



...le rapport d'information sur

AMPLIFIER LA LÉGISLATION EUROPÉENNE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES (DSA), POUR SÉCURISER L'ENVIRONNEMENT EN LIGNE

Depuis l'adoption, en 2000, de la directive sur le commerce électronique, pierre angulaire de la réglementation européenne du marché unique numérique¹, **des services numériques nouveaux** ont vu le jour, contribuant à de profondes transformations économiques et sociétales. Les **marchés numériques** sont désormais **dominés par une poignée de grands acteurs, surtout américains**, qui semblent échapper à toute forme de régulation.

L'usage généralisé des services numériques est aussi devenu une **source de risques** : la prolifération, sur internet, de propos haineux, de contenus de désinformation, de produits contrefaits ou dangereux, et d'activités illicites en tout genre, est **susceptible d'affecter gravement les individus**, mais aussi **de fragiliser les sociétés** dans leur ensemble.

Face à ces nouveaux défis et à cette nouvelle situation, le régime de responsabilité des hébergeurs établi par la directive (dit « régime de responsabilité limité »), qui visait à favoriser l'innovation et la croissance des acteurs européens du numérique, dans un secteur alors en pleine expansion, **n'est plus adapté**, d'autant que **le juge l'a progressivement appliqué à des services et modèles d'affaires qui n'existaient pas au moment de son adoption**, comme les réseaux sociaux ou les places de marché en ligne.

Devant l'**insuffisance des résultats donnés par l'autorégulation** des acteurs du numériques, et en complément de la dizaine de **réglementations sectorielles** adoptées au niveau européen ces dernières années, la Commission européenne a proposé en décembre 2020 **une « législation sur les services numériques », dite DSA** (Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2020 relatif aux marchés numériques. Législation sur les services numériques – ou *Digital Services Act*, dit DSA. COM(2020) 825 final), afin de créer les conditions d'un environnement en ligne plus sûr. Il s'agit également d'**éviter une fragmentation réglementaire préjudiciable au marché unique numérique**.

LE DSA APPROFONDIT ET COMPLÈTE LA DIRECTIVE SUR LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE

Réaffirmant les deux principes clefs de la directive sur le commerce électronique que sont le **principe du pays d'origine** – selon lequel un fournisseur de services en ligne doit respecter la législation du pays où il établit, et non du pays de destination du service – et la **responsabilité limitée des hébergeurs**, la proposition de DSA repose sur une double approche : d'une part, pour les contenus illicites, **renforcer les obligations concrètes de modération**, et d'autre part, pour l'ensemble des contenus préjudiciables – licites ou non - sur des **obligations de vigilance (due diligence)**, notamment en matière de transparence et de moyens. Ces obligations sont **graduées en fonction de la nature et de la taille** des opérateurs.

¹ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »).

Plus précisément, le texte crée **un mécanisme électronique de notification et d'action harmonisé** à l'échelle de l'Union, permettant d'**engager plus facilement la responsabilité** des hébergeurs, s'ils ne retirent pas rapidement un contenu illicite dûment notifié ; il institutionnalise aussi un statut de « **signaleurs de confiance** » qualifiés, dont les signalements devraient être traités en priorité.

Des **obligations graduées de transparence, tant envers les utilisateurs qu'envers les autorités de contrôle et de régulation**, sont introduites, en matière notamment de politique de modération et de publicité ciblée.

Les **très grandes plateformes**, comptant plus de 45 millions d'utilisateurs mensuels au sein de l'Union, sont soumises à des **obligations renforcées**, en raison des **risques sociétaux systémiques** qu'elles représentent : évaluation annuelle de ces risques et mise en place obligatoire de mesures d'atténuation, **transparence des données et des systèmes algorithmiques**.

Pour tous les opérateurs, les infractions au règlement pourraient être sanctionnées **jusqu'à 6 % de leur chiffre d'affaire annuel mondial**.

UNE APPROCHE PAR LE RISQUE PERTINENTE, MAIS À PRÉCISER ET RENFORCER

- **Préciser les catégories d'acteurs concernés, en tenant compte des risques posés**
 - **Inclure les moteurs de recherche** dans le règlement et soumettre les « **très grands moteurs de recherche** » à des **obligations similaires à celles des très grandes plateformes**.
- **La proposition prévoit d'exempter les petites entreprises de certaines obligations, tandis que les plateformes dépassant une certaine audience à l'échelle européenne seraient soumises à des obligations renforcées**
 - **Privilégier un critère d'audience** aux critères de chiffre d'affaire et de nombre d'employés, pour déterminer les exemptions ; **supprimer ces exemptions pour** les dispositions relatives à **la vente en ligne**, en raison des risques individuels encourus par les consommateurs en cas de produit ou service dangereux.
 - En vue d'une meilleure sécurité juridique, et pour ne pas retarder inutilement la désignation des très grandes plateformes, **annexer au règlement la méthodologie de calcul des seuils** qualifiant les très grandes plateformes, plutôt que de renvoyer à des actes délégués pris par la Commission européenne.
 - **Confier la mesure du nombre d'utilisateurs des très grandes plateformes à des tiers certifiés** plutôt que de se fonder sur les chiffres fournis par les plateformes elles-mêmes.
 - Permettre aux régulateurs de **soumettre au cas par cas d'autres plateformes aux obligations renforcées** des très grandes plateformes, **notamment à raison de leur taux de pénétration chez les jeunes publics**.
- **Au-delà des places de marché en ligne, de nombreux fournisseurs de services sur internet permettent de conclure des contrats de vente en ligne**, y compris à titre accessoire. La prolifération des **produits et services contrefaits ou non conformes** est susceptible d'**affecter gravement la santé et la sécurité des consommateurs**
 - **Permettre, dans certains cas, l'engagement de la responsabilité des plateformes qui permettent la conclusion de contrats de vente en ligne dès lors qu'elles auraient manqué aux obligations** de diligence prévues par le règlement, notamment **concernant la traçabilité des professionnels utilisant leurs services**.
- **Faciliter les notifications, pour pouvoir engager plus facilement la responsabilité des hébergeurs**
 - **Créer un « bouton » d'accès à l'interface de notification** des contenus présumés illicites **commun à tous les hébergeurs**.

➤ **Élargir la définition des « signaleurs de confiance »**, afin que ce statut puisse être accordé à certaines entités représentant des intérêts particuliers, telles que des marques, des sociétés de gestion de droits d'auteur, ou des journalistes, dans le cadre d'activités de vérification de faits.

- **Aller plus loin dans la transparence**

➤ **Exiger des fournisseurs de services en ligne des données chiffrées** sur les moyens technologiques, financiers et humains qu'elles allouent à la modération, ventilés **par pays et par langue**.

➤ Compléter les obligations de transparence en matière de **publicité ciblée**.

➤ **Garantir aux autorités de régulation et aux chercheurs un accès aux données des très grandes plateformes** suffisant :

- supprimer la condition d'affiliation universitaire, afin de permettre à des **chercheurs indépendants** de bénéficier du statut de chercheurs agréés ;
- **élargir le champ des recherches** pouvant justifier l'accès de chercheurs aux données des très grandes plateformes ;
- **rendre le secret des affaires en principe inopposable aux demandes d'accès aux données par les autorités de régulation et les chercheurs agréés**.

- **Renforcer les mécanismes de contrôle et de sanction**

Au vu des **risques spécifiques posés par les très grandes plateformes**, la proposition prévoit un mécanisme de contrôle spécifique, selon lequel la Commission européenne interviendrait, subsidiairement aux autorités du pays d'origine.

➤ **Afin de pallier l'inégale diligence des différentes autorités de régulation nationales à faire appliquer les réglementations numériques, confier à la Commission européenne le monopole** du pouvoir d'enquête et de sanction **sur les très grandes plateformes**.

➤ **Renforcer les effectifs affectés, au sein de la Commission**, au contrôle des très grandes plateformes.

➤ **Mieux associer les autorités nationales de régulation** des pays d'origine et de destination aux enquêtes de la Commission et au respect des engagements pris par les très grandes plateformes, notamment pour ce qui concerne leur territoire national.

UNE OCCASION MANQUÉE DE RÉFORMER RÉELLEMENT LE CADRE JURIDIQUE POUR LES GÉANTS DU NET

- **Mieux prendre en compte les spécificités du modèle économique des grandes plateformes en ligne**

Le modèle économique des grandes plateformes repose sur l'exploitation par **des algorithmes, aussi puissants qu'opaques**, de très grandes quantités de données – en particulier de données à caractère personnel –, utilisées pour le ciblage des contenus et des publicités, en vue de maximiser le temps passé par l'utilisateur sur leurs services et, partant, les revenus publicitaires des plateformes.

➤ **Créer un nouveau régime européen de responsabilité renforcée pour les fournisseurs** de services intermédiaires **utilisant des algorithmes d'ordonnement des contenus**, à raison de ladite utilisation.

➤ **Renforcer l'autonomisation des utilisateurs en :**

- **désactivant par défaut les systèmes de publicité ciblée et de recommandations de contenus ;**
- **facilitant l'accès** aux informations les concernant.

- **S'assurer de la légalité et de la sécurité des algorithmes** d'ordonnement des contenus, de modération et d'adressage de la publicité **utilisés par les plateformes en ligne en** :
 - mettant en place, au niveau européen, des normes minimales en matière d'éthique et de respect des droits fondamentaux, obligatoires pour tous les algorithmes, dès leur création (*legacy by design*) ;
 - **rendant publics les algorithmes, aux fins de recherche par des tiers des risques potentiels** pour les droits fondamentaux, avant leur première utilisation et après chaque modification substantielle ;
 - prévoyant des **audits réguliers des algorithmes auto-apprenants**.
- Ajouter les **risques induits par les systèmes algorithmiques**, notamment de **recommandation des contenus, et de sélection et affichage de la publicité** à la liste des risques systémiques que les très grandes devront évaluer annuellement.
 - Afin de protéger au maximum la liberté d'expression, se concentrer sur la lutte contre la viralité des contenus illicites : **inviter les plateformes à d'emblée réduire la visibilité des contenus signalés**, si leur caractère illicite n'est pas manifeste.
 - Introduire des mesures spécifiques de **protection des enfants** :
 - Prendre systématiquement en compte les mineurs **dans l'évaluation et l'atténuation des risques**.
 - **Désactiver par défaut les systèmes de recommandation des contenus et interdire la publicité ciblée** pour les mineurs.
 - Instaurer un **droit à l'oubli** pour les mineurs.
 - **Garantir dès à présent l'adaptabilité du règlement aux futures évolutions des usages, technologies et marchés numériques**
 - **S'assurer de la robustesse** des concepts et dispositions du règlement, **face aux services numériques émergents**.
 - **Réduire le délai d'évaluation du règlement** de cinq ans deux ans.

CONCLUSION

En tout état de cause, au vu de l'**urgence**, pour l'Union, **à établir un cadre efficace de lutte contre les contenus illicites et préjudiciables en ligne**, propre à constituer un **référentiel au niveau mondial**, une **adoption rapide**, sous présidence française de l'Union européenne, serait **souhaitable**.



Jean-François Rapin

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Pas-de-Calais



Catherine Morin-Desailly

Rapporteuse

Sénatrice
(Union Centriste)
de la Seine-Maritime



Florence Blatrix Contat

Rapporteuse

Sénatrice
(Socialiste, Écologiste
et Républicain)
de l'Ain

Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/broch.html>

Téléphone : +33 (0)1 42 34 24 80

Consulter le rapport d'information :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-274-notice.html>