

## **Recommandation CM/Rec(2012)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2012, lors de la 1139e réunion des Délégués des Ministres)*

Les moteurs de recherche jouent un rôle central dans la société de l'information

1. Les moteurs de recherche permettent au public du monde entier de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations, des idées et d'autres contenus, en particulier, d'avoir accès au savoir, de prendre part à des débats et de participer aux processus démocratiques.
2. La Recommandation CM/Rec(2007)16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public d'internet souligne l'importance de l'accès à l'information sur internet et attire l'attention sur la grande valeur de service public d'internet et des autres technologies de l'information et de la communication (TIC), dans la mesure où ils servent à promouvoir l'exercice et la jouissance effectifs des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ceux qui les utilisent. Le Comité des Ministres est convaincu de l'importance des moteurs de recherche qui contribuent à l'accessibilité des contenus d'internet et à rendre la toile mondiale (*World Wide Web*) utile au public et considère donc essentiel que les moteurs de recherche soient libres d'explorer et d'indexer les informations qui sont ouvertement accessibles sur internet et qui sont destinées à être diffusées massivement.
3. Des cadres réglementaires adaptés, tenant dûment compte des exigences liées aux droits de l'homme, devraient permettre d'apporter une réponse appropriée aux légitimes préoccupations relatives au référencement, par les moteurs de recherche, de contenus créés par des tiers. Il est en outre nécessaire d'examiner de manière plus approfondie la portée des législations nationales et leurs modalités d'application aux moteurs de recherche, notamment en ce qui concerne les droits d'auteur, ainsi que les voies de recours qui y sont associées.

L'activité des moteurs de recherche peut menacer les droits de l'homme et les libertés fondamentales

4. L'action des moteurs de recherche peut affecter la liberté d'expression et, en raison de leur rôle de facilitateur d'accès à l'information, encore davantage atteindre le droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations ; de même, leur action a un impact sur le droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. De tels défis peuvent ainsi découler, entre autres, de la conception des algorithmes, de la désindexation et/ou du traitement partiel ou des résultats biaisés, de la concentration du marché, du manque de transparence, aussi bien pour ce qui est de la sélection que du classement des résultats.
5. Les répercussions sur la vie privée peuvent découler du caractère invasif des moteurs de recherche ou de leur capacité à pénétrer et à indexer des contenus qui, bien que dans l'espace public, n'étaient pas destinés à la communication directe de masse (ou à la communication de masse de groupe), ainsi que du traitement des données en général et de la durée de leur conservation. En outre, les moteurs de recherche génèrent de nouveaux types de données à caractère personnel, comme l'historique des recherches d'une personne et les profils de comportement.

6. Il est nécessaire de protéger et de défendre l'accès, la diversité, l'impartialité de traitement, la sécurité et la transparence dans le contexte des moteurs de recherche. L'éducation aux médias et le développement de compétences qui permettent aux utilisateurs un accès éclairé à la plus grande variété possible d'informations, de contenus et de services devraient être promus en tenant compte de la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias.

7. Par conséquent, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres recommande aux Etats membres d'élaborer et de promouvoir, en concertation avec les acteurs du secteur privé et la société civile, des stratégies cohérentes afin de protéger la liberté d'expression, l'accès à l'information et d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales dans le contexte des moteurs de recherche, conformément à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention »), et tout particulièrement à ses articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 10 (liberté d'expression), ainsi qu'à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (ci-après « Convention n° 108 »), et tout particulièrement de s'engager avec les fournisseurs de moteurs de recherche à mener les actions suivantes :

- renforcer la transparence sur la manière dont l'accès à l'information est fourni, afin de garantir l'accès à une pluralité et à une diversité d'informations et de services, notamment sur les critères selon lesquels les résultats des recherches sont sélectionnés, classés ou supprimés ;

- revoir le classement et l'indexation d'un contenu qui, bien que dans l'espace public, n'est pas destiné à la communication directe de masse (ou à la communication de masse de groupe). Cela pourrait inclure l'affichage des contenus suffisamment bas dans la liste des résultats, ce qui permettrait d'atteindre un juste équilibre entre l'accessibilité du contenu concerné et l'intention ou la volonté de son producteur (par exemple en offrant différents niveaux d'accessibilité au contenu publié en vue d'une diffusion massive ou au contenu qui est seulement disponible dans l'espace public). Il conviendrait par conséquent de concevoir des paramètres par défaut qui tiennent compte de cet objectif ;

- renforcer la transparence en matière de collecte des données à caractère personnel et de finalités légitimes de leur traitement ;

- permettre aux utilisateurs d'accéder facilement aux données à caractère personnel les concernant traitées par les moteurs de recherche et, au besoin, de les corriger ou de les effacer ;

- élaborer des outils permettant de réduire autant que possible la collecte et le traitement de données à caractère personnel, y compris en appliquant des durées de conservation limitées, une méthode d'anonymisation adéquate et irréversible ainsi que des outils d'effacement des données ;

- assurer l'accessibilité de leurs services aux personnes souffrant de handicaps, permettant ainsi d'améliorer leur intégration et leur pleine participation à la société.

8. De plus, les Etats membres devraient :

- veiller à la mise en place de garanties juridiques adaptées encadrant l'accès aux données à caractère personnel des utilisateurs par tout établissement public ou privé qui y a été autorisé, garantissant ainsi la pleine jouissance des droits et libertés consacrés par la Convention ;

- encourager les fournisseurs de moteurs de recherche à n'écarter des résultats de recherche que conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention. Il importe, dans ce cas de figure,

d'informer l'utilisateur de l'origine de la demande de suppression des résultats, sous réserve du respect du droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel ;

– assurer la promotion de l'éducation aux médias à l'égard du fonctionnement des moteurs de recherche, en particulier pour ce qui est des procédures de sélection, de classement et d'ordre de priorité des résultats de recherches, et des conséquences de l'utilisation des moteurs de recherche sur le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel des utilisateurs ;

– envisager d'offrir aux utilisateurs différents moteurs de recherche, au vu notamment de résultats de recherche basés sur des critères d'intérêt public ;

– assurer la promotion de mécanismes d'autorégulation et de corégulation transparents pour les moteurs de recherche, notamment en ce qui concerne l'accessibilité des contenus déclarés illicites par un tribunal ou une autorité compétente, et de ceux qui sont préjudiciables, en tenant compte des normes du Conseil de l'Europe en matière de protection de la liberté d'expression et de droits à une procédure régulière ;

- prendre des mesures relatives aux moteurs de recherche qui soient conformes aux objectifs énoncés dans l'annexe à la présente recommandation ;
- porter cette recommandation et son annexe à l'attention de l'ensemble des instances publiques et des opérateurs privés concernés.

### *Annexe à la Recommandation CM/Rec(2012)3*

#### I. Aider le public à faire des choix éclairés dans son utilisation des moteurs de recherche

##### *Contexte et défis*

1. Parce qu'ils sont l'un des premiers points de contact sur internet, les moteurs de recherche jouent un rôle déterminant dans l'exercice du droit à rechercher des informations et à accéder à des avis, des faits ou des idées et tout autre type de contenus, y compris de divertissement. Cet accès à l'information est essentiel pour se forger une opinion personnelle et participer à la vie sociale, politique, culturelle et économique. Les moteurs de recherche constituent également une porte d'entrée importante pour l'accès des citoyens aux médias de masse, y compris les journaux électroniques et les services de médias audiovisuels.
2. Il est à craindre que les utilisateurs aient tendance à utiliser un nombre très limité de moteurs de recherche, parmi les principaux. Cela peut conduire à s'interroger sur l'accès aux sources d'information et à leur diversité, en particulier si l'on considère que le classement des informations par les moteurs de recherche n'est ni exhaustif, ni neutre. Certains types de contenus ou de services peuvent à cet égard être indûment favorisés.
3. Le processus de recherche est fortement influencé par la manière dont l'information est présentée, y compris la sélection et le classement des résultats de recherche et le cas échéant, la désindexation de contenus. La plupart des moteurs de recherche ne donnent que des informations très limitées ou générales sur ces points et en particulier sur les critères employés pour qualifier un résultat de « meilleure » réponse à une requête particulière.

##### *Action*

4. Tout en reconnaissant qu'une complète divulgation des modèles d'entreprises, des méthodes ou décisions d'entreprises ne soit peut-être pas la bonne solution étant donné l'intérêt considérable que les algorithmes utilisés présentent pour la concurrence et que les informations qui les concernent pourraient aussi exposer les services des moteurs de recherche à un risque accru d'utilisation abusive (par exemple sous la forme de manipulations des recherches), les Etats membres devraient en coopération avec le secteur privé et la société civile :

- inciter les fournisseurs de moteurs de recherche à favoriser une plus grande transparence en ce qui concerne les critères et les processus généraux utilisés pour la sélection et le classement des résultats. Cela devrait comprendre des informations sur les biais de recherche tels que la présentation de résultats liés à la localisation géographique apparente ou aux recherches précédentes ;
- inciter les fournisseurs de moteurs de recherche à différencier clairement les résultats de recherche de toute forme de communication commerciale, de publicité ou de parrainage, y compris des offres portant sur leurs propres services ;

– promouvoir la recherche sur le marché dynamique des moteurs de recherche, pour traiter de questions telles que la dimension d'intérêt général des moteurs de recherche, la concentration croissante du marché des moteurs de recherche et le risque d'utilisation abusive, de manipulation et de restriction des résultats de recherche.

## II. Droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel

### *Contexte et défis*

5. Les moteurs de recherche traitent d'énormes quantités de données à caractère personnel qui reflètent le comportement de recherche des individus, depuis les « *cookies* » et les adresses IP jusqu'à l'historique de chaque recherche, comme le soulignent un certain nombre de textes déjà adoptés dans ce domaine à l'échelon européen et international<sup>1</sup>.

6. L'historique des recherches d'un individu contient une empreinte qui peut révéler ses convictions, ses centres d'intérêt, ses relations ou ses intentions. Il peut aussi dévoiler des données sensibles (révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ou des données relatives à la santé, à la vie sexuelle ou à des condamnations pénales) qui méritent une protection spéciale en vertu de l'article 6 de la Convention n° 108.

7. Le traitement des données à caractère personnel par les moteurs de recherche acquiert une dimension supplémentaire du fait de la prolifération de données audiovisuelles (images numériques, contenus audio et vidéo) et de la popularité croissante de l'accès à l'internet mobile. Les moteurs de recherche spécialisés qui permettent de trouver des informations sur des personnes, les services de géolocalisation, l'insertion d'images créées par les utilisateurs dans des index de recherche généraux et les technologies de reconnaissance faciale de plus en plus performantes constituent quelques-unes des évolutions techniques qui suscitent des craintes quant aux conséquences futures des moteurs de recherche sur les droits fondamentaux tels que le droit au respect de la vie privée, et leurs éventuelles répercussions sur l'exercice de la liberté d'expression ou du droit de rechercher, de recevoir et de communiquer l'information de son choix.

8. En combinant différentes informations sur une personne, les moteurs de recherche en créent une image qui ne correspond pas nécessairement à la réalité ou à l'image qu'elle souhaiterait donner d'elle-même. Les résultats de recherche combinés représentent pour cette personne un risque bien plus grand que si les données sur internet la concernant restaient séparées. Même des données à caractère personnel oubliées depuis fort longtemps peuvent refaire surface à l'occasion d'une recherche par l'intermédiaire d'un moteur de recherche. Dans le cadre de l'éducation aux médias, les utilisateurs devraient être informés de leur droit à faire supprimer des données personnelles incorrectes ou excessives des pages web originales tout en respectant le droit à la liberté d'expression. Les moteurs de recherche devraient répondre rapidement aux demandes d'utilisateurs d'effacer leurs données à caractère personnel à partir (d'extraits) des copies des pages web que les fournisseurs de moteurs de recherche stockent encore éventuellement (dans leur « *cache* » ou en tant que « *snippets* ») une fois le contenu original effacé.

9. En fin de compte, il est indispensable de garantir le respect des dispositions applicables à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, à commencer par l'article 8 de la Convention et l'article 9 de la Convention n° 108, qui prévoient des conditions strictes pour assurer la protection des personnes contre toute ingérence illicite dans leur vie privée et contre l'utilisation abusive de leurs données à caractère personnel.

<sup>1</sup> Avis 1/2008 du Groupe de travail « Article 29 » sur les aspects de la protection des données liés aux moteurs de recherche, adopté le 4 avril 2008 ; Résolution sur la protection de la vie privée et les moteurs de recherche adoptée lors de la 28e conférence internationale des commissaires à la protection des données et à la vie privée (Londres, 2-3 novembre 2006).

## Action

10. Les Etats membres (par le biais des autorités désignées) devraient faire appliquer les dispositions relatives à la protection des données, notamment en s'engageant avec les fournisseurs de moteurs de recherche à mener les actions suivantes :

- veiller à ce que la collecte de données à caractère personnel par les fournisseurs de moteurs de recherche soit minimisée. Aucune adresse IP d'utilisateur ne devrait être conservée si cela n'est pas nécessaire à la réalisation d'une finalité légitime et lorsque les mêmes résultats peuvent être obtenus par des méthodes d'échantillonnage ou de sondage, ou par l'anonymisation des données à caractère personnel. Les approches innovantes qui favorisent les recherches anonymes devraient être encouragées ;
- veiller à ce que la durée de conservation ne soit pas plus longue que ce qui est strictement nécessaire aux finalités légitimes et spécifiées du traitement. Les fournisseurs de moteurs de recherche devraient pouvoir justifier par des raisons démontrables la nécessité de collecter et de conserver des données à caractère personnel. Les informations à ce sujet devraient être publiques et facilement accessibles ;
- veiller à ce que les fournisseurs de moteurs de recherche appliquent les mesures de sécurité les plus appropriées à la protection des données à caractère personnel contre tout accès illicite de tiers à ces dernières et qu'ils disposent de mécanismes appropriés de notification des cas de violation de sécurité des données. Ces mesures devraient comprendre le cryptage de bout en bout (*end-to-end*) des communications entre utilisateurs et fournisseurs de moteurs de recherche ;
- veiller à ce que les intéressés soient informés du traitement des données à caractère personnel qui les concernent et des droits qu'ils peuvent exercer, sous une forme intelligible, dans un langage simple et clair, adapté à la personne concernée. Les moteurs de recherche devraient informer clairement et préalablement les utilisateurs de toutes les utilisations envisagées de leurs données (en soulignant que la finalité initiale de ce traitement est de mieux répondre aux requêtes de recherche) et respecter le droit des utilisateurs au regard de leurs données à caractère personnel. Ils devraient informer les intéressés en cas d'atteinte aux données à caractère personnel les concernant ;
- veiller à ce que la corrélation croisée des données provenant de différents services/plateformes appartenant à un fournisseur de moteurs de recherche ne soit possible que sous réserve d'un consentement non-équivoque de l'utilisateur pour ce service particulier. Il en va de même pour les exercices d'enrichissement des profils des utilisateurs, comme le précise par ailleurs la Recommandation CM/Rec(2010)13 sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage.

11. De plus, les Etats membres devraient :

- encourager les fournisseurs de moteurs de recherche à perfectionner les outils qui permettent aux utilisateurs d'avoir accès, corriger ou effacer les données les concernant qui ont été collectées pendant l'utilisation des services, y compris tout profil créé à des fins de marketing direct par exemple ;
- veiller à ce que les demandes des autorités chargées de l'application de la loi, aux fournisseurs de moteurs de recherche, de leur communiquer les données d'utilisateurs soient fondées sur des procédures légales et judiciaires appropriées et qu'il existe des mécanismes de coopération transparents pour ce faire. Ceci devrait comprendre de solides garde-fous légaux et le respect des

droits à une procédure régulière avant que les données personnelles et les registres de recherche ne soient divulgués à des autorités publiques ou à des parties privées. Les procédures précitées ne devraient pas constituer un fardeau démesuré pour les fournisseurs en question.

### III. Filtrage et désindexation

#### *Contexte et défis*

12. L'exploration et l'indexation libres des informations diffusées sur internet sont un préalable à l'existence de moteurs de recherche efficaces. Le filtrage et le blocage d'un contenu sur internet par les fournisseurs de moteurs de recherche peuvent constituer une atteinte à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention en vertu des droits reconnus aux fournisseurs et aux utilisateurs de diffuser des informations et d'y accéder.

13. Les fournisseurs de moteurs de recherche ne devraient pas être tenus d'exercer un contrôle proactif de leurs réseaux et services afin de déceler un éventuel contenu illicite ; ils ne devraient pas non plus réaliser des activités préalables de filtrage ou de blocage sans qu'il leur soit ordonné de le faire par une ordonnance judiciaire ou par une autorité compétente. Il peut cependant s'avérer légitime, dans certains cas, de leur demander de supprimer certaines sources de leur index, par exemple lorsque d'autres droits priment sur le droit à la liberté d'expression et d'information ; le droit à l'information ne peut s'interpréter comme une extension de l'accès au contenu qui irait au-delà de l'intention d'une personne qui exerce son droit à la liberté d'expression.

14. Dans de nombreux pays, les fournisseurs de moteurs de recherche désindexent ou filtrent certains sites internet, que ce soit à la demande des pouvoirs publics ou de parties privées pour satisfaire aux obligations légales, ou à leur propre initiative (par exemple dans des cas ne concernant pas le contenu même de sites internet mais en raison de dangers techniques tels que des logiciels malveillants). Il importe que toutes ces désindexations ou ces filtres soient transparents, étroitement ciblés et réexaminés à intervalles réguliers sous réserve du respect du droit à une procédure régulière.

## Action

15. Les Etats membres devraient :

– veiller à ce que toute loi, règle ou demande individuelle relative à la désindexation ou au filtrage de contenus respecte pleinement les dispositions juridiques pertinentes, le droit à la liberté d’expression et le droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations. Les principes du droit à une procédure régulière et de l’accès à des mécanismes de réparation indépendants, ainsi qu’à des mécanismes prévoyant l’obligation de rendre compte (*‘accountability’*) devraient également être respectés dans ce contexte.

16. En outre, les Etats membres devraient œuvrer avec les fournisseurs de moteurs de recherche de manière :

– à veiller à ce que tout filtrage ou blocage nécessaire soit transparent pour l’utilisateur. Le blocage de tous les résultats de recherche sur certains mots clés ne devrait être prévu ni encouragé par les mécanismes d’autorégulation et de corégulation des moteurs de recherche. Les régimes d’autorégulation et de corégulation ne devraient pas gêner la liberté d’expression des particuliers et leur droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations, des idées et des contenus par le biais d’un média. S’agissant des contenus identifiés, à l’issue d’un processus démocratique, comme préjudiciables pour certaines catégories d’utilisateurs, les Etats membres devraient éviter une désindexation générale qui empêcherait d’autres catégories d’utilisateurs d’y accéder. Dans de nombreux cas, encourager les moteurs de recherche à proposer des mécanismes de filtrage facultatifs adaptés peut suffire à protéger ces groupes ;

– à examiner la possibilité de permettre la désindexation de contenus qui, bien qu’ils soient dans le domaine public, n’étaient pas destinés à la communication directe de masse (ou à la communication de masse de groupe).

## IV. Autorégulation et corégulation

### *Contexte et défis*

17. Il conviendrait de saluer les initiatives d’autorégulation prises par les fournisseurs de moteurs de recherche pour protéger les droits fondamentaux. Il est important de rappeler que toute autorégulation ou corégulation, dans la mesure où elle est susceptible de porter atteinte aux droits d’autrui, devrait être transparente, indépendante, entraîner une obligation de rendre compte et être efficace, conformément à l’article 10 de la Convention. Une interaction fructueuse entre les différentes parties concernées, comme les acteurs publics et privés et la société civile, peut contribuer de manière significative à la mise en place de normes assurant la protection des droits de l’homme.

18. Les Etats membres devraient :

– prendre des mesures pour promouvoir la protection des droits fondamentaux des personnes, conformément aux normes de la Convention, en particulier le droit aux garanties d’un procès équitable, à la liberté d’expression et au respect de la vie privée par l’élaboration d’un système de corégulation avec les fournisseurs de moteurs de recherche, lorsque ces mesures sont jugées appropriées ;

– encourager les professionnels du secteur à élaborer des codes reposant sur l’autorégulation pour garantir la protection des droits fondamentaux des personnes, en tenant dûment compte de la



Convention, en particulier des droits à une procédure régulière, à la liberté d'expression et au respect de la vie privée.

## V. Education aux médias

### *Contexte et défis*

19. Les utilisateurs devraient être éduqués et formés au fonctionnement de différents moteurs de recherche (éducation aux moteurs de recherche) afin de pouvoir faire des choix éclairés sur les sources d'information proposées et, notamment, être sensibilisés au fait qu'un rang élevé dans le classement ne reflète pas forcément l'importance, la pertinence ou la fiabilité d'une source. Dans la mesure où les moteurs de recherche jouent un rôle de plus en plus important dans l'accès aux médias et à l'information en ligne, les stratégies d'éducation aux médias et à l'information devraient être adaptées en conséquence. Les utilisateurs devraient être informés des implications de l'utilisation de moteurs de recherche, aussi bien pour ce qui est des résultats de recherches personnalisés que de l'impact sur leur image et leur réputation de résultats de recherches combinés ; ils devraient aussi être informés des outils disponibles pour exercer leurs droits.

*Action*

20. Les Etats membres devraient :

– prendre des mesures appropriées pour inclure le thème de l'éducation aux moteurs de recherche dans les stratégies nationales d'éducation aux médias ;

– prendre des mesures appropriées pour permettre aux utilisateurs d'être conscients de leur identité en ligne et de gérer celle-ci, s'agissant en particulier de l'effet éventuel des résultats de recherches sur leur image et leur réputation, et de connaître des outils efficaces pour exercer leurs droits.