au nouveau modèle de communication offert par l'Internet, nécessitent l'apprentissage d'une nouvelle relation avec les médias audiovisuels (voir également annexe IV).

Parents et enfants doivent apprendre à utiliser les nouveaux outils de communication. Leur attention doit être attirée sur les nouveaux risques qu'ils comportent mais également sur les différents moyens de protection disponibles. L'information, la sensibilisation et l'éducation s'avèrent primordiaux pour établir une protection efficace des mineurs et instaurer un climat de confiance propice au développement des nouveaux services.

Dans ce contexte, l'initiative "Apprendre dans la Société de l'Information"⁴ doit contribuer à diffuser de nouvelles méthodes de sensibilisation des jeunes sur ces questions.

⁴ Doc. COM(96)471 final du 25 septembre 1996.

CHAPITRE III LE CONTEXTE DE L'UNION EUROPEENNE INSTRUMENTS ET ACTIONS PRIORITAIRES

Bien que relevant principalement de la compétence des Etats membres, la question de la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information concerne également l'Union européenne, et les institutions communautaires ont à plusieurs reprises manifesté leur attachement à la protection de ces intérêts généraux⁵.

Dans le cadre du droit communautaire et des instruments qu'il fournit en la matière, deux aspects méritent une attention particulière:

- d'une part, le principe de libre circulation des services dans la Communauté suppose la suppression des entraves injustifiées et parfois, le rapprochement des législations nationales.
- d'autre part, le Traité de l'Union européenne prévoit une procédure de coopération en matière de justice et d'affaires intérieures qui peut s'appliquer à certains aspects de protection des mineurs et de la dignité humaine dans les nouveaux services électroniques.

Par ailleurs, dans différents domaines, la Commission considère que la coopération avec les administrations nationales et les industries concernées, de même que la coopération au niveau international, constituent des axes prioritaires pour l'action au niveau de l'Union européenne.

1. Le principe de libre circulation des services

La libre prestation de services constitue une des quatre libertés fondamentales qui régissent l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

Le développement des nouveaux services radiodiffusés (télévision digitale, paiement à la séance, quasi vidéo à la demande) intervient dans le cadre de la *directive "télévision sans frontières"* qui comprend certaines règles communes en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine et permet ainsi la libre circulation de ces services (voir annexe III). Inspiré du modèle de la radiodiffusion généraliste en clair, ce cadre réglementaire devra vraisemblablement être testé, notamment en termes de proportionnalité, et sa mise en oeuvre devra tenir compte des caractéristiques des services qui verront effectivement le jour. En revanche, le principe fondamental d'application de la seule loi du pays d'émission, assorti, en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine, d'une procédure exceptionnelle de contrôle par l'Etat de réception, ne doit pas être remis en cause.

La Commission étudiera, en étroite collaboration avec les représentants des Etats membres, le fonctionnement des dispositions pertinentes de cette directive, notamment dans le contexte de leur application à de nouvelles formes de services radiodiffusés.

⁵ Voir notamment la Déclaration commune du Parlement Européen, du Conseil, des Représentants des Etats membres et de la Commission du 11 juin 1986 contre le racisme et la xénophobie qui est sans doute la plus solennelle à ce jour.

La modification en cours de la directive peut fournir un cadre formel approprié pour cette coopération avec les Etats membres (le Comité de contact). En outre, dans le cadre de l'évaluation périodique de l'application de la directive, la Commission devrait accorder une attention particulière à cette question et, en liaison avec les autorités compétentes des Etats membres, mener une enquête sur les avantages et les inconvénients possibles d'autres mesures visant à faciliter le contrôle exercé par les parents ou les éducateurs sur les programmes.

Si la libre circulation des services de radiodiffusion au sein de la Communauté est assurée dans le cadre de la directive "Télévision sans frontières", la circulation transfrontalière des autres types de services audiovisuels et d'information intervient dans le cadre juridique du Marché intérieur, en particulier du principe de libre circulation des services.

Les Etats membres ont la possibilité de prendre des mesures indistinctement applicables, justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, mais à condition que ces mesures soient strictement proportionnées au but poursuivi et qu'il n'en existe pas d'autres, moins restrictives, susceptibles d'obtenir un effet équivalent. Nous retrouvons donc ici, dans le contexte de la libre prestation de services, un test de proportionnalité du type de celui que nous avons mis en exergue dans le contexte du principe de liberté d'expression.

Qu'il s'agisse de réglementation ou d'auto-réglementation, la Commission devra veiller à ce que les mesures adoptées ne soient pas discriminatoires et que leur mise en oeuvre effective soit strictement proportionnée aux buts qu'elles poursuivent⁶.

A la lumière de ce principe, le développement d'un cadre harmonieux pour le développement transfrontalier des nouveaux services audiovisuels et d'information doit être conçu comme un objectif à poursuivre progressivement (en tenant compte du rythme de développement des services) et par les moyens appropriés. La Commission est d'avis qu'à ce stade de développement des nouveaux services, il est prématuré de présenter des propositions précises, notamment réglementaires, au niveau communautaire.

2. Coopération en matière de justice et d'affaires intérieures

Introduite dans le Traité d'Union Européenne⁷, *la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures a un rôle fondamental à jouer pour faire face à certains aspects de protection des mineurs et de la dignité humaine dans les nouveaux services électroniques, notamment la mise en oeuvre des régimes d'interdiction pénale de certains types de contenus.*

⁶ S'agissant des mesures à caractère réglementaire, la proposition d'un instrument de transparence pour les services de la société de l'information (COM(96)392) constituera un instrument fondamental pour assurer, au niveau communautaire, le juste équilibre entre, d'une part, la protection d'intérêts généraux tels que la protection des mineurs et de la dignité humaine et, d'autre part, la libre circulation des services électroniques.

⁷ Le titre VI du Traité sur l'Union Européenne contient les dispositions sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures

Comme la définition des délits et crimes varie d'un pays à l'autre, tous les actes répréhensibles ne sont pas nécessairement punissables dans tous les Etats membres. Vu la nature internationale des services audiovisuels et d'information, les auteurs ou fournisseurs de contenus peuvent abuser de cette situation en fournissant des contenus dans un pays où ils sont considérés comme illégaux, à partir d'un pays où ils sont considérés comme légaux. Même quand la législation du pays en cause interdit un contenu et exige une poursuite pénale, l'auteur ou le fournisseur du contenu peuvent se trouver en dehors du champ d'application de la loi pénale et de la compétence des agents de la force publique soumises aux limites du territoire national.

Il apparaît dès lors opportun de *renforcer la coopération entre les Etats membres en vue de lutter efficacement contre les contenus et usages illégaux des nouvelles technologies*. Il est nécessaire d'établir certains *standards communs* dans leurs législations pour éviter des lacunes propices au développement d'activités criminelles. De manière générale, la coopération pénale, judiciaire et policière doit être renforcée entre les Etats membres. Une plus grande cohérence d'approche entre les Etats membres facilitera également la coopération nécessaire avec des tiers.

Le Traité de l'Union Européenne fournit des instruments pour une telle coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures. *L'accord politique des Ministres de la Justice et des Affaires Intérieures*, réunis à Dublin les 26 et 27 septembre derniers, pour renforcer la coopération policière dans le cadre d'EUROPOL contre la pédophilie et le trafic d'enfants et de femmes, ainsi que pour entreprendre la définition de standards minimums législatifs communs en matière d'abus sexuel des enfants, constitue un exemple récent de cette coopération.

D'autres formes de coopération pourront être envisagées aussi bien sur des questions juridiques (anonymat sur les réseaux, rapprochement des règles pénales, conventions internationales d'extradition...) que des aspects pratiques (par exemple, la formation des autorités policières en matière d'utilisation de l'ordinateur et des réseaux électroniques, échanges d'informations en matière de traitement d'affaires criminelles liées à l'utilisation de nouveaux services électroniques...).

3. Axes prioritaires de coopération

En vue de faciliter l'émergence de solutions cohérentes au niveau de l'Union européenne et sans préjudice des actions à court terme proposées dans le cadre de la Communication "Contenu illégal et préjudiciable sur Internet", la Commission considère qu'il est important d'isoler les domaines de coopération pertinents.

3.1 La coopération administrative

La coopération des administrations nationales compétentes apparaît comme une priorité en vue de définir un cadre cohérent, au niveau de l'Union, concernant la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services en ligne (des systèmes de vidéo-à-la-demande à l'Internet). Cette coopération doit notamment porter sur les aspects suivants:

- * ***L'échange d'informations*** sur les évolutions en cours (problèmes concrets, jurisprudence, auto-réglementation, projets de réglementation...) permettra de développer une expertise communautaire de la problématique.
- * ***L'analyse comparée des législations nationales et de leur mise en oeuvre*** en vue, notamment, d'encourager les Etats membres à introduire des standards minimums communs concernant les contenus illégaux;
- * ***L'établissement de recommandations et d'orientations pour la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.*** Sans préjuger du programme de travail de ce cadre de coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, ces priorités concrètes concernant le domaine des nouveaux services pourront être prises en compte dans des travaux qui auront souvent une portée plus large (lutte contre le racisme et la xénophobie, contre la traite des femmes ou contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales...).
- * ***La définition d'un cadre commun pour l'auto-réglementation au niveau européen,*** dans les cas où l'auto-réglementation sera jugée opportune. Ce cadre devra notamment comprendre:
 - les *objectifs à atteindre* en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine qui constitueront le "cahier des charges" de l'auto-réglementation;
 - des principes concernant la *représentation des industries* concernées au niveau européen et les *procédures de décision*;
 - un *calendrier* pour l'élaboration d'un *code de conduite* et de mesures concrètes de protection par les industries concernées;
- * ***L'établissement de recommandations et d'orientations communes pour la coopération internationale.*** Il s'agira d'identifier, sur la base des travaux réalisés au niveau de l'Union, les valeurs et principes communs susceptibles d'être défendus dans les enceintes internationales.

3.2 La coopération des industries concernées

Vu le rôle primordial des industries concernées pour l'élaboration et la mise en oeuvre de toute solution aux problèmes de protection des mineurs et de la dignité humaine, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une large mobilisation de ces industries au niveau européen. Leur capacité à parler d'une seule voix au travers d'instances réellement représentatives sera ici déterminante.

Les principaux chantiers que devront entreprendre ces industries concernent:

- ***l'élaboration d'un code de conduite*** et de mesures concrètes dans un cadre défini par la coopération des administrations nationales;
- ***l'identification de besoins éventuels de standards communs en matière de labellisation des contenus;***

- la **promotion du standard PICS ou de systèmes ouverts équivalents** en vue d'atteindre rapidement une masse critique de contenus labellisés et de dispositifs de navigation et/ou de contrôle parental compatibles entre eux.

3.3 Coopération pour l'information et la sensibilisation des utilisateurs

Cette question recouvre un double objectif de moyen et long terme:

- faire en sorte que les utilisateurs des nouveaux services électroniques (notamment les parents et les mineurs) soient conscients des **risques spécifiques** qu'ils représentent et qu'ils utilisent efficacement les **moyens de protection existants**;
- promouvoir **l'implication d'associations ou d'organisations représentatives de mouvements de citoyens dans le processus de labellisation des contenus** (labellisation par des tiers).
- promouvoir l'implication des **organisations de consommateurs** ainsi que des consommateurs individuels dans le processus de **surveillance du marché**;
- promouvoir la **sensibilisation des parents** à leur responsabilité de **surveiller les activités de leurs enfants**.

Les moyens à mettre en oeuvre dans ce contexte méritent une étude approfondie. Au niveau de l'Union européenne, la Commission propose de travailler, par étapes, autour des axes suivants:

- **étude** (notamment, évaluation de l'efficacité) des initiatives en cours et **échange de bonnes pratiques**;
- **coopération** avec les milieux concernés (autorités publiques, communautés éducatives, associations de consommateurs, industries concernées...);
- établissement d'un **programme d'actions** centré sur le soutien d'initiatives apportant une réelle plus-value communautaire: identification de messages communs et initiatives transnationales (campagnes d'information et de sensibilisation, production de matériels pédagogiques...).
- **travaux de recherche** visant à établir une Société de l'Information conviviale. Ceci sera l'un des thèmes prioritaires du Vème Programme Cadre de Recherche.

3.4 Promotion de l'accès des mineurs aux nouveaux services électroniques

La Commission étudiera les possibilités de prendre en compte cette priorité dans les programmes communautaires existants en matière d'éducation et de soutien des industries de contenus. Par ailleurs, elle favorisera l'information mutuelle et l'échange de bonnes pratiques dans les réseaux appropriés au niveau européen.

L'importance et la variété des formes de coopération à mettre en oeuvre pour développer des solutions adéquates nationales, communautaires et globales, appellent les questions suivantes :

- | |
|---|
| <p>8 <i>Comment mettre en oeuvre la coopération administrative au niveau de l'Union européenne? Doit-elle être formalisée? Si oui, dans quel cadre institutionnel?</i></p> <p>9 <i>Comment articuler les travaux au niveau européen et international? Notamment, doit-on privilégier le développement de solutions au niveau de l'Union européenne avant de les promouvoir au niveau international ou doit-on mener les deux exercices en parallèle? Quels sont les cadres les plus pertinents pour la coopération internationale (G7, OCDE, UIT, OMC, UN...ou contacts bilatéraux)? Comment doit se formaliser cette coopération internationale?</i></p> |
|---|

CONCLUSION

L'attention et l'urgence en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine sont principalement focalisées sur les services décentralisés, et notamment l'Internet. Pour ces services, il apparaît clairement qu'entre les limites inhérentes à des solutions purement nationales et la difficulté de dégager et mettre en oeuvre des solutions globales, l'Union européenne a un rôle fondamental à jouer. Mais le potentiel de développement transnational des services centralisés justifie également la recherche de solutions communes et/ou compatibles dans l'Union européenne pour ce type de services.

Dans le prolongement des premières orientations concrètes à court terme, présentées dans la Communication "Contenu illégal et préjudiciable sur Internet", les orientations proposées et les questions posées dans ce Livre Vert visent à approfondir le débat sur les conditions de l'émergence d'un cadre cohérent de protection des mineurs et de la dignité humaine pour les services audiovisuels et d'information dans l'Union européenne. Ces questions et orientations doivent faire l'objet d'une consultation large et approfondie de l'ensemble des milieux concernés. La Commission espère de nombreuses contributions autour des points suivants:

- commentaires sur l'analyse de la situation présente et informations complémentaires sur les développements en cours (réglementaires, auto-réglementaires, techniques...);
- commentaires sur la pertinence des orientations et des propositions développées;
- réponses concrètes aux différentes questions posées.

Les contributions doivent être adressée, *au plus tard le 28 février 1997*, à l'adresse suivante:

Commission Européennes
Direction Générale X
Unité X.D.3
M. Paulger
Rue de la Loi 102, Bureau 5/23
B - 1049 Bruxelles
Courrier électronique : gregory.paulger@dg10.cec.be

ANNEXES

TRAVAUX PREPARATOIRES

Les travaux menés en préparation de ce document sont principalement de deux ordres:

D'une part, les Etats membres ont été invités à répondre à un *questionnaire portant sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans le contexte du développement des services de la société de l'information*¹. Tous les Etats membres ont répondu favorablement à ce processus de consultation. L'analyse des réponses, affinée dans le cadre d'une réunion de représentants des Etats membres² et par des contributions complémentaires de plusieurs Etats membres, confirme largement l'opportunité d'un débat au niveau de l'Union européenne. En effet, dans la majeure partie des Etats membres, cette problématique est étudiée ou débattue, et les questions occupent le plus souvent le devant de la scène. Au delà de la diversité des approches nationales, la prise en compte des dimensions communautaires et internationales émerge comme un principe commun.

D'autre part, et dans la perspective de ce Livre Vert, la Commission a fait réaliser une *série d'études portant sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans la société de l'information*³. Les études couvrent à la fois les aspects réglementaires, économiques et technologiques de la question dans les 15 Etats membres, le Canada, le Japon et les Etats-Unis. Une synthèse de ces études est disponible auprès de la Commission Européenne.

Par ailleurs, de nombreux *contacts informels* ont permis de prendre en compte les analyses développées par les opérateurs économiques et les autres milieux concernés.

¹ Questionnaire adressé en octobre 1995 aux Etats membres.

² La réunion des représentants des autorités nationales compétentes a eu lieu le 12 juillet 1996 à Bruxelles.

³ Ces études ont été réalisées par la société Hydra Associates - Londres.

LES SERVICES ELECTRONIQUES

1. Glossaire

**Radiodiffusion digitale*

La radiodiffusion digitale renvoie à un nouveau mode de diffusion des émissions de radiodiffusion (différent du mode traditionnel dit "analogique"). Les images sont traduites en informations numériques (langage digital désormais commun à la radiodiffusion, aux télécommunications et à l'informatique. La compression de ces informations numériques (par des algorithmes) permet de réduire considérablement la portion du spectre nécessaire à la diffusion d'un service de radiodiffusion.

Concrètement, plusieurs "bouquets de services de télévision digitale" ont vu le jour ou sont en préparation en Europe.

**Paiement à la séance*

Les services de Paiement à la séance (ou Pay-per-view - PPV) offrent aux téléspectateurs la possibilité de choisir dans une grille de programmes et de ne payer que ce qu'ils regardent. Ils appartiennent à la sphère de la radiodiffusion en ce que la diffusion est déclenchée par le service à destination du public (même si ce public est limité aux téléspectateurs qui disposent du matériel de réception adéquat), le choix du téléspectateur se bornant, techniquement, à déterminer la portion des émissions diffusées qui sera décodée et donc effectivement visionnée. Il s'agit d'une communication "point to multipoint", c'est à dire d'un point (de diffusion) vers de multiples points (de réception).

**Quasi-vidéo à la demande*

Les services de Quasi vidéo à la demande (ou Near-video-on-demand - NVOD) fonctionnent sur le même principe que ceux de paiement à la séance mais le choix du consommateur est élargi par le fait que le même programme est diffusé en parallèle à des intervalles de temps très courts.

**Systèmes de Vidéo-à-la-demande*

Les systèmes de Vidéo à la demande (ou Video-on-demand - VOD) offrent aux consommateurs toute une gamme de services transactionnels, des films à la demande à la vente électronique en passant par le télé-banking. Le consommateur a la possibilité de sélectionner le contenu de son choix au moment de son choix. Comme tous les services "réellement interactifs", ces services appartiennent à la sphère des télécommunications en ce que la diffusion du programme est déclenchée par le téléspectateur, sur son appel individuel. Il s'agit d'une communication "point to point", c'est à dire d'un point (de diffusion) vers un seul point (de réception).

* ***Vidéotex***

Le réseau Télétel lancé en France en 1984 constitue le système de vidéotex le plus développé du monde. Plus des deux tiers de la population française a accès au réseau via un terminal spécifique (le minitel) et profite ainsi d'environ 25 000 services différents, notamment transactionnels.

* ***Services en ligne dits "propriétaires"***

Le marché des services en ligne propriétaires est dominé par trois opérateurs nord-américains: AOL qui comptait 4,5 millions d'abonnés dans le monde en 1995, CompuServe (3,7 millions d'abonnés) et Prodigy. CompuServe est le service le mieux implanté en Europe avec 500.000 abonnés en 1995, visant 1 million en 1996. AOL en association avec Bertelsmann a lancé un service en Allemagne et au Royaume Uni. Par ailleurs, Microsoft Network développe des services visant spécifiquement les marchés européens. Enfin, Planet Internet (contrôlé par KPN - opérateur de Télécommunications aux Pays Bas) développe une stratégie européenne.

* ***Internet***

L'Internet est plus difficile à définir. Il s'agit en fait d'un réseau (de réseaux) mondial d'ordinateurs qui peuvent communiquer entre eux grâce à une série de protocoles communs. Né aux Etats Unis, à l'origine à des fins militaires, puis utilisé par la communauté universitaire et scientifique, ce n'est que dans les 5 dernières années que l'Internet est devenu un réseau mondial accessible au grand public. Les estimations du nombre d'utilisateurs de l'Internet de par le monde varient entre 30 et 50 millions de personnes et la croissance est partout exponentielle. Sur cette base, l'Internet connaît une mutation rapide. Encore principalement utilisé pour la recherche d'informations et le courrier électronique, il peut devenir le support de nombreux services commerciaux.

Une présentation détaillée du fonctionnement de l'Internet est fournie dans la Communication "Harmful and illegal content on the Internet".

2. Les environnements des nouveaux services audiovisuels et d'information

Types d'architecture	UTILISATEURS	INTERMEDIAIRES	INFRASTRUCTURE ET RESEAU	SERVICES ET CONTENUS MULTIMEDIAS
TV DIGITALE	Terminal: Set Top Box + TV		Satellite, câble, hertzien	Contenus entièrement contrôlés par les radiodiffuseurs Principalement, VIDEO ET SONS
SYSTEME VOD (architecture fermée)	Terminal: Set Top Box + TV		Réseau à large bande propriétaire	Services et contenus édités sous contrôle de l'opérateur du système VOD TEXT, IMAGE FIXE, VIDEO ET SONS
SERVICE ON LINE PROPRIETAIRE (architecture fermée et services fortement interactifs)	Terminal: Modem + PC		Réseau propriétaire	Services et contenus édités sous contrôle du service propriétaire; Contenus injectés par les utilisateurs (e-mail, BBS, Chat lines) TEXT, IMAGE FIXE, PROGRAMMES INFORMATIQUES (sons et images animées en développement)
INTERNET (architecture ouverte)	Terminal: Modem + PC	Fournisseurs de Serveurs "host", Fournisseurs d'accès	Réseau de réseaux non propriétaire	Services et contenus "édités" (WWW); Contenus injectés par les utilisateurs ("home page" WWW, e-mail, BBS, Chat lines) TEXT, IMAGE FIXE, PROGRAMMES INFORMATIQUES (sons et images animées en développement)

ANNEXE III

CADRE REGLEMENTAIRE EN MATIERE DE PROTECTION DES MINEURS ET DE LA DIGNITE HUMAINE

I PRINCIPES GENERAUX

1. Principe de liberté d'expression

L'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme stipule:

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontières. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

Son *intégration dans l'ordre juridique communautaire* trouve un double fondement:

- d'une part, l'article F2 du Traité de l'Union Européenne stipule que: *"l'union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire";*
- d'autre part, la Cour de Justice de la Communauté Européenne a reconnu la pertinence du principe de liberté d'expression tel que proclamé par l'article 10 de la Convention et l'intègre au nombre des principes généraux du droit communautaire. Dans son Arrêt du 18 juin 1991 "Elliniki Radiophonia Tileorassi", la Cour a notamment déclaré:

"S'agissant de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (...), il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. A cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont collaboré ou adhéré (...). La Convention européenne des Droits de l'Homme revêt, à cet égard, une importance particulière (...). Il en découle que (...) ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect des droits de l'Homme ainsi reconnus et garantis."

Au niveau des Etats membres, le principe a valeur constitutionnelle (sauf au Royaume Uni qui n'a pas de constitution écrite):

Règles nationales de liberté d'expression

	Source des règles nationales	Media/types d'expression couverts	Limites du droit
Autriche	Constitution - Article 13	Oral ou écrit, édition ou image	Contrôle légal à posteriori
Belgique	Constitution - Article 19 (& Article 25 pour la presse)	Toutes expressions et tous médias	Contrôle légal à posteriori
Danemark	Constitution - Section 77	Tous médias	Contrôle légal à posteriori
Finlande	Constitution - Article 2 Section 10	Tous médias	Contrôle a priori autorisé quand la protection des enfants s'impose
France	Déclaration des droits de l'homme (texte constitutionnel) - Article 11	Tous médias	Dépend du type de moyen utilisé - ses contraintes techniques et son "influence"
Allemagne	Constitution - Article 5	Discours, écrits et images	Contrôle légal à posteriori en particulier, législations visant à la protection de la jeunesse et de la dignité personnelle
Grèce	Constitution - Article 14	Presse	Contrôle à posteriori de contenus qui insultent la chrétienté ou d'autres religions connues, insultent le Président, mettent en cause la sécurité nationale ou qui est obscène
Irlande	Constitution - Article 40.6.1	Expression de convictions et d'opinions	Des restrictions sont autorisées pour protéger l'ordre ou la moralité publics (blasphème, indécence) et l'autorité de l'Etat
Italie	Constitution - Article 21 Section 1	Tous médias	Restrictions fondées sur la moralité publique
Luxembourg	Constitution - Article 24	Expression orale et presse, mais interprétation plus large	Contrôle légal à posteriori
Pays-Bas	Constitution - Article 7	Presse et radiodiffusion; autres médias dans une moindre mesure	Contrôle légal à posteriori; les médias autres que la presse et la radiodiffusion peuvent être censurés pour des personnes de moins de 16 ans
Portugal	Constitution - Article 16	Toutes expressions	Contrôle légal à posteriori

Espagne	Constitution - Article 20	Pensées, idées et opinions, quel que soit le moyen d'expression	Lois basées sur le droit à l'honneur, à la vie privée, à l'image et à la protection des mineurs
Suède	Constitution - RF Section 1; TF Chapitre 1 Section 1; YGL Chapitre 1 Section 1	RF - général; TF - presse; YGL - film et télévision, potentiellement médias en ligne	RF - contrôle légal "acceptable dans une société démocratique"; TF et YGL - contrôle légal à posteriori basé sur la protection des mineurs, la violence, la haine faciale
Royaume Uni	-	-	-

Source: Hydra

Selon leurs traditions culturelles et juridiques, les Etats membres accordent, dans la pratique, un poids variable au principe de liberté d'expression. Dans certains pays, il aboutit à une interdiction totale de toute forme centralisée de contrôle a priori des médias et confère ainsi un rôle décisif à l'auto-réglementation des médias eux-mêmes. Dans d'autres pays, la protection, par l'Etat, de la moralité publique et des mineurs aboutit au maintien de certaines formes de censure a priori.

Par ailleurs, la rareté relative des recours et la durée des procédures devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme font de sa jurisprudence plus un élément de pression progressive sur les législations nationales qu'un outil de protection immédiate de la liberté d'expression.

La jurisprudence et la doctrine tendent à reconnaître une double dimension au principe: il garantit à la fois la liberté d'exprimer ou de communiquer des idées ou des informations et celle d'en recevoir ou de les rechercher. Dans le contexte des services électroniques, il s'applique donc aussi bien au service lui-même qu'à ses utilisateurs. Le principe s'applique sans considérations de frontières.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) a confirmé que la liberté d'expression couvrait non seulement les informations et les idées largement acceptées comme inoffensives, mais également celles qui sont susceptible d'offenser, de choquer ou de déranger¹.

Le principe n'est cependant nulle part absolu. La liberté d'expression peut être restreinte par l'Etat mais ces restrictions font l'objet d'un encadrement très précis par trois critères cumulatifs qui ressortent clairement de la jurisprudence de la CEDH²:

- d'une part, la restriction doit être prévue par la loi (exigence de transparence excluant l'arbitraire);
- d'autre part la restriction doit être nécessaire, c'est à dire correspondre à un besoin social impérieux en respectant les valeurs propres aux sociétés démocratiques;
- enfin, elle doit poursuivre un des buts légitimes limitativement énumérés; parmi ces buts légitimes, la protection de la moralité et de la santé publiques sont particulièrement pertinentes pour la protection des mineurs et de la dignité humaine.

¹ Arrêt Handyside/United Kingdom - 1976.

² voir notamment Arrêt Handyside/United Kingdom - 1976; The Sunday Times/United Kingdom - 1979.

On comprend aisément que la difficulté majeure réside dans l'appréciation du caractère *nécessaire* d'une mesure restrictive légale et poursuivant un but légitime. En effet, il ne suffit pas qu'une telle mesure apparaisse "utile" ou "raisonnable". Le caractère impérieux de la mesure ne peut se déduire que d'un examen approfondi de l'efficacité de la mesure ainsi que du degré d'ingérence qu'elle suppose. Cette analyse constitue un *test de proportionnalité* des mesures restrictives.

Un dernier aspect de l'article 10 de la Convention mérite une attention particulière dans le contexte des services électroniques. La possibilité, expressément prévue par le premier alinéa de l'article, de soumettre certaines activités (radiodiffusion, télévision et cinéma) à des régimes d'autorisations, doit être interprétée à la lumière de l'ensemble de l'article 10³ et donc des principes qui précèdent. Il s'en suit que cette possibilité ne doit pas être détournée pour imposer des restrictions à la liberté d'expression qui ne seraient pas justifiées au titre du test de proportionnalité évoqué plus haut.

Au niveau international, le **Pacte des Nations Unies pour le respect des droits civils et politiques** offre également une base commune aux pays démocratiques en consacrant le principe de liberté d'expression dans son article 19:

"1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considérations de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques."

Par ailleurs, le principe de liberté d'expression est repris à l'article 19 de la **Déclaration Universelle des Droits de l'Homme** du 10 décembre 1948.

Il faut noter que les différences de sensibilités et de valeurs sont souvent beaucoup plus marquées entre pays de continents différents qu'entre pays européens. Par exemple, le principe de liberté d'expression tel que consacré par le premier amendement à la Constitution des Etats Unis a, dans la pratique, une portée beaucoup plus large que le même principe en Europe:

³ Voir notamment les arrêts de la CEDH "Groppera Radio", 1990 - "Autronic", 1990 et "Informationsverein Lentia", 1993.

La protection des discours d'incitation à la haine par le "premier amendement" constitue un clair exemple de cette différence de portée du principe de liberté d'expression entre les Etats Unis et la plupart des pays d'Europe: dans une décision de juin 1992 (R.A.V./ City of St Paul), la Cour Suprême a jugé que même une expression haineusement raciste ne devait pas être punie en vertu du seul fait qu'une Communauté soit offensée par le message. Un tel discours ne pourrait être restreint que s'il présentait un danger clair et immédiat de causer des dommages concrets.

Le premier amendement a par ailleurs été utilisé pour protéger toute une série d'expressions non verbales telles que le fait de brûler le drapeau national, d'exposer des oeuvres d'art ou d'exposer des slogans sur des T-shirts.

2. Principe du respect de la vie privée

L'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'Homme stipule:

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale publique ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

II LES REGLES NATIONALES

1. La diversité des traditions juridiques et culturelles nationales

Cette diversité se traduit d'abord dans les structures institutionnelles qui déterminent l'articulation des niveaux de compétence du niveau central au niveau local: les Etats membres à structure fédérale, ou qui disposent de divers régimes d'autonomies régionales, doivent organiser un partage des compétences que ne connaissent pas les Etats membres à structure centralisée. Les premiers sont amenés, sur certains aspects relatifs aux médias, à respecter très largement les différences de sensibilités locales.

Elle se traduit également dans le poids relatif de la jurisprudence ("case law") par rapport à la réglementation, voir même dans la place conféré au jury en matière pénale par rapport aux juridictions ordinaires.

Elle se traduit également dans le rapport qu'entretiennent les autorités réglementaires avec les industries concernées, notamment en matière d'encouragement de l'auto-réglementation.

Elle se traduit enfin dans des différences de sensibilité, notamment en matière de mœurs et de moralité. Les réactions de l'opinion publique sont souvent déterminantes en matière de protection des mineurs et de la dignité humaine et révèlent de profondes différences culturelles. A titre d'illustration, il existe une différence frappante entre les pays nordiques, particulièrement sensibles aux contenus violents mais relativement libéraux en matière de contenus à caractère sexuel, et les pays latins, très sensibles aux questions de sexualité mais encore relativement peu à la violence.

En matière de protection des mineurs et de la dignité humaine, cette diversité semble parfois défier la synthèse et la comparaison: les mêmes formulations générales peuvent donner lieu à des applications concrètes différentes selon les pays, voir même dans différentes régions d'un même pays.

Cette diversité débouche sur une large disparité et un manque de transparence des règles nationales qui donne lieu à de nombreuses difficultés dans le contexte des services transnationaux.

2. les régimes d'interdiction absolue de certains contenus:

La mise en oeuvre de ces régimes suppose toujours une *marge d'appréciation des autorités et juridictions compétentes*:

- les contenus interdits peuvent faire l'objet d'une définition générale qui doit être interprétée au cas par cas en tenant compte des valeurs sociales du lieu et du moment: c'est le cas des législations interdisant les contenus à caractère obscène ou indécent dont l'application varie fortement selon les pays et l'époque; dans certains cas, des interdictions édictées pour la presse ont été progressivement étendues à l'ensemble des médias par la jurisprudence;

Catégories générales

Pays	A	B	DK	D	E	IR L	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	U K
interdiction absolue d'une catégorie générale de contenus	O	O M		H		O M		O M	O M	O				O	O M

O: contenus obscènes interdits

M: contenus contraires aux bonnes mœurs ou indécents interdits

H: contenus contraires à la dignité humaine

- les contenus interdits peuvent être définis plus précisément (pornographie violente, incitation à la haine...) mais la qualification doit souvent être étudiée à la lumière d'un contexte particulier.

Règles spécifiques concernant l'incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence

Pays	A	B	DK	D	E	IR L	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	U K
Haine, discrimination, violence	X	X	X	X		X	X			X		X	X	X	X

- à quelques exceptions près (notamment, la pornographie infantile dans certains pays), la détention de contenus interdits n'est pas à elle seule constitutive d'une infraction du fait de la protection de la vie privée. Il faut le plus souvent établir la communication ou l'intention de communiquer ces contenus à autrui⁴;

Pornographie infantile

Pays	A	B	DK	D	E	IR L	F	EL	I	L	NL	P	S	SF	U K
Pornographie infantile interdite	S	S	S	S	S	G	G	G	G	G	S	G	S	G	S

G: interdiction via une règle plus générale (obscénité, indécence...)

S: interdiction via une règle spécifique (pornographie infantile, protection des enfants contre les abus sexuels...)

- les travaux artistiques ou scientifiques sont généralement exclus des contenus interdits;
- certaines règles, bien que toujours en vigueur, sont tombées en désuétude dans la pratique;

Ces différentes caractéristiques débouchent sur un *manque de transparence des règles* d'interdiction générale qui rend difficile l'identification d'un socle concret de valeurs et de règles européennes.

⁴ Derrière l'unanimité de la condamnation de la pornographie infantile se cache un débat sur le fondement et la portée de l'interdiction. Quand l'interdiction est analysée comme une limite à la liberté d'expression, l'interdiction est limitée à la production, l'importation, la communication ou la détention en vue de communiquer ces contenus à autrui. En revanche, quand l'interdiction est édictée en vue d'éviter les abus sexuels sur les mineurs et leur protection contre de tels crimes, l'interdiction porte également sur la simple détention de tels contenus et offre des possibilités de saisie de ces contenus et de sanction des contrevenants par les autorités compétentes.

Il est à noter dans ce contexte que le Congrès Mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales récemment tenu à Stockholm a demandé, dans ses conclusions, un renforcement des législations nationales et de leur mise en oeuvre, notamment en étendant les interdictions existantes à la simple possession de pornographie infantile.

Par ailleurs, la "majorité sexuelle" peut être appréciée différemment selon les pays.

* **Les règles applicables dans certains pays tiers**

Dans le cadre de services ou réseaux globaux, toute législation nationale est a priori pertinente. On trouvera ainsi, en dehors de l'Union européenne, des pays peu démocratiques ou le non respect de la liberté d'expression aboutit à des tentatives d'interdiction ou de limitation draconienne de l'accès aux nouveaux services aussi bien que, à l'opposé, des pays où l'absence de contrôle réel crée des "paradis" pour la circulation de contenus généralement interdits. Par ailleurs, au delà de principes généraux tels que ceux énoncés par des Conventions ou Chartes internationales, notamment dans le cadre des Nations Unies, des systèmes de valeurs fort différents de par le monde justifient souvent des cadres réglementaires largement divergents.

Le présent Livre vert se limitera cependant à l'étude de trois pays tiers: le Canada, les Etats Unis et le Japon. En matière de régimes généraux d'interdiction, la situation dans ces trois pays est, schématiquement, la suivante:

Le Canada soumet à un régime général d'interdiction la production de la distribution de la pornographie infantile (sa simple détention est également interdite) et des contenus obscènes. Ces derniers couvrent toute forme d'exploitation excessive du sexe et toute combinaison du sexe avec le crime, l'horreur, la cruauté, ou la violence. Par ailleurs, l'incitation au génocide et à la haine contre un groupe identifié de personnes est interdite de même que la divulgation consciente de fausses informations.

Les Etats-Unis connaissent un régime d'interdiction générale de la pornographie infantile⁵ et des contenus à caractère obscène, articulé entre le niveau fédéral et le niveau de chaque Etat. L'interdiction des contenus à caractère obscène s'applique essentiellement à des contenus sous forme d'images (fixes ou animées) à caractère sexuel. En revanche, la protection du premier amendement (principe constitutionnel de liberté d'expression) s'étend aux discours incitant à la haine ou à la discrimination, pour autant que ces discours ne créent pas une menace immédiate de danger pour des personnes ou des biens.

Le Japon connaît également un régime d'interdiction générale de la distribution et de la possession en vue de la vente de contenus à caractère obscène. Mais la mise en oeuvre de ce régime s'appuie largement sur des codes de conduite élaborés par les différentes industries concernées et peut varier considérablement d'une région à l'autre. Enfin, ni la possession à des fins privées ni la production à des fins d'exportation de contenus obscènes ne sont interdites.

3. **Les régimes différenciés selon les médias**

Outre les régimes d'interdiction absolue, différentes considérations ont abouti au développement de régimes réglementaires spécifiques à chaque média.

⁵ Qui peut également couvrir la détention à des fins privées de pornographie infantile dans certains Etats.

3.1 La diversification des régimes

En dehors des contenus faisant l'objet d'une interdiction absolue, nous sommes face à des contenus dont la production et la distribution sont en principe autorisées. Pour autant, différents objectifs d'intérêt général ont amené au développement de restrictions spécifiques.

- La protection des mineurs contre des contenus susceptibles de nuire à leur épanouissement physique ou mental constitue un objectif d'intérêt général de portée quasiment universelle. Elle peut d'ailleurs être rattachée à la notion de "droits des enfants" telle que proclamée par la Convention des Nations Unies. Si une responsabilité primordiale est dévolue aux parents en la matière, l'autorité publique et les industries concernées ont traditionnellement joué un rôle décisif dans ce domaine. Sous une forme ou sous une autre, la protection des mineurs engendre une série de restrictions portant sur la distribution de contenus qui sont par ailleurs tout à fait légaux.

- La volonté de protéger les personnes sensibles, voir le "citoyen moyen", contre l'accès fortuit à des contenus susceptibles de les choquer, et donc la volonté de réserver l'accès à ces contenus aux adultes qui le souhaitent expressément, supposera certaines restrictions de leur distribution.

- La rareté de certains moyens de distribution (les fréquences hertziennes) a rendu nécessaire l'intervention d'un tiers dans pour leur allocation et à la définition de critères qui prennent en compte l'intérêt public. Ces critères comprennent traditionnellement des restrictions concernant les contenus susceptibles d'être distribués via ces médias.

Ces trois types d'objectifs d'intérêt général ne sont pas toujours clairement exprimés ou distingués dans les législations nationales, mais ils ont largement inspiré le développement de régimes différenciés selon les types de médias. La défense de ces objectifs suppose en effet une prise en compte des spécificités propres à chaque média, notamment autour des caractéristiques suivantes:

- l'impact présumé du média: l'image, notamment l'image animée, est ainsi traditionnellement supposée avoir un impact supérieur au texte;
- son degré de diffusion dans la société: la télévision "invitée" dans tous les salons ou le téléphone présent dans tous les foyers font l'objet d'une attention plus grande que d'autres médias moins répandus;
- le degré de choix du consommateur offert par le média: il dépend à la fois du nombre de fournisseurs de contenus sur un type de média donné, de la variété des contenus offerts, du degré d'information sur ces contenus et surtout, du mode d'accès à ces contenus.

Dans la pratique, la prise en compte objective et pondérée de ces différentes caractéristiques par les instances de régulation est parfois perturbée par des éléments moins rationnels. Certains faits divers tragiques relancent périodiquement la question de la responsabilité des médias dans le développement de comportements violents ou déviants dans la société. Dans ces cas, les réactions violentes de l'opinion publique, largement relayées par la presse, engendrent parfois des accusations hâtives et des réponses disproportionnées des autorités compétentes.

3.2 Les médias établis

Au delà des différences, parfois sensibles, d'un Etat membre à l'autre que révèle une étude détaillée des réglementations et autres mesures existant au niveau national, il est possible de dresser un rapide profil du régime appliqué aux médias établis.

3.2.1 Edition

L'édition apparaît comme le média le moins soumis à des restrictions à la liberté d'expression. Même quand certaines règles spécifiques existent concernant les contenus⁶, le contrôle est généralement a posteriori⁷. Par ailleurs, l'auto-réglementation est également peu développée, à l'exception notable des codes éthiques concernant la presse et le journalisme en particulier.

En revanche, plusieurs Etats membres (DK, E, F, G, et SF) ont institué des mécanismes d'enregistrement des publications, un contrôle obligatoire de l'éditeur sur les contenus qu'il édite, voir même des systèmes spécifiques de responsabilité dérogeant au régime de responsabilité de droit commun (F, P, SF). Ces dispositifs de transparence et/ou de responsabilité permettent de faciliter le règlement des litiges.

Par ailleurs, l'Allemagne dispose d'un système de classification des publications susceptibles de nuire aux mineurs: une autorité fédérale à caractère juridictionnel établit un index officiel de ces publications dont la mise à disposition de mineurs est ensuite totalement interdite. Les contenus visés sont notamment les publications immorales, contenant de la violence, de la pornographie, incitant au crime, faisant l'apologie du National Socialisme, portant atteinte à la dignité humaine ou incitant à l'usage de drogues.

⁶ En dehors des interdictions générales et des règles destinées à protéger les mineurs, les règles relatives aux contenus concernent principalement l'éthique journalistique (véracité et objectivité des informations, respect de la vie privée, respect de l'image de la personne...). Par ailleurs, certaines législations réitèrent certains principes généraux (concernant la moralité publique, l'obscénité, la non-discrimination...) dans des textes concernant spécifiquement la presse.

⁷ Parmi les Etats membres, on peut relever deux exceptions au principe du contrôle a posteriori:
En Irlande, le Censorship of Publications Board met en oeuvre la prohibition des publications indécentes, obscènes, en faveur de l'avortement ou faisant une trop grande place à des sujets liés à des crimes ou délits.
En France, les Maires ou Préfets peuvent procéder à la saisie d'une publication à des fins de protection de l'ordre public.

Ce cadre générale semble prendre en considération certaines caractéristiques majeures de l'édition:

- l'édition est par essence le média de la liberté d'expression et la presse, en particulier, joue un rôle décisif dans le fonctionnement des démocraties;
- toute personne peut éditer un contenu, la seule contrainte étant économique, et cette relative facilité d'accès à l'édition assure une grande diversité des publications disponibles;
- l'accès à "l'objet publié" suppose une démarche active du consommateur et il est relativement aisé de maintenir les publications litigieuses hors de portée des mineurs.

3.2.2 Cinéma et vidéo

En tant qu'expression artistique, le cinéma bénéficie d'une large liberté d'expression. La protection des mineurs a abouti dans tous les Etats membres à la création d'un système de classification obligatoire ou volontaire des films visant à déterminer l'âge conseillé ou requis pour accéder à leur projection en salle. Autour d'un objectif commun, ces systèmes sont très différents⁸ et leur mise en oeuvre reflète la diversité des sensibilités des organismes chargés au niveau national de la classification des films.

La classification des vidéos et d'autres produits audiovisuels (CD-rom, jeux vidéo...) est beaucoup moins développée mais tend, quand elle existe, à s'inspirer des modèles existant pour le cinéma⁹

3.2.3 Radiodiffusion télévisuelle

La radiodiffusion télévisuelle fait l'objet d'une régulation très développée en matière de contenus. Différentes techniques se conjuguent selon les Etats membres pour fixer les règles et assurer le contrôle:

⁸ Les systèmes les plus simples de classification ne connaissent que deux catégories de films (autorisés ou interdits aux mineurs) et seuls les films qui souhaitent être autorisés pour les mineurs doivent faire l'objet d'une classification. Dans d'autres pays la classification comporte différentes catégories selon les âges. Dans certains cas, les classifications à l'intérieur de la catégorie "mineurs admis" n'interviennent que pour faciliter l'exercice de la responsabilité parentale. Dans ce cas, les mineurs accompagnés d'adultes pourront être admis à la projection de films dont la classification ne correspond pas à leur âge. Dans les autres cas, il revient à l'exploitant de salles d'assurer le respect de la classification par la vérification de l'âge des clients.

⁹ Pour autant, certaines différences apparaissent entre ces régimes: le label peut être purement informatif, aucune obligation de contrôle n'étant imposée aux établissements proposant les vidéos cassettes à la vente ou à la location; l'auto-classification par l'industrie vidéo est largement développée, soit en complément, soit en remplacement d'une réglementation contraignante.

- le cadre légal impose, dans la majeure partie des Etats membres, des règles notamment en matière de dignité humaine et de moralité publique;
- des systèmes d'autorisation individuelle des radiodiffuseurs (souvent assortis de cahier des charges fixant des règles précises) existant dans la grande majorité des Etats membres, constituent un puissant moyen de contrainte (la violation des règles peut donner lieu au retrait de l'autorisation)
- l'auto-réglementation est également très développée, qu'il s'agisse d'un système inhérent au fonctionnement du service public ou d'initiatives propres des radiodiffuseurs privés;
- des autorités de contrôle, dotées de compétence et de moyens divers, ont également vu le jour dans la majorité des Etats membres.

Au delà de cette présentation générale, de claires différences apparaissent quant à l'encadrement des radiodiffuseurs, depuis des régimes proches de l'édition (DK, NL, S) jusqu'à des régimes de réglementation détaillée et de contrôle systématique.

Si le type de contenus posant problème est plus ou moins similaire dans les différents Etats membres (nudité/sexualité, violence gratuite, incitation à la discrimination ou à la haine), des différences de sensibilité trouvent à s'exprimer dans l'application concrète de ces régimes dans les différents Etats membres.

L'encadrement de la télévision a souvent été justifié sur le fondement de l'extrême diffusion du média et appliqué au travers de règles d'attribution des fréquences (du fait de leur rareté).

3.2.4 Services d'audiotex et de vidéotex

* audiotex

Les services accessibles via le téléphone (audiotex et forums de discussion) devraient faire, en principe, l'objet d'une large protection de la liberté d'expression du fait du caractère traditionnellement privé des communications téléphoniques. Pour autant, le développement de services à caractère sexuel a posé des problèmes de protection des mineurs¹⁰ qui ont donné lieu à des mesures spécifiques. Ces services font l'objet de traitements différents selon qu'il s'agit de services de télécommunications à valeur ajoutée (facturation par l'opérateur de télécommunications) ou de services à péage direct (par carte de crédit ou abonnement).

Dans le premier cas, les interventions publiques et, surtout, l'auto-réglementation, se sont appuyées sur la coopération des opérateurs de télécommunications qui constituent un intermédiaire obligé entre les fournisseurs de services clairement identifiés et le consommateur:

¹⁰ En pratique, dans la majeure partie des Etats membres, le principal problème posé par les services de télécommunications à valeur ajoutée est celui de la protection des consommateurs qui se plaignaient de voir leur facture de téléphone augmenter de manière inattendue. Il est donc difficile d'évaluer le poids respectif des objectifs de protection du consommateur et de protection des mineurs dans la mise en place de certains dispositifs réglementaires ou d'auto-réglementation.

- les contrats liant les opérateurs de télécommunications et les fournisseurs de services ont permis d'intégrer certains codes de conduite dont le non-respect peut aboutir au refus de transporter le service;
- certains types de services ont été clairement identifiés par une numérotation spécifique;
- les opérateurs de télécommunications ont dû offrir aux consommateurs des options d'opt-out (rendant inaccessibles certains types de services sur leur téléphone), d'opt-in (supposant une demande expresse pour avoir accès à certains services), de blocage de certains numéros à la demande ou d'accès conditionné par l'usage un numéro personnel d'identification.

Dans le deuxième cas, l'absence d'intermédiaire entre le consommateur et le service a abouti à des régimes plus libéraux: dans la plupart des cas, la nécessité d'utiliser une carte de crédit ou tout autre moyen de paiement direct a été considérée comme une garantie suffisante de protection des mineurs. L'imposition d'une licence a cependant parfois permis de soumettre ces services à un code de conduite.

Tous les pays qui ont mis en oeuvre, sous une forme ou sous une autre, une régulation des services téléphoniques nationaux¹¹ ont expérimenté une croissance du recours à des services étrangers. Les tentatives de soumettre ces services au même régime que les services nationaux se sont heurtées à des difficultés à la fois techniques et diplomatiques.

* **vidéotex**

Les services de vidéotex ne sont réellement devenus des services grand public qu'en France et en Allemagne, ce qui explique l'absence de mesures spécifiques dans les autres pays membres.

En France, la loi ne prévoit qu'un système de déclaration des services de télématique mais l'opérateur de télécommunications (France Télécom), sous la supervision du Comité de la Télématique Anonyme, met en oeuvre les recommandations définies par le Conseil Supérieur de la Télématique. Différentes règles concernant les contenus sont introduites dans les contrats passés avec les fournisseurs de services et des mécanismes d'opt-in et d'opt-out sont prévus pour différentes catégories de services clairement identifiés par une numérotation spécifique.

En Allemagne, un Traité entre le Bund et les länder (le Traité Btx) fixe les règles générales pour la fourniture de services vidéotex tandis que l'opérateur de télécommunications (Deutsche Telekom) a développé un système d'auto-réglementation transposé dans les contrats qui le lient aux fournisseurs de services.

¹¹ Par exemple, la Grèce qui dispose d'un régime d'interdiction totale des services à caractère pornographique dont l'objectif dépasse, à l'évidence, la seule protection des mineurs.

* **Auto-réglementation au niveau international**

Les services d'audiotext et de vidéotex ont donné lieu à des initiatives d'auto-réglementation au niveau européen et international:

Les Lignes directrices pour la Supervision des Services Transfrontaliers d'Audiotex et de Vidéotex (1994) ont été élaborées sous les auspices de l'Association Européenne des Industries de l'Information par des opérateurs de télécommunications et des fournisseurs de services. Au niveau international, le Code de Pratique de l'Association Internationale de Telemédia (1995) vise les mêmes objectifs.

Un des aspects fondamentaux de ces deux textes d'auto-réglementation est qu'ils s'appuient sur le principe du respect de la loi du pays de réception.

3.3 Les nouveaux services

Le régime juridique des nouveaux services n'est pas encore très clair et fait actuellement l'objet d'études et de débats dans bon nombre d'Etats membres.

La télévision digitale et les nouveaux services de radiodiffusion (paiement à la séance, quasi vidéo à la demande) sont couverts par les législations en matière de télévision. Pour autant certaines caractéristiques de ces nouveaux services sont susceptibles d'être prises en compte selon le niveau de flexibilité du système national.

Par exemple, au Royaume Uni, l'Independent Television Commission (ITC)¹² a déjà reconnu que les services de radiodiffusion ne formaient plus un tout homogène compte tenu des nouvelles possibilités de choix offertes au consommateur: un régime plus souple que celui de la télévision en clair a déjà été appliqué aux télévisions à péage¹³. Par ailleurs, l'ITC s'est déclaré prêt à supprimer, à titre expérimental, les contraintes d'horaire de programmation, pour autant que des mesures alternatives permettent de contrôler l'accès des mineurs.

¹² Organisme de tutelle des services de radiodiffusion (à l'exception de la BBC) au Royaume Uni.

¹³ Ces services sont libérés de l'obligation de programmation familiale à partir de 20 H (au lieu de 21 H) et peuvent diffuser à partir de 22 H des programmes dont la diffusion ne serait pas normalement autorisée sur des chaînes en clair.

Le régime de la vidéo à la demande est beaucoup moins clair. Selon les Etats membres, ce type de services semble relever plus de la réglementation des services de radiodiffusion¹⁴ ou de télécommunications. Dans certains cas, une combinaison des deux est envisageable¹⁵. En tout état de cause, le débat porte plus, à ce stade, sur la détermination des autorités compétentes que sur la nature des règles à appliquer. Par ailleurs, certaines législations temporaires ont été mises en place pour faciliter le développement d'expériences pilotes en attendant de déterminer les besoins spécifiques de ces nouveaux services.

Les services en ligne et l'Internet ne font encore l'objet d'aucune réglementation ou auto-réglementation globale dans les Etats membres¹⁶. Les règles générales sont clairement d'application, mais leur mise en oeuvre concrète doit encore être testée. L'unique expérience de tentative de réglementation des services en ligne et de l'Internet, aux Etats-Unis, est particulièrement riche d'enseignements sur la difficulté de l'entreprise.

Les problèmes spécifiques que posent les nouveaux services (notamment les services décentralisés et fortement interactifs) sont analysés dans la Communication "Contenu illégal et préjudiciable sur Internet".

III LA DIRECTIVE "TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES"

La protection des mineurs compte au nombre des domaines coordonnés par la directive. Par ailleurs certaines règles concernent le respect de la dignité humaine.

1. Protection des mineurs

le système de protection des mineurs repose à la fois sur des règles communes (art. 22) et une procédure exceptionnelle (art 2.2).

L'article 22 prévoit d'abord un régime différencié selon la gravité du danger que les programmes sont susceptibles de représenter pour les mineurs:

- certains programmes sont interdits: *"Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour assurer que les émissions des organismes de radiodiffusion qui relèvent de leur compétence ne comportent pas de programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite."*

¹⁴ Par exemple, en France, le régime des services de "communication audiovisuelle" couvre à l'évidence les services de VOD de même que le Broadcasting Act, au Royaume Uni.

¹⁵ Dans le cas du Royaume Uni, le système de VOD testé par British Telecom à Ipswich a fait l'objet d'une licence au titre des télécommunications et d'un contrôle des contenus par l'ITC.

¹⁶ En France, une loi du 26 juillet 1996 prévoit l'obligation pour les fournisseurs d'accès à l'Internet de donner à leurs clients des dispositifs de contrôle parental. Par ailleurs, des initiatives d'auto-réglementation sont actuellement en cours de développement dans différents Etats membres concernant l'Internet.

- d'autres peuvent être diffusés moyennant certaines précautions: "*Cette disposition s'étend aux autres programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique mental ou moral des mineurs, sauf s'il est assuré, par le choix de l'heure de l'émission ou par toutes mesures techniques, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent pas normalement ces émissions.*"

Le critère déterminant est donc le degré de nuisance des émissions vis à vis des mineurs. Son évaluation est laissée, en premier lieu, à l'appréciation des Etats membres. Les termes "pornographie" et "violence gratuite" ne constituent, dans ce contexte, que des illustrations du type de contenus susceptibles d'être considérés comme nuisant gravement à l'épanouissement des mineurs et ne font pas l'objet de définitions communes.

La directive prévoit également (article 2.2) que les Etats membres peuvent suspendre provisoirement la retransmission d'émissions télévisées si les conditions suivantes sont remplies:

- a) une émission télévisée en provenance d'un autre Etat membre enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave l'article 22;
- b) au cours des douze mois précédents, l'organisme de radiodiffusion télévisuelle a déjà enfreint, deux fois au moins, la même disposition;

Dans ce cas, une procédure spécifique organise la recherche d'un règlement amiable avant d'autoriser, sous le contrôle de la Commission - sous l'angle de l'appréciation de la conformité des mesures prises avec le droit communautaire (proportionnalité...) -, la suspension de la retransmission.

Cette procédure n'a été mise en oeuvre que deux fois à l'initiative du Royaume Uni, à l'encontre de services cryptés diffusant, par satellite, des programmes pornographiques (hard core). Dans le cas le plus récent ("XXXTV"), en novembre 1995, les moyens de suspension mis en oeuvre par le Royaume Uni à cette occasion (notamment, l'interdiction pénale de la commercialisation des décodeurs et des cartes de décodage ou de la promotion du service en question) ont été jugés conformes au droit communautaire par la Commission dans un avis formel¹⁷.

2. Protection de la dignité humaine

La directive (article 22 § 2) édicte une interdiction générale de l'incitation à la haine:

"Les Etats membres veillent de même à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité."

La procédure de l'article 2.2, applicable en cas de violation de cette disposition, n'a jamais été mise en oeuvre sur ce fondement.

¹⁷ Doc C(95) 2678 Final du 3 novembre 1995.

3. La modification de la directive

Ce système d'harmonisation relative des législations nationales, assorti d'une voie de recours de l'Etat membres de réception, a donc globalement fonctionné dans l'environnement télévisuel que nous connaissons. En matière de protection des mineurs, la **position commune adoptée par le Conseil le 11 juin 1996** n'apporte pas de modifications substantielles du dispositif des articles 22 et 2.2. Le dispositif est cependant clarifié sur certains points et renforcé sur d'autres.

L'article 22 a été séparé en deux paragraphes distincts en vue de clarifier la différence de régime selon que les programmes sont susceptibles de nuire gravement ou, plus simplement, de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. Un troisième paragraphe prévoit que:

"En outre, lorsque de tels programmes sont diffusés sous une forme non codée, les Etats membres veillent à ce qu'ils soient précédés par un avertissement acoustique ou à ce qu'ils soient identifiés par la présence d'un symbole visuel tout au long de leur durée."

Par ailleurs, un nouvel article introduit une double obligation pour la Commission:

- elle doit accorder une attention particulière à l'application des règles de protection des mineurs et de la dignité humaine dans son rapport périodique sur l'application de la directive;
- elle doit mener, en liaison avec les autorités compétentes des Etats membres, "une enquête sur les avantages et inconvénients possibles d'autres mesures visant à faciliter le contrôle exercé par les parents ou les éducateurs sur les programmes que les mineurs peuvent regarder".

Enfin, la procédure prévue à l'article 2.2 a été légèrement modifiée, notamment pour prévoir une décision formelle de la Commission sur la compatibilité avec le droit communautaire des mesures de suspension prises au niveau national concernant des services ayant enfreint les règles de protection des mineurs et de la dignité humaine.

Le Parlement Européen étant particulièrement attentif à ces questions de protection des mineurs et de la dignité humaine, la seconde lecture sur base de la proposition modifiée est susceptible d'apporter des modification à ce dispositif.

LES DISPOSITIFS TECHNIQUES DE PROTECTION ET AUTRES MESURES NON REGLEMENTAIRES

1. Les dispositifs de contrôle parental dans l'univers télévisuel

Le **Canada** a été précurseur en la matière: dans les années 90, le Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications (CRTC) a lancé une stratégie visant à restreindre la violence à la télévision. Cette stratégie a, dès l'origine, été encadrée par 5 principes directeurs:

- collaboration sur la base du principe selon lequel la violence à la télévision est une cause de trouble de santé mentale chez les enfants;
- protection des enfants et non censure des adultes;
- concentration sur la violence gratuite ou idéalisée sans y mêler l'érotisme ou d'autres considérations morales;
- mobilisation de toutes les parties concernées: radiodiffuseurs, annonceurs, producteurs, parents, enseignants et spécialistes de la santé mentale;
- adoption d'une double perspective, l'une à court et l'autre à long terme.

Plus concrètement, la stratégie repose sur une palette de moyens complémentaires:

- codes de conduite développés avec l'industrie;
- classification des émissions
- Puce anti violence ou (V-chip)¹
- programme d'information et de sensibilisation du public et d'éducation aux médias.

En terme de poids relatif de ces différents moyens dans l'ensemble de la stratégie, les autorités canadiennes estiment que les trois premiers moyens ne comptent que pour 20% de la solution (la puce anti-violence 10%), l'essentiel étant de réussir, à long terme, à modifier les attitudes par l'information, la sensibilisation et l'éducation (80%).

Associés très tôt à cette initiative canadienne, les **Etas Unis** ont partiellement adopté la même démarche: Le "Telecommunication Act" a été amendé pour imposer au fabricants de téléviseurs d'intégrer la puce anti-violence dans leurs produits. Les industries concernées travaillent depuis lors à la mise en place d'un système de classification et d'encodage des programmes qui devrait être opérationnel dès janvier 1997. Par ailleurs, le "Childrens programming act" impose aux radiodiffuseurs un effort en matière de diffusion de programmes pour enfants.

¹ La puce anti-violence est un dispositif technique mis au point par le Pr. Tim Collins de l'Université Simon Fraser (Vancouver). Cette micro-puce, intégrée dans un téléviseur, un câblesélecteur ou un décodeur, déchiffre le code de classification attribué à chaque émission. Le téléspectateur peut programmer cette puce pour bloquer le signal des émissions dont le classement dépasse le niveau qu'il considère acceptable pour sa famille. Ainsi pour un niveau de violence V3 sélectionné par le téléspectateur, les émissions codées V4 et V5 ne seraient pas affichées à l'écran. Selon les besoins, les codes de classification des émissions pourraient porter sur d'autres aspects que la violence (nudité, érotisme, langage...).

Il est à noter que l'utilisation des termes "puce anti-violence" ou "V-chip" renvoie directement à ce système propriétaire canadien. Pour nous référer à un concept plus large, nous préférons dès lors parler de systèmes ou dispositifs de contrôle parental".

En **Europe**, comme aux Etats Unis, le débat s'est tout de suite concentré sur l'opportunité d'imposer un système de contrôle parental, au niveau national ou communautaire, sans que les objectifs d'un tel système ne soient clairement établis.

Sur la philosophie générale du système, les principaux arguments développés en Europe peuvent être synthétisés comme suit:

- *Les défenseurs du système* ont souligné la disparition de la censure a priori des programmes et la possibilité offerte à chaque parent de maîtriser l'accès des mineurs à la télévision en fonction de son propre système de valeurs, y compris en son absence; un tel système serait donc porteur d'une plus grande liberté d'expression des radiodiffuseurs et d'un meilleur respect des valeurs individuelles et des choix éducatifs des parents. Par ailleurs, d'aucuns ont souligné les avantages d'un tel système dans le cas de services transfrontaliers, s'il avait vocation à se substituer à des réglementations en partie incompatibles .
- *Les détracteurs du système* ont souligné le danger inhérent à un déplacement total de la responsabilité des radiodiffuseurs vers les parents: d'une part, un tel système légitimerait toute "dérive" dans la programmation des radiodiffuseurs; d'autre part, les parents ne sont pas tous prêts ou capables d'exercer la responsabilité qui leur serait ainsi confiée. S'agissant d'un système envisagé pour des services en clair, de nombreux mineurs risqueraient ainsi d'être exposés à des programmes nuisibles pour leur développement.

Cette controverse fondamentale sur la philosophie du système montre combien le débat européen a relativement peu tenu compte de l'expérience canadienne. En effet, précisément pour éviter cet affrontement de principe, le CRTC a défini et limité sa stratégie. Au Canada, la puce anti-violence n'a été considérée ni comme une fin en soi, ni comme la panacée universelle capable à elle seule de régler l'ensemble des problèmes. La définition d'un objectif précis et d'une stratégie à long terme restent les éléments primordiaux de l'approche Canadienne. De l'avis même du CRTC, la puce anti-violence ne serait qu'un "gadget" sans utilité si la campagne de sensibilisation ne portait pas ses fruits dans un arc de temps d'une dizaine d'années.

Au delà de la controverse sur la philosophie du système, différentes difficultés de mise en oeuvre ont été soulignées:

- L'adoption d'un système commun à plusieurs radiodiffuseurs suppose une classification systématique commune de l'ensemble des programmes diffusés. Le caractère commun du système soulève la question de l'autorité en charge de la classification, du contrôle et des éventuelles sanctions (autorité centrale ou auto-régulation des opérateurs). Cette question croît en complexité à mesure que le nombre de radiodiffuseurs concernés augmente et culmine dans un contexte de fonctionnement transfrontalier.

- La quantité et la diversité des programmes à classer soulèvent de multiples questions relatives à l'évaluation de l'impact de certains contenus selon leur contexte (par exemple les images de violence dans des journaux télévisés) ou à la possibilité même de classer certains programmes (un débat en direct peut déboucher sur des paroles ou des comportements imprévus).
- Une éventuelle introduction obligatoire d'un dispositif de contrôle parental dans les téléviseurs laisse ouverte une longue phase de transition liée au rythme de renouvellement du parc de téléviseurs. Par ailleurs, les anciens téléviseurs finissent souvent leur carrière dans les chambres d'enfants. Par ailleurs, le choix d'un dispositif spécifique aurait pour effet de figer l'innovation technologique dans ce domaine particulier, privant le consommateur de solutions peut-être mieux adaptées à ses besoins.
- Enfin, la mise en oeuvre de ce type de système créerait une relative incertitude économique. En effet, la mesure d'audience, sur laquelle est largement basée l'économie de la radiodiffusion financée par la publicité, serait partiellement remise en cause par la difficulté d'analyser l'usage effectif qu'en feraient les parents.

Ces différentes difficultés ne sont certes pas rédhibitoires puisque le Canada et les Etats Unis ont décidé de les affronter. Force est cependant de constater que dans les Etats membres qui ont débattu de cette question, l'introduction obligatoire d'un dispositif de contrôle parental a été écartée au profit d'autres types d'actions². Le débat au niveau européen, initié par le Parlement Européen, n'est pas clos.

Les fabricants d'électronique grand public sont particulièrement concernés par le développement de dispositifs de contrôle parental. L'EACEM³ a notamment pris des positions très claires à cet égard. Elle reconnaît l'opportunité de développer des systèmes permettant aux parents de mieux contrôler les contenus auxquels ont accès les mineurs et soutient à ce titre toute initiative de classification des contenus, y compris obligatoire. En revanche, elle souligne que l'imposition d'un dispositif technique déterminé serait contre-productive, notamment parce qu'une seule technologie spécifique ne peut être optimale pour l'ensemble des systèmes de traitement et d'affichage des contenus existants ou à venir et que de nombreuses formules peuvent être envisagées selon la manière dont les parents souhaitent utiliser l'information découlant de la classification des contenus.

² En France, le CSA a invité les radiodiffuseurs en clair (privés et publics) à développer une classification et une signalétique communes en matière de programmes susceptibles d'affecter les mineurs ainsi qu'un code de conduite en matière de journaux télévisés.

³ European Association of Consumer Electronics Manufacturers.

2. Les dispositifs de contrôle parental dans l'univers des services en ligne

Si les services en ligne propriétaires et certains fournisseurs de contenus ont toujours été conscients de la nécessité de protéger les mineurs de certains types de contenus, la menace puis l'adoption d'une réglementation spécifique aux Etats Unis a radicalement bouleversé les données du problème.

Le "Télécommunication Act" signé par le Président Clinton le 8 février 1996 a introduit un certain nombre de règles relatives aux contenus circulant sur les réseaux électroniques⁴. En substance, ces règles rendaient illégale la fourniture consciente (knowingly) de contenus indécentes ou manifestation choquants à des mineurs via des réseaux électroniques d'ordinateurs.

La réaction de l'industrie s'est développée sur un double front:

- d'une part, une coalition d'éditeurs, de fournisseurs de contenus, de fournisseurs d'accès et d'associations de défense des libertés civiles a attaqué la législation sur le fondement de la violation du premier amendement (principe de liberté d'expression) et obtenu l'invalidation de la loi par décision de la Cour d'Appel Fédérale de Philadelphia;
- d'autre part, et dès l'apparition du projet de loi, elle a mis en oeuvre toute une gamme de dispositifs de contrôle des contenus.

L'invalidation de la législation s'est notamment fondée sur le constat qu'aucune méthode raisonnable ne permettant aux fournisseurs de contenus de s'assurer qu'aucun mineur n'y aurait accès, la loi leur imposait de censurer tous les contenus indécentes auxquels les adultes ont cependant un droit constitutionnel d'accès⁵.

Les dispositifs de contrôle des contenus ont été développé à différents niveaux.

Au niveau du fournisseur de contenus, les mécanismes utilisés sont les suivants:

- L'insertion d'une *page de couverture* mettant en garde l'utilisateur contre le caractère potentiellement problématique du site ou du contenu auquel il veut accéder (warning page); il s'agit plus d'une information que d'une protection, le risque étant qu'elle agisse plus comme un encouragement qu'une dissuasion, notamment sur les mineurs.

⁴ Jointes aux dispositions concernant le V-chip, ces règles sont désormais connues sous le nom de "Communications Decency Act".

⁵ "A wealth of persuasive evidence...proved that it is either technologically impossible or economically prohibitive for many of the plaintiffs to comply with the CDA without seriously impeding their posting of on line material which adults have a constitutional right to access".

- Le **contrôle de l'âge** préalable à l'accès aux contenus: le fournisseur de contenu précise dans une page de couverture les conditions requises pour l'accès aux contenus. De nombreux sites commerciaux requièrent différentes formes de garanties sous forme demande écrite d'accès (via e-mail ou poste) ou de paiement par cartes de crédit. Par ailleurs, quelques entreprises tentent de centraliser ce processus, notamment pour en faire bénéficier des sites non commerciaux: moyennant la paiement d'une somme modique par carte de crédit, l'utilisateur reçoit un code personnel d'identification qui lui permettra l'accès à l'ensemble des sites affiliés.
- La **recomposition de l'offre de contenus sur des serveurs spécifiques** ("cache-based systems"): dans ce cas un opérateur crée un réseau fermé dans lequel il ne donne accès qu'à certains contenus sélectionnés parmi l'ensemble des contenus disponibles sur l'Internet. Ces contenus approuvés peuvent être classifiés et des accès différenciés peuvent être mis en oeuvre sur base de codes personnels d'identification. Le choix de contenus est donc réduit à ce qui a été approuvé mais ce type de système offre une grande sécurité. Il a notamment été mis en oeuvre pour l'accès à l'internet via le câble et dans les écoles.

Les **fournisseurs d'accès**, qui ne fournissent pas (ou rarement) des contenus eux-mêmes n'ont pas vocation à instaurer des systèmes de contrôle systématique des contenus. Ils peuvent cependant être amenés à contribuer à la lutte contre les contenus illégaux par la mise en oeuvre d'un blocage de sites préalablement identifiés ("liste noire"). Au delà des problèmes liés à la difficulté de mise à jour permanente des listes et au risque de bloquer au passage des contenus licites, il est clair qu'une telle pratique ne peut répondre au problème spécifique de la protection des mineurs (elle nécessiterait un blocage systématique des contenus auxquels les adultes doivent pouvoir avoir accès).

En revanche, certains fournisseurs d'accès peuvent offrir un **accès restreint** (par exemple destiné aux mineurs) en utilisant différentes méthodes de filtrage, blocage ou préselection des sites. Dans ce cas il s'agit d'un service supplémentaire qui requiert des investissements spécifiques et qui doit être distingué de la simple fourniture d'accès.

Au niveau de **l'utilisateur**, une large gamme de systèmes de contrôle parental sont actuellement disponibles:

Comparaison des caractéristiques de différents logiciels

	<i>Cyber Patrol*</i>	<i>CYBERSitter</i>	<i>Internet Filter*</i>	<i>Net Nanny</i>	<i>NetShepherd</i>	<i>Parental Guidance</i>	<i>SNAG</i>	<i>Surfwatch</i>
Prix	\$49.95	\$39.95	\$40,00	\$39.95	Free	-	n.a.	\$49.95
Blocage par site	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Fréquence de mise à jour pour des listes noires	hebdomadaire	quotidienne	aucune	bi-mensuelle	-	-	-	mensuelle
Coût de la mise à jour	\$39.90 p.a. (premiers six mois gratuits)	gratuit	-	gratuit	-	-	-	\$5.95 par mois
Compatibilité avec ces classifications	PICS, SafeSurf, RSACi	VCR, PICS, SafeSurf, RSACi	-	PICS, SafeSurf	Net Shepherd Global Ratings Bureau, PICS	McKinley Group	-	PICS, RSACi
Coût de la mise à jour	-	-	-	-	\$.5.95 per annum for NSGRB	-	-	-
Options de filtrage	-	mot-clé ou type de document	mot-clé	mot-clé ou type de document	basé sur PICS	-	mot-clé (pas de blocage automatique)	mot-clé
Edition de liste/filtres	oui	oui	oui	oui	-	oui	oui	non
Surveillance de l'utilisation	non	oui	oui	oui	-	oui	oui	non

* - des versions simplifiées du logiciel sont disponibles gratuitement

Source: Hydra

3. Education aux médias, information, sensibilisation

En matière de protection des mineurs et de la dignité humaine dans les nouveaux services, la plupart différents aspects d'éducation aux médias doivent être pris en compte.

L'usage de nouveaux outils, notamment informatiques, doit être encore largement encouragé dans les écoles. L'apprentissage des médias par la pratique reste ici une formule pertinente. Mais l'information des parents apparaît ici également cruciale: à quoi servirait un dispositif de contrôle parental si les parents doivent demander à leurs enfants de l'installer ou de le programmer. L'éducation à l'image permettrait de développer un sens critique chez les adolescents et de développer un nouveau type d'exigence en termes de qualité et de diversité des contenus audiovisuels. Par ailleurs, ce type d'éducation produirait des effets à long terme, permettant aux futures générations de parents de mieux faire face à leurs responsabilités éducatives. La sensibilisation et l'information des parents sur les différents types de nuisances auxquels peuvent être exposés leurs enfants, apparaissent comme un corollaire indispensable à leur responsabilisation croissante.

Dans tous les Etats membres, ces question fait l'objet de débats récurrents dans les communautés éducatives et de nombreuses recherches et expériences pédagogiques sont menées sporadiquement, notamment au niveau local. Les initiatives de sensibilisation des adultes, leur mobilisation et leur implication dans l'éducation aux médias sont encore moins développées, mais quelques exemples peuvent illustrer le type de mesures envisageables:

- Aux Pays Bas, le "Kinderkast", une organisation non gouvernementale a notamment pour objet la sensibilisation sur les différents aspects du rapport enfant/télévision. les moyens mis en oeuvre par cette organisation sont variés: journal d'information, matériel pédagogique pour les enfants, les parents et les éducateurs, recherches sur la consommation télévisuelle des enfants, monitoring de la programmation télévisuelle...
- En Espagne, le Ministère des affaires sociales a publié une brochure⁶ de sensibilisation relative à la place et à l'utilisation de la télévision et des nouveaux services dans la famille.
- Au Royaume Uni, le "National Council for Educational Technology" développe différentes initiatives visant à aider les professeurs et les élèves à tirer partie des nouvelles technologies. Il a notamment publié un certain nombre de documents concernant les nouveaux réseaux de communication, notamment une brochure destinée aux écoles sur les problèmes de pornographie sur l'Internet qui suggère une série d'initiatives que les écoles pourraient prendre en la matière.

⁶ Intitulée "Que miras, Que haces, la familia, las ninas y los nonos ante la television y las nuevas pantallas".

- Aux Etats Unis, le "National center for Missing and Exploited Children" et "l'Interactive Services Association" ont conjointement publié un document intitulé "la sécurité des enfants sur les autoroutes de l'information" visant à aider les parents à comprendre la nature des services en ligne, de l'Internet et des BBS.

Si quelques rencontres d'envergure européenne ont parfois été organisées autour de ces différentes facettes de l'éducation aux médias, l'échange d'information et de bonnes pratiques de même que la constitution de réseaux à l'échelle européenne ou mondiale sont encore embryonnaires.

4. La promotion de contenus de qualité destinés aux mineurs

Dans certains Etats membres, l'analyse du rapport entre les médias et les mineurs a abouti à privilégier l'amélioration de l'offre de programmes destinés aux mineurs. Tenant comptes des difficultés spécifiques à la production et à la distribution de tels programmes (comment adapter les programmes à différentes tranches d'âge ? Comment financer des programmes destinés à un public qui n'a pas encore un statut de consommateur solvable ? Comment trouver des débouchés pour ces programmes "niches" ?), les autorités publiques et/ou les opérateurs eux mêmes ont développé des politiques de promotion des programmes de qualité.

Ces politiques concernent principalement le cinéma et la télévision. Dans le domaine des services en ligne et de l'Internet, tout reste encore à faire pour promouvoir le développement de sites de qualité destinés aux mineurs. La classification et la labellisation des contenus adaptés aux mineurs (notamment dans le cadre de "white lists") constituent une première étape en ce sens. D'autres formes d'encouragements, du type de celles mises en place pour d'autres médias, peuvent également s'avérer pertinentes.

5. La promotion des systèmes de contrôle parental et de la labellisation des contenus

Le développement de systèmes de filtrage basés sur des contenus labellisés correspond pleinement aux exigences d'une véritable responsabilité parentale et éducative: il s'agit de disposer d'un maximum d'informations sur les contenus disponibles pour ensuite automatiser, via des dispositifs de contrôle, des sélections en termes d'accès selon des critères correspondant aux exigences familiales (âge des enfants, sensibilité et choix éducatifs). Nécessaire dans l'environnement des services décentralisés, il peut s'avérer un complément utile à d'autres dispositifs dans le cadre de services centralisés.

La mise en oeuvre de tels systèmes suppose de réunir les éléments suivants:

- la fourniture d'informations sur les contenus (classification/labellisation)
- l'association de ces informations aux contenus concernés (encodage)
- la transmission de ces informations au lieu d'accès aux contenus (transmission)
- la lecture de ces informations par un dispositif de contrôle (décodage)
- la fourniture de dispositifs de contrôle aux utilisateurs

La classification/labellisation des contenus, quels que soient les supports ou les réseaux qui les véhiculent, apparaît clairement comme une priorité: en son absence, l'intérêt de développer des solutions pour les autres phases du processus disparaît. En vue d'assurer une parfaite compatibilité des diverses sources de la labellisation, il peut s'avérer opportun de définir des critères communs, par exemple, basés sur une classification par groupes d'âges ou par types de problèmes (nudité, sexualité, violence, langage...).

Les trois phases suivantes (encodage, transmission et décodage) sont neutres du point de vue de l'évaluation des contenus. En revanche, elles posent la question de la compatibilité entre des labels de provenances diverses et une multiplicité de dispositifs de contrôle (hardware ou software) destinés à les utiliser. Il est important, dans ce domaine, de développer la compatibilité la plus large possible sur base de standards ouverts, non propriétaires.

La fourniture de dispositifs de contrôle soulève deux questions distinctes: d'abord en termes de développement et production par les industries concernées; ensuite en termes de commercialisation et de fourniture aux utilisateurs.

Le développement spontané d'une grande variété de systèmes de contrôle parental pour l'Internet et d'autres types de services montre que les industries concernées sont capables de développer très rapidement des dispositifs qui tiennent compte des besoins des utilisateurs et de l'environnement général des services disponibles. Les éléments de standardisation et de promotion de la labellisation des contenus évoqués plus haut ne peuvent que renforcer cette tendance et faire chuter le prix des produits. En revanche, toute intervention visant à définir ou prescrire un dispositif spécifique risquerait de figer artificiellement des évolutions prometteuses.

La commercialisation ou la fourniture aux utilisateurs de dispositifs de contrôle parental soulève des questions plus complexes. Dans le cas de services dans le cadre desquels les dispositifs de contrôle parental constituent la seule forme efficace de protection des mineurs, la fourniture de ces dispositifs (ou leur proposition aux utilisateurs) devrait être systématique. Cette fourniture systématique ne doit cependant pas interférer avec la concurrence entre différents types de dispositifs qui constitue en soi une garantie de progrès dans les systèmes offerts.

ISSN 0254-1491

COM(96) 483 final

DOCUMENTS

FR

05 06 15 16

N° de catalogue : CB-CO-96-515-FR-C

ISBN 92-78-10181-8

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg

63