

Panel de stratégie : Rôle de l'ICANN dans l'écosystème de la gouvernance de l'Internet¹ (avec errata, v.20142302)

Table des matières

- [1. Préambule](#)
- [2. Tout le monde et tout à propos de l'Internet](#)
- [3. Signification de « gouvernance »](#)
- [4. Perspectives sur la gouvernance de l'Internet](#)
- [5. Cartographie de l'écosystème de gouvernance de l'Internet](#)
- [6. Principes pour l'ICANN dans cet écosystème](#)
- [7. Feuille de route vers la mondialisation de l'ICANN](#)
- [8. Conclusions](#)
 - [ANNEXE A : Histoire de l'ICANN et du département du commerce \(DOC\)](#)
 - [ANNEXE B : Il ne peut jamais exister un « moment constitutionnel » simple](#)
 - [ANNEXE C : Liste des figures et des zones de texte](#)

¹ Auteurs : Président du panel, Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com ; membres du panel : Adiel Akplogan, Debbie Monahan, Michael Barrett, Alice Munyua, Hartmut Glaser, P.J. Narayanan, Erik Huizer, Hagen Hultsch, Alejandro Pisanty, Janis Karklins, Carlton Samuels, Ismail Serageldin, Luis Magalhães, Pindar Wong. Voir l'annonce de l'ICANN pour les panels de stratégie, disponible sur <http://goo.gl/zyCYbW>. Rapporteurs, rédacteurs : Grâce Abuhamad, Bertrand de la Chapelle, James Cole, Alice Jansen, Carla LaFever, Patrick S. Ryan, Theresa Swinehart. Citation recommandée : Vinton G. Cerf (président) et collaborateurs, « Le rôle de l'ICANN dans la gouvernance de l'écosystème de l'Internet », rapport du groupe de stratégie de l'ICANN, le 20 février 2014. Les opinions appartiennent aux membres du panel et ne reflètent en aucun cas la position officielle de l'ICANN. Les membres du panel et les rédacteurs peuvent être contactés à travers une liste de diffusion publique à ioepanel@icann.org.

Panel de stratégie :

Rôle de l'ICANN dans l'écosystème de la gouvernance de l'Internet

(Résumé exécutif)

Le panel de stratégie a étudié le rôle de l'ICANN dans l'écosystème des organisations d'Internet, et le panel a examiné tout particulièrement les hypothèses, les liens et les cadres qui établissent les responsabilités de l'ICANN dans l'écosystème actuel de la gouvernance de l'Internet. Il a cherché des idées pour entretenir et renforcer le rôle de l'ICANN dans l'écosystème en évolution tout en cultivant un leadership éclairé concernant la façon dont l'ICANN peut servir un réseau complexe d'intérêts de l'Internet. Le panel s'est réuni pour la première fois lors de la 48e réunion de l'ICANN à Buenos Aires en novembre 2013. Il a développé ses recommandations après avoir mené des réunions en personne, plusieurs téléconférences collaboratives, des appels téléphoniques et la collaboration en ligne. Le panel a recueilli les contributions de la communauté mondiale de l'ICANN à travers deux séminaires publics en ligne, et a fourni à la communauté des possibilités d'interaction aussi bien par courrier électronique qu'à travers une enquête. Un récapitulatif des conclusions et des recommandations du panel sont fournis ci-dessous.

Perspective historique

L'Internet est devenu une infrastructure de l'information et de la communication de plus en plus accessible au niveau mondial depuis son invention en 1973 et sa naissance opérationnelle en 1983. La diversité et le nombre des organisations et des utilisateurs individuels, les fournisseurs d'équipements, les services, les applications, et les éléments de la gouvernance de l'Internet reflètent son extraordinaire expansion multipliée par un million de fois depuis que l'Internet est en fonctionnement. Des organismes du gouvernement des États-Unis, en commençant par le département de la défense, se sont dessaisis des responsabilités en matière de gouvernance pendant une période de 40 ans en faveur des institutions du secteur privé. Le dernier élément se manifeste à travers les relations de l'agence nationale des télécommunications et de l'information des États-Unis (NTIA) avec l'ICANN et Verisign qui ont une responsabilité partagée pour la génération et la propagation de la zone racine du système de noms de domaine (DNS) de l'Internet. L'ICANN a délégué la responsabilité de la gestion des domaines de premier niveau à de nombreuses organisations privées et à d'autres appartenant au secteur public.

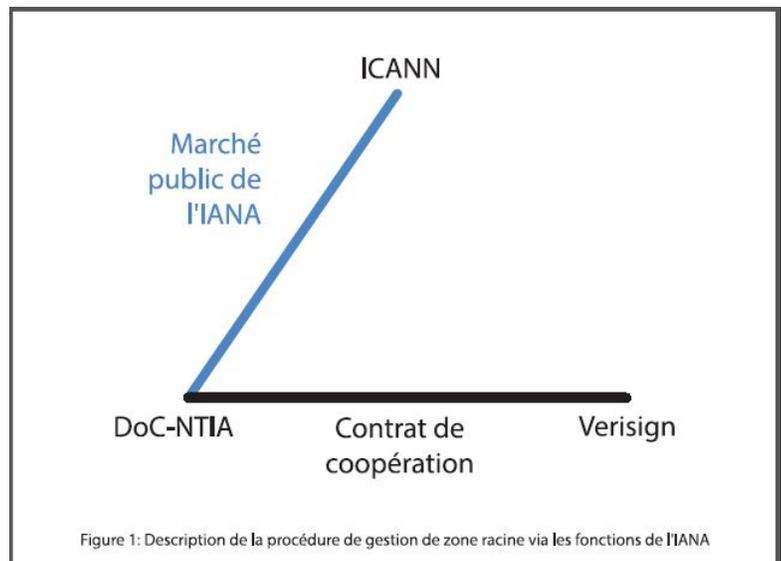
L'ICANN a également la responsabilité de gérer l'attribution de l'espace d'adresses numériques IP (protocole Internet) au premier niveau et d'administrer les paramètres et les valeurs associées à l'ensemble de protocoles Internet pour un

certain nombre de registres. Le conseil d'architecture de l'Internet (IAB) et le groupe de travail de génie Internet (IETF) appartenant à la société Internet (ISOC) sont responsables de l'évolution des principales normes du protocole Internet alors que le consortium mondial du Web (W3C) s'occupe des protocoles et des normes de la toile d'araignée mondiale (WWW).

Le défi à relever est celui de définir la voie par laquelle l'ICANN pourra satisfaire à la participation de toutes les parties prenantes de manière à refléter la dimension mondiale de l'Internet. Il est prévu qu'en 2030 l'Internet fournira des services à 90 / 95 % de population mondiale. Les applications de l'Internet continuent leur croissance et sont de plus en plus diversifiées. Comment c'est le cas pour quasiment la plupart des principales infrastructures, l'Internet peut faire l'objet d'abus (c'est d'ailleurs le cas) de la part d'une petite portion de ses utilisateurs. La combinaison de l'échelle, la diversité, la portée géographique et un mélange d'applications constructives et d'abus malfaisants sont à l'origine d'un énorme et complexe défi en matière de gouvernance. Le caractère essentiellement transnational du réseau des réseaux qui inclut l'Internet ajoute de la profondeur et de la couleur aux questions touchant à la gouvernance.

Modèles d'écosystème

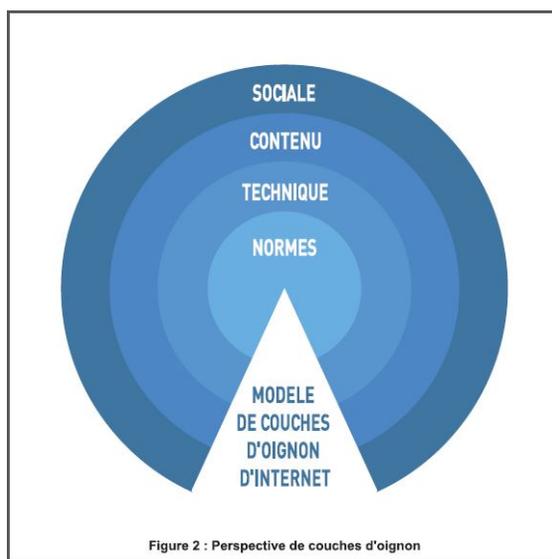
Un vaste éventail d'individus et d'institutions, y compris les gouvernements à tous les niveaux, s'occupent de créer, développer, opérer et faire évoluer les applications et les services sur Internet ou de définir les normes interopérables applicables à son évolution et son utilisation. Cette myriade d'acteurs a des activités, des intérêts, des motivations et des incitations qui ne vont pas toujours dans le même sens. Il existe des produits et des services extrêmement diversifiés qui interagissent et qui s'appuient sur l'Internet et sur la toile d'araignée mondiale pour leur utilisation.



Le panel a développé plusieurs modèles qui illustrent l'écosystème de l'Internet comme étant l'une des voies qui aident à penser à la nature des relations existantes. En premier lieu, le panel a observé la relation unique qui existe entre l'ICANN et le département du commerce des États-Unis (DOC) par le biais de l'agence nationale des télécommunications et de l'information des États-Unis (NTIA) et Verisign (figure 1).

La structure en couches de la fonctionnalité de l'Internet et l'analyse ciblée

principalement sur l'aspect institutionnel dans plusieurs secteurs ont aidé le panel à analyser les parties intéressées dans la gouvernance de l'Internet et la nature de leurs motivations et responsabilités. Bien que ces modèles ne soient jamais complets ou exacts, ils aident à catégoriser le centre de l'attention d'un grand nombre d'organisations qui peuplent l'écosystème de l'Internet, y compris celles qui partagent la responsabilité en matière de gouvernance. Les deux illustrations ci-dessous montrent d'autres façons d'analyser l'écosystème, et qu'il existe différentes couches fonctionnelles où les acteurs opèrent.



Modèles de gouvernance

Étant donné l'importance et la portée croissantes de l'Internet, l'intérêt de nombreuses parties prenantes à changer la façon dont la gouvernance de l'Internet est mise en œuvre a également augmenté. Certains ont plaidé en faveur d'une structure internationale, multilatérale comme l'Union internationale des télécommunications (UIT), pour jouer un rôle principal. D'autres ont soutenu fortement une structure de gouvernance qui soit inclusive et représentative des intérêts gouvernementaux et non gouvernementaux. **Le panel a conclu que, de loin, le modèle multipartite est préférable, devrait être analysé dans les détails et renforcé.** Pour définir la signification de « gouvernance », le panel a adopté la définition suivante sur la gouvernance de l'Internet du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) :

La gouvernance de l'Internet est l'élaboration et l'application par les gouvernements, le secteur privé et la société civile, dans leurs rôles respectifs, de principes, normes, règles, procédures de prise de décision et programmes communs propres à modeler l'utilisation et l'évolution de

l'Internet.

Intendance dans l'écosystème de la gouvernance de l'Internet

Le panel a consacré un temps considérable à discuter le rôle des différents acteurs de l'écosystème de l'Internet comme « intendants ». Il existe de nombreux acteurs dans l'écosystème de l'Internet, certains poursuivent des intérêts universitaires et de recherche, d'autres se concentrent sur des objectifs économiques, ou bien certains ont des objectifs politiques et sociaux, et d'autres se soucient principalement des besoins des utilisateurs individuels ou de leur protection.² Étant donné la nature de plus en plus omniprésente de l'Internet, tous les acteurs ont un intérêt commun qui concerne le bon fonctionnement de l'infrastructure globale et une préoccupation commune d'éviter les abus. Pourtant, aucun de ces acteurs n'a, à titre individuel, la capacité de répondre à toutes ces questions ; ils ont plutôt un intérêt commun dans l'exercice de leurs responsabilités. L'intendance signifie se soucier davantage pour la bonne gestion, l'utilisation et l'évolution d'une ressource partagée plutôt que d'un intérêt individuel. L'interdépendance transfrontalière et incontournable de tous les acteurs produit *une responsabilité partagée ou empêtrée de l'intendance* de l'infrastructure Internet commune.

Perspectives sur la gouvernance de l'Internet

Le panel a étudié les perspectives de plusieurs parties prenantes de l'écosystème de la gouvernance et a noté les préoccupations spécifiques de ces acteurs concernant les fonctions de l'autorité chargée de la gestion de l'adressage sur Internet (IANA). Le 7 octobre 2013, la communauté technique s'est réunie pour établir clairement sa position à travers la « déclaration de Montevideo ».³ Parmi les recommandations présentées par la communauté technique,

- Ils ont identifié le besoin d'un effort continu pour relever les défis de la gouvernance de l'Internet, et ont convenu de catalyser les efforts de la communauté à l'égard de l'évolution de la coopération multipartite dans l'Internet mondial.
- Ils ont demandé d'accélérer la mondialisation de l'ICANN et des fonctions IANA, vers un environnement dans lequel toutes les parties prenantes, y compris tous les gouvernements, participent sur un pied d'égalité.

Le panel a également étudié l'insatisfaction de certains gouvernements vis-à-vis de la disposition actuelle qui couvre de multiples perspectives politiques. Les demandes de changement sont nombreuses, et elles viennent de tous les domaines du spectre politique. Ci-dessous vous trouverez des exemples et de plus amples détails sont disponibles dans le rapport principal :

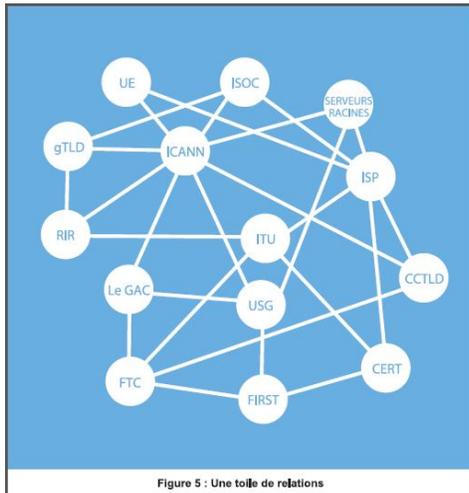
- **L'Europe.** Dans un rapport sur l'Internet et la politique internationale, un responsable européen a exprimé la position de l'Europe de cette façon : «

² Par exemple, l'application de la loi, la confidentialité, la sécurité, l'intégrité des données et la protection contre les activités malveillantes.

³ Déclaration de Montevideo sur l'avenir de la coopération Internet, le 7 octobre 2013, disponible sur <http://goo.gl/dwGcuG>

Comment l'UE peut-elle relever ce défi ? . . . Nous avons besoin d'un engagement ferme de la part des états membres de travailler ensemble sur cette question et de continuer à travailler avec les États- Unis. Nous devons aussi inclure des pays qui partagent cette vision, comme le Brésil et l'Inde ».⁴ Le 12 février 2014, la commission européenne a publié un document de position qui a demandé de poursuivre les travaux pour « déterminer comment faire pour mondialiser les fonctions IANA, tout en préservant la stabilité et la sécurité du système de noms de domaine ».⁵

- **L'Inde.** *The Hindu* a rendu compte d'un document interne rédigé par le secrétariat du conseil national de la sécurité de l'Inde en décembre 2013 comme suit : « [L]e contrôle de l'Internet était dans les mains du gouvernement des États-Unis et les principaux leviers relatifs à sa gestion étaient dominés par ses agences de sécurité... Un simple emplacement des serveurs racines en Inde ne servirait à rien si nous n'avons pas aussi la possibilité d'assumer un rôle dans leur contrôle et leur gestion ».⁶
- **Le Brésil.** Le Brésil a ouvertement encouragé l'adoption d'un modèle multipartite inclusif, bien que la présidente Dilma Rousseff ait également noté dans son discours de septembre 2013 à l'Assemblée générale de l'ONU que « [I]es Nations Unies doivent jouer un rôle de leadership pour réglementer la conduite des états à l'égard de ces technologies ».⁷



- **La Russie.** Les politiciens de la Russie, à tous les niveaux, ont toujours demandé que l'attribution des noms et numéros soit du ressort de l'état.

Cartographie de l'écosystème de gouvernance de l'Internet

Dans son sens le plus général, la gouvernance de l'Internet se caractérise par un **réseau de relations** entre les institutions jouant des rôles qui affectent le fonctionnement et l'utilisation de l'Internet à travers toutes les couches qui composent leurs fonctions. Ces relations reflètent et reconnaissent les

⁴ Erin Baggot (rapporteur), « l'Internet et la politique internationale : *Implications for the United States and Europe*,» 16 juin 2013 au 30 disponible sur <http://goo.gl/OSI6t5>

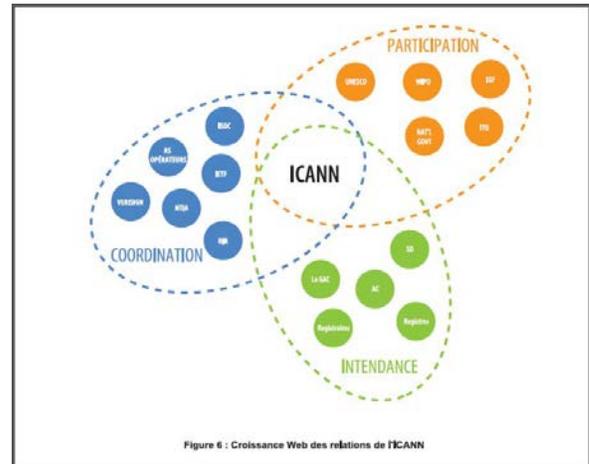
⁵ Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur la politique et la gouvernance de l'Internet, COM (2014) 72/4, le 12 février 2014, disponible sur <http://goo.gl/RDEPu1>. En réponse, le gouvernement américain a confirmé rapidement que le gouvernement des États-Unis a « longtemps encouragé la poursuite de la mondialisation de l'ICANN ». Déclaration du sous-secrétaire Strickling sur la déclaration de la commission européenne concernant la gouvernance de l'Internet, le 12 février 2014 disponible sur <http://goo.gl/OaeW4G>.

⁶ Sandeep Joshi, « l'Inde exerce des pressions pour que l'Internet soit libéré du contrôle des États-Unis », *The Hindu*, le 7 décembre 2013, disponible sur <http://goo.gl/zGPofR>

⁷ Déclaration de son excellence Dilma Rousseff lors de l'ouverture du débat général de la 68e session de l'assemblée générale des Nations Unies, le 24 sept. 2013, disponible sur <http://goo.gl/1NWf7f>.

responsabilités, les rôles et les dépendances entre les différentes institutions et organisations. L'ensemble des dépendances mutuelles collaboratives et combinées librement est une option du système, et le respect de cet ensemble de dépendances a été et continue d'être une caractéristique fondamentale de la gouvernance de l'Internet. La figure 5 illustre ceci d'une manière générale.

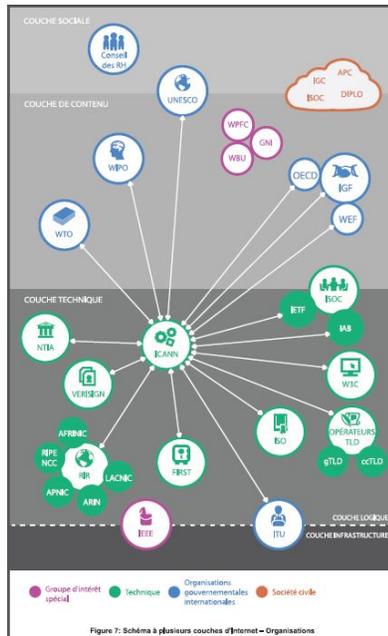
L'ICANN participe de ce réseau de relations, et les figures 6 et 7, illustrent quelques-unes de ces connexions. L'ICANN s'occupe de la *coordination* en étroite collaboration avec d'autres organisations qui assument un rôle direct dans la gestion de ces éléments techniques de l'architecture de l'Internet. En outre l'ICANN mène des relations *participatives* avec de nombreuses institutions internationales ou mondiales qui ont des intérêts et des responsabilités concernant d'autres aspects de la gouvernance.



Cartographie des relations de l'ICANN dans le modèle en couches

Comment l'ICANN est-elle intégrée au modèle en couches de l'Internet ? Dans le cadre de l'écosystème multipartite de la gouvernance de l'Internet, aucune institution, partie prenante ou influence ne joue un rôle unique dans la gouvernance ; au contraire, elles participent en tant que représentants de leur

unité constitutive respective ou conformément à leurs responsabilités. La figure 7 montre une illustration de la façon dont certaines de ces organisations s'insèrent dans le modèle en couches de l'Internet. Il faut noter que notre exemple n'est pas une vue d'ensemble ; il est destiné à caractériser certaines des institutions, ainsi que certaines des interactions, mais il y en a beaucoup plus.⁸ Cet exemple en particulier se concentre sur l'ICANN bien que des illustrations similaires existent pour la plupart des différents acteurs de l'écosystème.



Si l'on devait choisir un seul mot pour caractériser la gouvernance de l'écosystème Internet, ce serait le mot *diversité*. Le système est peuplé par des individus, des groupes informels et informels, grands ou petits, des organisations et des institutions issues du secteur privé, du milieu universitaire, de la société civile et des gouvernements, ainsi que par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales du monde entier.

Principes pour l'ICANN dans cet écosystème

Il n'y aura peut-être jamais ou il ne devrait pas y avoir un « moment constitutionnel » unique pour l'Internet ou pour l'ICANN. Ce panel contribue à l'élaboration de principes dans le cadre des « 5 R », à savoir : (1) la réciprocité, (2) le respect, (3) la robustesse, (4) la raisonnable et (5) la réalité.

1. **Réciprocité** : ne pas nuire ni menacer de nuire. Le principe de réciprocité aidera à assurer que les acteurs se comportent et prennent des mesures identiques à celles dont ils aimeraient faire l'objet, c'est à dire agir de la manière dont ils souhaiteraient être traités dans l'écosystème.

⁸ Des exemples de relations de l'ICANN avec d'autres organisations de l'écosystème comprennent : les observateurs du GAC (l'UIT, l'OMC, l'OCDE, l'UNESCO et l'OMPI); l'IETF travaille avec l'ICANN dans le service du registre des paramètres des protocoles des fonctions IANA ; l'UIT, le W3C, et l'IAB donnent leur avis au Conseil de l'ICANN à travers le groupe de liaison technique (TLG) ; l'OMPI est le fournisseur de la politique uniforme de règlement de litiges relatifs aux noms de domaine (UDRP) pour les gTLD ; l'UNESCO travaille avec l'ICANN sur les IDN (noms de domaine internationalisés) dans le programme des nouveaux gTLD ; l'ICANN s'appuie sur la norme ISO relative à la désignation des ccTLD et l'ICANN est membre du WEF. L'ICANN n'a pas de relations spécifiques avec le conseil des droits de l'homme de l'ONU, le WPEC, l'UMA, le RNB et l'IEEE. Notez que nous représentons uniquement les organisations non gouvernementales qui ont plus d'un gouvernement, bien que l'ICANN mène également des relations avec des organismes simples comme le NTIA ou des entreprises individuelles comme Verisign.

2. **Respect** : honorer la liberté de choix et la diversité. Comme le professeur David Clark (ancien responsable de l'architecture d'Internet du projet après 1982) a manifesté en 1992, « Nous rejetons les rois, les présidents et le vote ». L'absence de hiérarchies et de titres formels implique alors un besoin profond d'inclusion, coopération et collaboration. Nous pensons que pour l'ICANN cela signifie d'encourager la coopération de toutes les parties prenantes, y compris les organisations de soutien, les conseils consultatifs, le Conseil d'administration et le personnel. L'expansion de la participation d'un groupe ne doit pas se faire au détriment d'un autre.
3. **Robustesse** : être conservateur dans ce que vous émettez et libéral dans ce que vous recevez. L'Internet et ses mécanismes de gouvernance sont très complexes. Dans la mesure du possible, l'ICANN devrait emprunter les principes qui ont fonctionné à l'IETF dans ce contexte, et les adapter. En particulier, le « principe de Postel » qui dit que les acteurs de l'écosystème devraient « être strict pour ce qui est envoyé et libéral pour ce qui est accepté ».⁹ Dans le cadre de l'IETF, cela est connu sous le nom de « principe de robustesse ».¹⁰ Cette méthodologie permet que les interactions entre les utilisateurs, les différents aspects de la communauté technique et les questions y afférentes soient abordées. Tout en s'efforçant d'itérer, de valider et de simplifier le travail d'élaboration de politiques de l'ICANN, le travail peut également adopter le principe de robustesse et éviter les mandats descendants.
4. **Raisonnabilité** : éviter les décisions capricieuses ou arbitraires. La légitimité de tout système de gouvernance repose sur la confiance des participants vis-à-vis du processus, des décisions et des résultats. Il serait peu probable d'obtenir le soutien unanime pour toutes les actions, le caractère principal d'un système de confiance étant celui où les gens raisonnables peuvent avoir des opinions différentes. Dans le but de faire prévaloir la raison, le panel estime que les parties prenantes devraient confier davantage à la transparence, la responsabilité, la subsidiarité et l'équité de l'ICANN.
5. **Réalité** : les théories doivent être évalués en permanence et testées en fonction de la pratique. La gouvernance de l'Internet a été développée à travers une approche heuristique (c'est à dire des techniques basées sur l'expérience de la résolution de problèmes, l'apprentissage et la découverte) et devrait continuer à évoluer de la même manière à l'avenir. La nature distribuée de la mise en œuvre de l'Internet et la communication entre les nombreux organismes qui contribuent au fonctionnement de l'Internet démontrent la faisabilité d'un modèle de collaboration flexible, même en sachant qu'il est possible de faire des erreurs. Les mécanismes et les

⁹ Ce concept, proposé par le pionnier d'Internet Jon Postel, a plusieurs noms : le « principe de Postel », la « loi de Postel » ou le « principe de robustesse ». Voir plus dans le rapport principal au deuxième paragraphe ; voir aussi Paul Hoffman « Tao de l'IETF : Le guide du débutant du groupe de travail de génie Internet » IETF, le 2 novembre 2012, disponible sur <http://www.ietf.org/tao.html>.

¹⁰ « Principe de robustesse » Wikipedia, le 8 novembre 2013, disponible sur http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

institutions de gouvernance de l'Internet doivent adopter la structure organisationnelle, les mécanismes d'action, la formation des décisions, la prise de décisions, l'examen des décisions et le recours doivent suivre la fonction du mécanisme ou de l'organisation. La fonction définit la forme.

Feuille de route

Après avoir examiné les domaines décrits ci-dessus, le panel a formulé les recommandations suivantes pour la feuille de route de l'ICANN :

1. **Mondialiser, pas internationaliser.** Les pays sont clairement des parties prenantes, mais la structure de l'ICANN et de ses institutions associées ou liées le sont maintenant et la portée devrait devenir de plus en plus mondiale ou régionale. Ceci nous rappelle une fois de plus que la fonction définit la forme.
2. **Consolidation et simplification de la gestion de la zone racine.** Le panel considère que les questions liées à la protection du système de la zone racine et au contrat des fonctions IANA sont des questions qui devraient être abordées de manière holistique. Les principes de responsabilité et de transparence devraient imposer un degré élevé de visibilité publique à ce processus.
3. **Un Web de l'affirmation d'engagements (pour nous informer de ce qui se passe aujourd'hui).** L'utilisation des affirmations d'engagement mutuel bilatérales et éventuellement multilatérales pour documenter les relations et les engagements entre les acteurs de l'écosystème de gouvernance de l'Internet est l'un parmi les concepts les plus importants abordés par le panel. Le Web résultant des relations documentées va créer une structure flexible, résiliente et défendable qui peut évoluer au fil du temps et qui n'a pas de point de contrôle central fragile. Il existe actuellement de voies multiples pour que les parties prenantes travaillent entre elles, bien que seulement quelques-uns de ces engagements et de ces pratiques de travail soient établis par écrit.
4. **Établir les affirmations d'engagements de l'ICANN** Le panel recommande à l'ICANN de développer des textes adaptés de l'affirmation d'engagements (AOC) liés aux responsabilités de l'ICANN. Ceux-ci informeraient les engagements bilatéraux ou multilatéraux entre l'ICANN et les partenaires non gouvernementaux de l'écosystème (par exemple, les organisations I*) qui souhaitent participer. Dans le cas des relations de l'ICANN avec les gouvernements, il est recommandé d'établir un texte séparé et commun de l'affirmation de manière à assurer un traitement égalitaire. Le GAC peut éventuellement être utile pour aider à élaborer le texte d'un tel document commun.
5. **Mondialiser le processus de responsabilité par le biais d'un réseau de relations.** Nous proposons l'idée de créer des panels de responsabilité dont les membres et les processus soient convenus par les parties dans une AOC. L'objectif du panel est de fournir un recours au cas où une partie d'une AOC croirait qu'une autre partie n'a pas été en quelque sorte prise en

compte et que tous les autres mécanismes de résolution implicites ou explicites dans l'AOC n'ont pas donné satisfaction.

Conclusion

Le panel estime que l'ICANN joue un rôle essentiel mais limité dans l'écosystème de l'Internet, fortement limité par sa responsabilité de gérer la zone racine du DNS et la délégation des registres de noms de domaine de premier niveau, l'attribution de l'espace d'adresses Internet principalement aux registres Internet régionaux et à travers eux aux fournisseurs de services Internet (FSI), et aux registres de paramètres conformément à l'avis donné à l'IANA dans le travail de l'IETF.

L'ICANN est obligée à faire des progrès pour rendre compte des relations mutuelles avec les engagements à d'autres entités de l'écosystème de l'Internet, peaufiner ses pratiques internes, pour parvenir à l'excellence dans l'exploitation, et veiller à ce qu'elle s'acquitte de ses responsabilités dans l'intérêt public mondial. Le panel souligne que le rapport n'implique pas le besoin d'une expansion du rôle de l'ICANN au-delà de la responsabilité qui lui a déjà été octroyée. L'affirmation d'engagements mutuels pourrait être flexible et s'adapter à la technologie, au temps et aux besoins.

Le panel estime que les actions identifiées dans la feuille de route (article 7) du présent rapport représentent des mesures concrètes pour la réalisation des principes énoncés à l'article 6. Nous reconnaissons la nature évolutive des tâches de l'ICANN et nous espérons que ce rapport puisse contribuer pour que l'ICANN soit en mesure de remplir ses obligations et respecter la vision créée en 1998.

* * * *

ERRATA AU RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Une version préalable disait que l'ICANN attribuait l'espace des adresses Internet aux fournisseurs de services Internet. Une manière plus correcte de l'exprimer est de dire qu'elle attribue l'espace aux registres Internet régionaux qui, à leur tour, attribuent l'espace des adresses aux fournisseurs de services Internet.

Une version préalable sous-entendait que les registres des paramètres étaient maintenus par l'IANA de l'ICANN au nom de l'IETF et de l'IAB. Seul l'IETF donne des indications sur le registre des paramètres à l'IANA.

[Suit le rapport complet]

Panel de stratégie : rôle de l'ICANN dans l'écosystème de la gouvernance de l'Internet¹¹ (Rapport complet)¹²

1. Préambule

Comme la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (ICANN) le lui a demandé, ce panel examinera les hypothèses, les liens et les cadres qui dictent les responsabilités de l'ICANN dans l'écosystème actuel de la gouvernance de l'Internet. Il cherchera des moyens de maintenir et de renforcer le rôle de l'ICANN dans son écosystème en évolution tout en cultivant un leadership éclairé concernant la façon dont l'ICANN peut servir un réseau complexe d'intérêts de l'Internet. La tâche du panel a été décrite par l'ICANN comme suit :¹³

- faciliter l'examen des hypothèses, des liens et des cadres qui sous-tendent les responsabilités de l'ICANN dans l'écosystème actuel de l'Internet ;
- trouver des idées pour maintenir et améliorer la gestion de l'ICANN dans un écosystème en évolution ; et

¹¹Auteurs : Président du panel, Vinton G. Cerf, vgcerf@gmail.com ; membres du panel : Adiel Akplogan, Debbie Monahan, Michael Barrett, Alice Munyua, Hartmut Glaser, P.J. Narayanan, Erik Huizer, Hagen Hultsch, Alejandro Pisanty, Janis Karklins, Carlton Samuels, Ismail Serageldin, Luis Magalhães, Pindar Wong. Voir l'annonce de l'ICANN pour les panels de stratégie, disponible sur <http://goo.gl/zyCYbW>. Rapporteurs, rédacteurs : Grâce Abuhamad, Bertrand de la Chapelle, James Cole, Alice Jansen, Carla LaFever, Patrick S. Ryan, Theresa Swinehart. Citation recommandée : Vinton G. Cerf (président) et collaborateurs, « Le rôle de l'ICANN dans la gouvernance de l'écosystème de l'Internet », rapport du groupe de stratégie de l'ICANN, le 20 février 2014. Les opinions appartiennent aux membres du panel et ne reflètent en aucun cas la position officielle de l'ICANN. Les membres du panel et les rédacteurs peuvent être contactés à travers une liste de diffusion publique à ioepanel@icann.org.

¹² Veuillez consulter la note en bas de page 1 *ci-dessus* pour la note des auteurs. Citation recommandée : Vinton G. Cerf (président) et collaborateurs, « Le rôle de l'ICANN dans la gouvernance de l'écosystème de l'Internet », rapport du groupe de stratégie de l'ICANN, février 2014. Les opinions appartiennent aux membres du panel et ne reflètent en aucun cas la position officielle de l'ICANN.

¹³ "Strategy Panels Unveiled at ICANN 47 in Durban" ICANN, 15 juillet 2013, disponible sur <http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-15jul13-en.htm>

- stimuler la réflexion sur des moyens à mettre en place par l'ICANN pour travailler avec un ensemble complexe d'unités constitutives de l'Internet.
- fournir un ensemble de principes directeurs pour assurer l'évolution réussie du modèle multipartite transnational de l'ICANN en coopération avec les organismes nationaux et internationaux ;
- proposer une feuille de route pour l'évolution et la mondialisation du rôle de l'ICANN dans l'écosystème de la gouvernance de l'Internet, en consultation avec les acteurs mondiaux, et
- En coordination avec les nombreux autres acteurs internationaux et les parties prenantes de l'ICANN, proposer un cadre pour la mise en œuvre du rôle de l'ICANN, les objectifs et les jalons de la gouvernance mondiale de l'Internet.

Le panel de stratégie a étudié le rôle de l'ICANN dans l'écosystème des organisations d'Internet, et le panel a examiné tout particulièrement les hypothèses, les liens et les cadres qui établissent les responsabilités de l'ICANN dans l'écosystème actuel de la gouvernance de l'Internet. Il a cherché des idées pour entretenir et renforcer le rôle de l'ICANN dans l'écosystème en évolution tout en cultivant un leadership éclairé concernant la façon dont l'ICANN peut servir un réseau complexe d'intérêts de l'Internet.

Le panel s'est réuni pour la première fois lors de la 48e réunion de l'ICANN, à Buenos Aires en novembre 2013, et a développé ses recommandations après plusieurs conférences vidéo de collaboration, et suite à des appels téléphoniques et une collaboration en ligne. Les membres de ce panel ont collaboré à la rédaction de ce rapport, ainsi que les rédacteurs et le personnel grâce à l'utilisation d'un document en ligne partagé, dans lequel les participants avaient la possibilité de proposer des textes, de faire des commentaires, de proposer des points de vue alternatifs aux autres participants et de délibérer. En outre, ce panel a recueilli les commentaires de la communauté mondiale de l'ICANN à travers deux séminaires publics en ligne,¹⁴ et a fourni des possibilités de participation à la communauté à travers une liste de diffusion ouverte qui a été ouverte à cet effet entre septembre 2013 et février 2014¹⁵ et par le biais d'une enquête.¹⁶ Le panel estime que le rapport représente une vision approximative de consensus, mais il est possible que toutes les observations ne soient pas unanimes. Le panel présente ses conclusions ci-dessous.

2. Tout le monde et tout à propos de l'Internet

L'Internet a émergé d'une série d'expériences et de développements à long terme

¹⁴ Le fichier du séminaire en ligne du panel de stratégie est *disponible sur* <http://goo.gl/uYh5Kr>.

¹⁵ Le fichier des courriels du panel de stratégie est *disponible sur* <http://mm.icann.org/pipermail/oepanel/>.

¹⁶ L'enquête a été accueillie par Survey Monkey, et contenait plusieurs questions pour la communauté. Les questions sont publiées sur la plateforme du séminaire en ligne, *disponible sur* <http://goo.gl/LrwU0o>

en collaboration avec le gouvernement, le milieu universitaire, et plus tard, la société civile et le secteur privé. Ses premières racines, en tant que projet initié par le ministère de la défense des États-Unis (entre autres), ont évolué et l'Internet est devenu une plate-forme de communication et d'information numérique mondiale qui continue d'évoluer, de grandir et dont la portée s'étend même si, en 2014, il a déjà fonctionné pendant plus de 30 ans.¹⁷

Il est important de reconnaître que l'Internet est différent de tous les réseaux connus qui l'ont précédé. Il est toujours *en marche* et les appareils qui sont connectés au réseau sont *toujours en contact*. Il s'agit d'un système à deux voies, à la différence des réseaux de diffusion comme le câble traditionnel et l'émetteur d'ondes de la télévision ou la radio. Contrairement au système téléphonique, tout appareil est prêt à envoyer ou à recevoir du trafic vers et à partir de plusieurs sources et réservoirs en même temps. Il n'est pas surprenant qu'il ait mis au point un ensemble unique de pratiques de gouvernance découlant de la nécessité pratique, en fonction de son histoire et de sa technologie.

a) La mondialisation de l'Internet

L'Internet est omniprésent dans de nombreuses parties du monde et il y a actuellement 2,7 milliards de personnes en ligne, ce qui représente environ 40 % de la population mondiale.¹⁸ Selon une étude récente¹⁹, les 5 milliards d'utilisateurs suivants viendront d'Asie et d'Afrique :

	La pénétration de l'Internet aujourd'hui	Pénétration ciblée de 5B	Nouveaux utilisateurs Internet pour atteindre le nombre ciblé en 2030	% de la croissance totale	Croissance annuelle prévue
Asie	32 %	90 %	3,1B	62 %	7,3 %
Afrique	16 %	90 %	1,3B	26 %	13,9 %
Amériques	61 %	95 %	0,5B	10 %	3,9 %
Europe	75 %	95 %	0,1B	2 %	1 %

¹⁷ Conçu en 1973, l'Internet est né d'explorations antérieures de la technologie de communication par paquets, et a exigé dix ans de développement avant d'être mis en service au début de 1983. Un résumé historique utile : "Brief History of the Internet" *Internet Society*, 2014, disponible sur <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

¹⁸ *Id.*

¹⁹ David Reed, Jennifer Haroon et Patrick Ryan, "Technologies and Policies to Connect the Next 5 Billion" *Berkeley Technology Law Journal*, Vol. 29, 2014, (à paraître), disponible sur <http://ssrn.com/abstract=2378684> [ci-après : Reed et collaborateurs, Next 5 Billion]

Comme on peut le voir ci-dessus, la plupart des 5 prochains milliards d'utilisateurs d'Internet ne viendront pas des mêmes régions développées qu'auparavant et ils n'accéderont pas non plus à l'Internet de la même manière. Comme Vinton Cerf l'a décrit en 2005, « l'Internet est en fait une grande collaboration de centaines de milliers d'opérateurs de réseau ²⁰ ». La complexité de cette collaboration se poursuit et inclut les fournisseurs d'accès par le biais des câbles de fibre optique, cuivre, satellite et les compagnies de téléphonie portable, avec près de deux milliards de sites Web et jusqu'à 1 milliard de pages indexées séparément.²¹ L'utilisation croissante de téléphones intelligents permet d'accéder plus largement à l'Internet, et les 4 milliards (la majorité) des 5 prochains milliards d'utilisateurs (la « longue queue ») vont changer le contexte dans lequel nous voyons et situons les problèmes de gouvernance d'Internet. La notion de base sous-jacente entourant l'Internet est maintenant, et devrait rester, une plate-forme de communication ouverte pour tout le monde. Le monde a tout juste commencé à voir cette évolution de la technologie.²²

Nous discuterons de l'écosystème dans la section 4 ci-dessous. Toutefois, il convient de souligner dès maintenant que le paysage de la politique de l'Internet est tout aussi dynamique que la technologie elle-même. A titre d'illustration, en plus des panels proposés par l'ICANN, certaines annonces ont suscité un grand intérêt dans la communauté Internet et illustrent bien notre propos. Alors que ce ne sont que quelques initiatives parmi tant d'autres, elles montrent comment le paysage est en train de changer rapidement : la première est la réunion mondiale multipartite à propos de l'avenir de la gouvernance de l'Internet, également connu sous le nom de Net Mundial, qui devrait être un événement mondial multipartite organisé au Brésil en avril prochain,²³ la deuxième est la création de /1Net, une initiative lancée par la communauté de l'infrastructure technique à la suite de la déclaration de Montevideo,²⁴ et la troisième est l'annonce d'une commission mondiale sur la gouvernance de l'Internet dirigée par Chatham House et le CIGI.²⁵ Ces diverses initiatives diffèrent grandement en fonction de leur portée, objectifs, inclusion et participation. Par exemple, n'importe qui peut se joindre à une discussion animée en ligne grâce à la liste de diffusion /1Net, alors que la

²⁰ Vinton G. Cerf, "Internet Governance -- Draft 1.3" ICANN, 28 octobre 2004, disponible sur <http://www.icann.org/en/news/presentations/cerf-internet-publication-28oct04-en.pdf> [ci-après: Cerf, Internet Governance]

²¹ Voir Jesse Alpert & Nissan Hajaj, "We knew the Web was big..." *Blog officiel de Google*, 25 juillet 2008, disponible sur <http://googleblog.blogspot.com/2008/07/we-knew-web-was-big.html> (remarque: 1 billion de pages) ; Voir également "The Size of the World Wide Web" disponible sur <http://www.worldwidewebsite.com/> (remarque : environ 1,82 milliards de sites Internet).

²² John Markoff, "Viewing Where the Internet Goes" *New York Times*, 30 décembre 2013, disponible sur <http://www.nytimes.com/2013/12/31/science/viewing-where-the-internet-goes.html?pagewanted=1>

²³ Réunion multipartite mondiale sur l'avenir de la gouvernance de l'Internet, disponible sur <http://netmundial.br/> or <http://netmundial.org/>

²⁴ /1Net, disponible sur www.1net.org

²⁵ « CIGI et Chatham House lancent la commission mondiale sur la gouvernance de l'Internet, présidée par Carl Bildt de la Suède », Chatham House, 22 janvier 2014, disponible sur <http://www.chathamhouse.org/media/news/view/196835>

commission est un groupe fermé d'experts auquel on peut accéder sur invitation. Bien que le niveau d'inclusion et de types d'activités qui va se produire suite à ces initiatives puisse être différent, elles ont toutes des points communs qui définissent l'Internet : une vision commune des responsabilités et de l'intendance. Toute légitimité pouvant découler d'une initiative spécifique vient de la confiance envers les unités constitutives concernées. L'intérêt accru de tant de groupes différents pour définir la façon dont l'Internet du futur devrait prendre forme, et la volonté de participer au débat à ce propos sont des évolutions positives.

Lorsque l'ICANN a été créée en 1998, l'accès à l'Internet était un phénomène qui nécessitait une connexion filaire, et il n'y avait que 147 millions d'utilisateurs mondiaux d'Internet, ce qui représente seulement 6 % des 2,7 milliards d'utilisateurs en 2014.²⁶ Dans le cas de l'Afrique, un rapport de la Banque mondiale signalait une estimation disant que 21 pays africains avaient un peu plus de 1000 utilisateurs chacun en 1999, et il soulignait que l'Internet était un « aidém » largement insignifiant.²⁷ Non seulement l'adoption et l'utilisation de l'Internet étaient encore dans leur plus tendre enfance, c'était aussi le cas des systèmes des institutions multipartites. Par exemple, l'Internet Society (ISOC) a été formée seulement six ans avant (en 1992) et le forum sur la gouvernance de l'Internet (IGF) n'a été établi que sept ans plus tard (en 2005). Comme mentionné ci-dessus, en 2013 et au début de 2014, un certain nombre de nouveaux événements et d'initiatives ont été annoncés. Avec ces initiatives, il est probable que l'écosystème de la gouvernance de l'Internet sera plus riches dans dix ans : il sera probablement plus diversifié, plus développé et plus interdépendant que jamais. Bien que nous ne puissions pas prédire ce que cet écosystème deviendra, il est à espérer qu'il évoluera d'une manière inclusive envers les nouveaux acteurs qui rejoignent l'Internet, en particulier dans les économies émergentes - et à mesure que les nouveaux utilisateurs rejoignent l'Internet, ils participent de plus en plus aux discussions sur la gouvernance qui affectent son utilisation. En outre, non seulement les gens se joignent à l'Internet mais les dispositifs et les appareils aussi (« l'Internet des objets »), ce qui représente un marché évalué aujourd'hui à environ 4,8 trillions de dollars et qui, selon les estimations, deviendra un marché de 8,9 trillions de dollars d'ici 2020.²⁸

Au fur et à mesure que l'Internet se développe et que les utilisateurs et les dispositifs augmentent sans cesse, la diversité des applications de la technologie augmente aussi. L'utilité de l'Internet est devenue si vaste que beaucoup de personnes et d'institutions qui ne sont pas des utilisateurs directs sont affectées par l'utilisation et le fonctionnement fiable de l'Internet ou en dépendent indirectement. Alors que l'Internet en lui-même n'est rien de plus qu'un outil doté

²⁶ « Statistiques de croissance de l'Internet » *Tout à propos des études de marché*, février 2014, disponible sur <http://www.allaboutmarketresearch.com/internet.htm>.

²⁷ Charles Kenny, "Expanding Internet access to the rural poor in Africa" *Information Technology for Development*, Vol. 9, 2000, 25-31, disponible sur <http://itd.ist.unomaha.edu/Archives/28.pdf>

²⁸ Larry Dignan, "Internet of Things: \$8.9 trillion market in 2020, 212 billion connected things" ZD Net, 3 octobre 2013, disponible sur <http://goo.gl/PE8DS8>

d'un usage positif impressionnant, une évaluation réaliste de l'impact de l'Internet, malheureusement, doit aussi prendre en compte une série de violations perpétrées par une petite fraction de la population qui est mal intentionnée²⁹ et exploite l'infrastructure ouverte et globale, ce qui est un risque qui existe avec tous les outils. A cela il faut aussi ajouter le crime organisé et les programmes nationaux nuisibles. Le mélange diversifié d'activité positive et négative crée un défi de gouvernance extrêmement complexe et nuancé qui possède de nombreuses dimensions.

b) la diversité institutionnelle

Le large éventail de personnes et d'institutions, y compris les gouvernements à tous les niveaux, qui sont impliqués dans la création, le développement, l'exploitation et l'évolution des applications et des services sur l'Internet ou dans la définition des normes interopérables qui s'appliquent à son évolution et à son utilisation s'ajoute à la complexité de la gouvernance de l'Internet. Ces myriades d'acteurs ont des agendas, des intérêts, des motivations et des justificatifs différents qui ne sont en accord les uns avec les autres. Il existe des produits et des services extrêmement divers qui interagissent et dépendent de l'Internet et du World Wide Web pour leur utilisation.³⁰

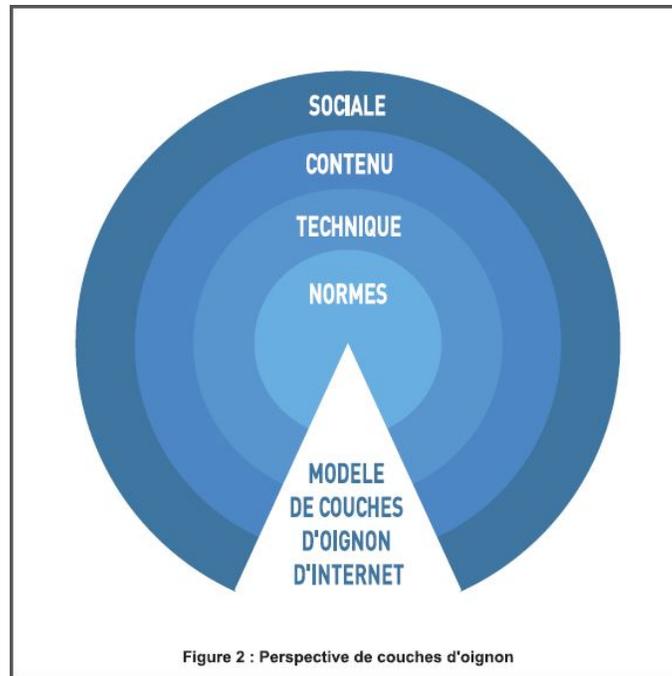
Si quelque chose caractérise l'Internet, c'est une concentration intense sur des standards ouverts et surtout sur l'interopérabilité entre toutes ses composantes et à travers toutes les frontières. Que tant de systèmes divers, de constructions de matériels et de logiciels et d'institutions puissent coexister et interagir dans l'environnement opérationnel de l'Internet est une conséquence de sa philosophie de conception. C'est pour cette raison que Rick Whitt a déclaré que « les législateurs doivent comprendre et, le cas échéant, s'en remettre à la substance et aux processus qui sont à la base de la conception fonctionnelle de l'Internet ».³¹ Grâce aux protocoles standards ouverts et pragmatiques développés par un large consensus, et à une approche d'architecture en couches, n'importe qui est en mesure de construire indépendamment des pièces de l'infrastructure de l'Internet et/ou des applications et d'avoir des attentes raisonnables concernant l'interopérabilité mondiale. En outre, l'Internet possède un caractère fondamentalement transnational, et introduit une dimension transfrontalière qui s'applique à tous les efforts de gouvernance.

²⁹ Vous trouverez un exemple détaillé de violations pénales dans "Internet Crime Report," Internet Crime Complaint Center (IC3), 2012, *disponible sur* http://www.ic3.gov/media/annualreport/2012_IC3Report.pdf

³⁰ La toile d'araignée mondiale est une application utilisée par l'Internet pour la connectivité et le transport. Voir "Brief History of the Internet," *Internet Society*, 2014, *disponible sur* <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

³¹ Richard S. Whitt, "A Deference to Protocol: Fashioning a Three-Dimensional Public Policy Framework for the Internet Age," *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 12 juillet 2013, *disponible sur* <http://ssrn.com/abstract=2031186>.

c) Modélisation de l'Internet et de son écosystème



Les chercheurs préfèrent décrire l'architecture technique de l'Internet comme un modèle en couches qui sépare et caractérise les différentes fonctions de l'Internet et ses applications.³² Bien qu'il existe différentes manières de considérer ces couches, comme le montre la figure 2, les normes techniques qui définissent le fonctionnement opérationnel de l'Internet se trouvent au cœur du système. Ces normes constituent les blocs de construction pour une *couche de l'infrastructure* — l'autoroute qui permet le trafic, et cette couche est étroitement accompagnée d'une *couche logique* qui utilise des normes pour le transfert de paquets de données, y compris la série de protocoles TCP/IP, et la gestion du DNS. Ensemble, la *couche de l'infrastructure* et la *couche logique* forment une *couche technique*. Les chiffres binaires (bits) qui circulent sur Internet sont guidés le long de la couche d'infrastructure à l'aide de la couche logique, et le « couplage lâche » entre ces deux secteurs continue d'évoluer.

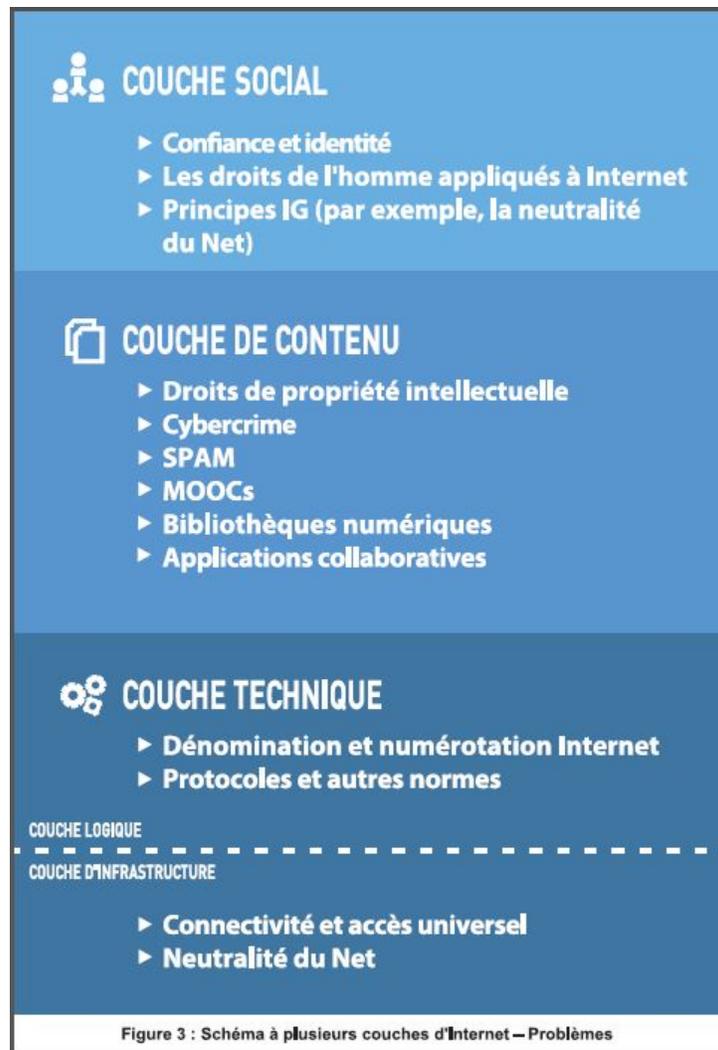
En haut du modèle en couches ou à proximité, la plupart des chercheurs s'accordent à dire qu'il existe une *couche de contenu* où les opérations techniques possèdent moins d'importance mais où d'autres aspects politiques tels que les droits de propriété intellectuelle et le contrôle de contenu sont plus directement impliqués. Comme les questions de confiance, d'identité, de liberté d'expression et

³² Yochai Benkler, "From Consumers to Users: Shifting the Deeper Structures of Regulation Towards Sustainable Commons and User Access," *Fed. Comm. L.J.*, Vol. 52, 561, 2000, disponible sur <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/telecom/benklerfromconsumerstousers.pdf>

de droits humains acquièrent une place primordiale au niveau de l'Internet et de l'information politique, nous soutenons l'ajout d'une *couche sociale*. Cette couche identifie et hiérarchise les institutions importantes qui peuvent avoir un mandat pour faire face aux pratiques de direction, d'évaluation continue et de traitement des questions de politique pouvant surgir. La couche sociale concerne les pratiques qui définissent les droits et les principes primordiaux associés à la « conduite sociale » en ligne.³³ Notre description (voir la figure 2) du « modèle de couches d'oignon » doit être comprise comme une simplification, en particulier étant donné que les couches « sociales » et de « contenu » ont une dynamique qui n'est pas aussi strictement divisée en couches que ce qu'indique le modèle. Les figures 3 et 4 illustrent la portée et la variété des questions de gouvernance qui pourraient surgir en fonction de la couche fonctionnelle dans laquelle les problèmes pourraient apparaître.

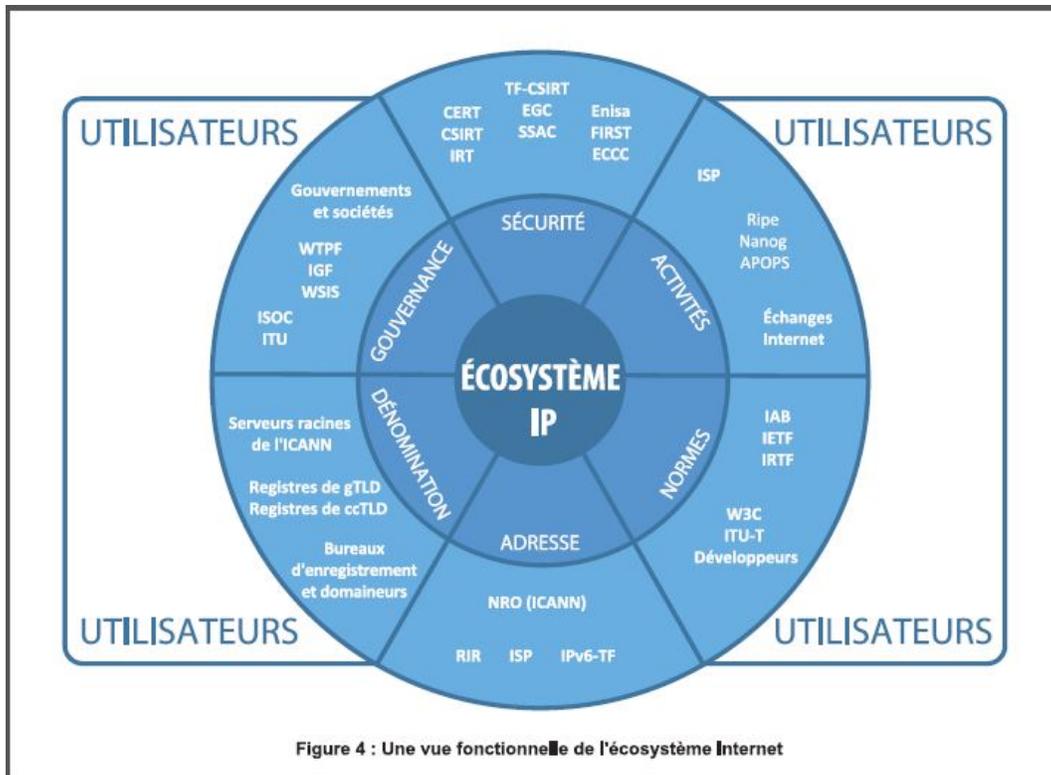
D'un point de vue plus traditionnel, la figure 3 ci-dessous illustre les problèmes de nature, de fonctionnalité et d'exemple associés à chaque couche dans ce modèle.

³³ Vinton G. Cerf, Patrick Ryan, Max Senges, "Internet Governance is Our Shared Responsibility," à paraître dans *I/S : J. Law and Policy for the Information Society*, 10 ISJLP, 2014, disponible sur <http://ssrn.com/abstract=2309772> [Ci-après : Cerf, Shared Responsibility].



Enfin, une autre façon de voir l'écosystème de l'Internet est de le segmenter par fonction comme le montre la figure 4 ci-dessous. Alors que le chiffre n'énumère pas et ne peut pas énumérer toutes les parties intéressées, il saisit la diversité de leurs intérêts et de leurs principaux domaines de responsabilité. Ces organisations participent au réseau diversifié de relations que nous abordons dans l'article 5. L'ICANN est une organisation de l'écosystème parmi tant d'autres à avoir développé un glossaire pour ceux qui ne connaissent l'infinité d'acronymes associés aux diverses institutions de l'Internet.³⁴

³⁴ Voir le glossaire de l'ICANN, disponible sur <http://www.icann.org/en/about/learning/glossary>



En fin de compte, il y a un nombre potentiellement infini de modèles graphiques pour représenter les différentes institutions et les groupes qui s'occupent du développement des normes et des organisations qui le forment. Les propositions contenues dans ce rapport fournissent des perspectives, mais ne sont ni complètes, ni ne font autorité dans ce sens, et le panel souligne l'avertissement émis par le professeur George Box, selon lequel « essentiellement tous les modèles sont erronés mais certains sont utiles ».³⁵ Nous allons maintenant passer à une discussion sur la signification de la « gouvernance » dans l'écosystème que nous avons décrit jusqu'ici.

3. Signification de « gouvernance »

La *gouvernance* est un sujet potentiellement vaste et son application à l'Internet en particulier ne réduit pas vraiment sa portée. Il existe des arguments, et il continuera à en avoir, sur ce que l'on entend par gouvernance : Quelle en est la portée ? Qui est concerné ? Quelles sont les règles qui s'appliquent ? Comment sont-elles appliquées ? Qui établit les règles et pourquoi sont-elles légitimes ?

³⁵ George E. P. Box et Norman R. Draper, "Empirical Model-Building and Response Surfaces," Wiley Books, 1987 p.424. Les entités de la figure 4 sont inspirées d'un tableau que l'Internet Society a déjà utilisé mais sur lequel certaines entités manquent, c'est le cas de l'ICANN qui est absent dans la figure 4, parce que l'ICANN n'est pas un organe (compte tenu de son rôle d'intendance), l'UIT manque également, en dépit de la fonction de l'UIT dans différents aspects de l'écosystème.

Comment sont résolus les différends sur ses règles ou leur violation ? Comment la nature transnationale de l'Internet et son utilisation sont-elles considérées dans le cadre de ce concept ?

La gouvernance exprime ce qui est *permis, interdit, nécessaire et/ou accepté* à l'égard des pratiques dans un certain contexte. Pour définir la gouvernance dans son ensemble il faudrait décrire non seulement les individus, les entités (y compris les institutions) et les comportements qui sont régis, mais aussi par qui et par quels moyens. Il faudrait également inclure une explication des moyens par lesquels les règles qui régissent sont créées, modifiées et adoptées, ainsi que leurs modalités d'application.

Le panel a choisi d'utiliser la définition pratique de la gouvernance de l'Internet qui a été proposée en 2005 à l'issue du sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) dans l'agenda de Tunis :

La gouvernance de l'Internet est l'élaboration et l'application par les gouvernements, le secteur privé et la société civile, dans leurs rôles respectifs, de principes, normes, règles, procédures de prise de décision et programmes communs propres à modeler l'utilisation et l'évolution de l'Internet.³⁶

Cette définition, acceptée par plus de 180 gouvernements, a précisé de nombreuses questions importantes, y compris le fait que la gouvernance de l'Internet nécessite la participation de tous les différents types d'acteurs, même si une ambiguïté significative demeure quant à leurs « rôles respectifs », et couvre à la fois l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre (« le développement et l'application »), qui peut ou peut ne pas inclure les institutions dédiées, qu'elle est organisée autour de la production de divers systèmes de gouvernance, et couvre à la fois l'Internet comme système (son « évolution ») et le comportement de ses utilisateurs (« l'utilisation de l'Internet »). Le panel a reconnu qu'il pourrait être nécessaire de réviser ce texte à l'avenir pour s'adapter aux conditions changeantes.

Comme nous venons de le voir, il existe plusieurs institutions qui offrent des possibilités pour que les individus, les entreprises, les sociétés, les universitaires, les gouvernements et autres parties prenantes appartiennent à un écosystème de gouvernance. Bien que cet écosystème complexe offre de nombreuses possibilités pour une croissance rapide et l'évolution de la technologie, il n'y a jamais eu un « guichet unique » pour les questions de gouvernance de l'Internet et cela peut s'avérer un défi pour tout groupe de parties prenantes d'identifier correctement dans quel domaine cela peut avoir son propre impact, dans les domaines importants.

³⁶ « Rapport du groupe de travail sur la gouvernance de l'Internet », WGIG, juin 2005, disponible sur <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>

a) La gouvernance vs le gouvernement

La *gouvernance* **ne** doit **pas** être confondue avec le *gouvernement*. Tant la gouvernance que les gouvernements établissent des « régimes »³⁷ d'activité ou d'action, mais de manières très différentes. Aussi important et influent que les gouvernements le sont dans le domaine de la réglementation, le gouvernement est un des modes de gouvernance possibles parmi d'autres. Les gouvernements exercent une autorité considérable sur ce qui est permis dans les sociétés nationales et agissent comme mandataires des citoyens. Dans la pratique, les gouvernements ont souvent à gérer directement les ressources naturelles et les ressources nationales financées par les contribuables comme les routes et les autoroutes. Dans le contexte de l'Internet, les gouvernements fournissent un cadre juridique, exercent l'application de la loi, et veillent au bien commun de leurs citoyens. Parfois, les gouvernements sont des co-investisseurs dans l'infrastructure, comme dans le cas de l'Australie, la Nouvelle-Zélande et de plus en plus, un certain nombre de pays d'Amérique latine.³⁸ Le gouvernement est généralement divisé en différentes juridictions, à savoir nationale, provinciale et locale. Il peut y avoir des arrangements régionaux multinationaux, comme c'est le cas pour l'Union européenne (UE). Les Nations Unies (ONU) et les systèmes de traités bilatéraux et multilatéraux représentent des exemples de gouvernance intergouvernementale.

b) Exemples de systèmes de gouvernance

Des systèmes de règles peuvent être adoptés par des entités autres que les gouvernements pour contraindre et définir les pratiques qui sont autorisées dans un certain contexte. Les organisations non gouvernementales peuvent aussi être formées par des groupes d'acteurs pour assurer la gouvernance de leur activité commune. Ce type de coordination n'appartient pas uniquement à l'Internet. Comme décrit dans la zone de texte 1 ci-dessous, la gouvernance existe dans des activités sociales, non techniques et autres.

³⁷ L'utilisation par le panel du terme « régimes » concerne une combinaison de normes, de règles et de bonnes pratiques, et peut parfois impliquer l'exécution des fonctions de direction, d'administration ou de coordination.

³⁸ Voir Benoit Felten, « Modèles de connectivité pour les économies en développement », *Diffraction Analyses*, le 21 octobre 2013, disponible sur <http://ssrn.com/abstract=2343233>.

Text Box 1. La gouvernance dans d'autres secteurs

En 1899, le club de golf *Royal and Ancient Golf Club of St. Andrews*, en Écosse et l'Association de golf des États-Unis sont convenus d'un ensemble uniforme de règles du jeu. L'accord indiquait que les règles « ne pouvaient rester uniformes qu'en vertu d'un accord mutuel ne pouvant pas être modifié de façon unilatérale. Si des altérations sont envisagées... [les parties en Écosse et aux États-Unis] se concerteront, mèneront des consultations auprès des organes directeurs de leurs pays et mettront tout en œuvre pour assurer l'uniformité des règles. »

Dans le cadre de la propriété privée, les règles qui régissent un quartier résidentiel peuvent être en partie établies par une association de propriétaires (par exemple, par contrat) qui détermine, entre autres, l'apparence des maisons et des jardins du quartier. Ces contrats sont souvent indépendants des règles de zonage et de planification.

De la même façon, les règles techniques qui régissent le fonctionnement de l'Internet et du Web sont définies par les parties prenantes concernées dont, entre autres, le Groupe de travail de génie Internet (IETF) et le Consortium mondial du Web (W3C).

L'environnement est aussi soumis à de nombreux accords qui permettent sa gouvernance. Outre les mécanismes locaux, d'autres dispositions sous-nationales et nationales, bilatérales, multilatérales et mondiales sont en place ou sont créées pour régir des aspects spécifiques de la gouvernance de l'environnement. Parmi les organisations les plus importantes dans ce domaine on retrouve le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat. Bien que la prise de décision formelle relève des gouvernements, ce groupe est constitué de façon organique par des parties prenantes de l'industrie et de la société civile ainsi que par des experts techniques. À des niveaux plus locaux, la formalité des processus intergouvernementaux fait place à la gestion coopérative des ressources communes, qui a souvent précédé pendant des siècles la mise en place de mécanismes formels.

Dans certains systèmes de gouvernance, les parties concernées sont de nature uniforme. Les citoyens d'un pays sont généralement considérés comme un ensemble uniforme de personnes, dont les actions permises sont régies par les lois du pays. Cependant, dans l'Internet, des acteurs très divers sont regroupés pour créer, exploiter et utiliser le réseau des réseaux de l'Internet et les dispositifs interopérables qu'ils relient. Ces acteurs ont différentes structures, échelles et intérêts et peuvent appartenir à une large gamme allant de sociétés et gouvernements aux particuliers et aux institutions. Les tentatives pour définir une taxonomie de la myriade hétérogène d'intervenants ayant un intérêt dans certains aspects des résultats de l'Internet vont de considérablement simplifié à remarquablement détaillé. La réalité est que chaque entité ou individu participe maintenant du bon fonctionnement de l'Internet et de l'innovation qui le fait évoluer.

Un autre exemple du secteur privé permet d'illustrer le défi. Une société qui offre un accès à l'Internet peut être soumise à un large éventail de règles de gouvernance. En tant que société, il peut y avoir des lois nationales ou régionales qui exigent certaines règles pour l'octroi de licences et pour l'exploitation, l'incorporation et le reporting, et celles-ci peuvent provenir de l'autorité réglementaire nationale, du pouvoir exécutif ou du trésor. En vertu de règles formelles (par exemple, de l'autorité nationale de réglementation) ou informelles (par exemple, à travers le groupe de travail de génie Internet (IETF), l'Institut des ingénieurs électriques et électroniques (IEEE), ou l'Union internationale des

télécommunications (UIT)) l'entreprise est tenue de respecter les obligations techniques pour une question d'interopérabilité avec le réseau téléphonique, avec d'autres fournisseurs, et d'accueillir des utilisateurs qui apportent leurs propres dispositifs. En outre, comme pour le développement et le déploiement d'une technologie quelconque, la société peut être soumise à des règles du ministère de l'environnement qui se rapportent à l'environnement, et au ministère du travail pour la gestion des ressources humaines. Enfin, outre les règles des autorités réglementaires nationales, la société peut être soumise à la réglementation des télécommunications, en fonction de la nature exacte de ses offres, et peut devoir se conformer aux règles de confidentialité prévues par les autorités de protection des données. Si la société fournit également des applications (par exemple, services de courriel, d'informatique en nuage, de logiciels comme service (Saas), applications mobiles, etc.), elle peut être assujettie à diverses exigences supplémentaires concernant la confidentialité de l'utilisateur, les exigences d'application concernant le droit d'auteur ou la protection des marques, et dans certains cas, le ministère des affaires étrangères établit des règles sur l'exportation de certains types d'informations.

Il y a aussi d'autres exemples venant des contextes académiques et de la société civile qui sont utiles pour illustrer la gouvernance dans d'autres domaines. Dans le contexte universitaire, il y a, de même, des groupes qui sont affiliés pour échanger des informations et effectuer un certain niveau d'autorégulation. Par exemple, en ingénierie, le conseil d'accréditation pour l'ingénierie et la technologie (ABET) fournit des accréditations à plus de 3100 programmes dans plus de 24 pays.³⁹ De même, pour l'élaboration de programmes d'activités et des normes connexes, l'association pour avancer les écoles collégiales des affaires (AACSB) élabore des normes mondiales d'accréditation, des conseils relatifs aux programmes et fait le contrôle qualité pour les universités qui décident d'adopter leur norme. De nombreux pays du monde, impliqués dans la formation commerciale ont des universités qui collaborent avec l'AACSB pour s'assurer que leurs programmes d'activité répondent à l'intérêt mondial.⁴⁰ Bien que la société civile soit très diverse quant à ses intérêts et ses travaux, depuis 1951 l'initiative One World Trust a travaillé pour fournir des principes volontaires d'engagement et de coopération pour parvenir à un engagement efficace de la société civile à l'échelle mondiale.⁴¹

La responsabilité au sein du *gouvernement* pour s'engager dans ces activités peut souvent être trouvée auprès des ministères ou des organismes compétents, mais cela n'est pas aussi évident dans le contexte général de la *gouvernance*. De nombreuses entités différentes peuvent être impliquées dans l'application et la mise en œuvre de contraintes de gouvernance hypothétiques et il est même possible qu'il y ait des incohérences et des conflits entre les règles élaborées par différents agents de gouvernance⁴². Les processus de création et d'application des

³⁹ ABET, disponible sur <http://www.abet.org/about-abet/>

⁴⁰ AACSB, disponible sur <http://goo.gl/JsTRFH>

⁴¹ One World Trust disponible sur <http://www.oneworldtrust.org/>

⁴² Il est juste de préciser, cependant, que dans les gouvernements, on peut aussi trouver

règles de gouvernance peuvent aussi varier d'un régime à l'autre. Dans le cas de la gouvernance de l'Internet, il est important de mettre en place des processus qui permettent d'identifier les conflits, les tensions et les frictions entre les parties prenantes, ainsi que les enjeux et les modèles, et de trouver des mécanismes pour les résoudre au fil du temps.

c) L'intendance comme guide primaire

Le panel a consacré un temps considérable à discuter le rôle des différents acteurs de l'écosystème de l'Internet comme « intendants ». Il existe de nombreux acteurs dans l'écosystème de l'Internet, certains poursuivent des intérêts universitaires et de recherche, d'autres se concentrent sur des objectifs économiques, ou bien certains ont des objectifs politiques et sociaux, et d'autres se soucient principalement des besoins des utilisateurs individuels ou de leur protection.⁴³ Étant donné la nature de plus en plus omniprésente de l'Internet, tous les acteurs ont un intérêt commun qui concerne le bon fonctionnement de l'infrastructure globale et une préoccupation commune d'éviter les abus. Pourtant, aucun de ces acteurs pris séparément n'a la capacité de résoudre toutes ces questions, mais sont plutôt intéressés à l'exercice de la responsabilité concernant les questions pour lesquelles ils assument cette intendance. En outre, il existe une interdépendance transfrontalière incontournable entre les acteurs : l'action de l'un a un impact potentiel sur les autres. Ils ont donc une *responsabilité partagée ou implicite* d'organiser la gouvernance de cette infrastructure commune.⁴⁴ Il est juste de décrire l'ensemble comme une grande collaboration.⁴⁵

Notre discussion de l'écosystème de la gouvernance a identifié trois termes pour décrire la nature des rôles assumés par les différents acteurs : l'intendance, la coordination et la contribution à travers la participation éclairée. Chacun de ces termes est décrit ci-dessous :

i) l'intendance

L'*intendance* est une forme de leadership. L'intendance, concept développé dans le domaine de l'environnement et la théorie de l'action collective, décrit la gestion des ressources ou des espaces communs pour le bénéfice optimal de toutes les parties concernées à travers des ensembles de règles communes.⁴⁶ Cela peut comprendre le fait de confier la responsabilité à des entités spécifiques pour qu'elles aident à développer et, potentiellement, à faire appliquer ces règles. Dans le cadre de la gouvernance de l'Internet, le terme s'applique à la responsabilités spécifiques d'intérêt général de chaque structure, par exemple : l'élaboration de

des chevauchements et des incohérences.

⁴³ Par exemple, l'application de la loi, la confidentialité, la sécurité, l'intégrité des données et la protection contre les activités malveillantes.

⁴⁴ Cerf, responsabilité partagée, cité *ci-dessus*.

⁴⁵ Cerf, responsabilité partagée, cité *ci-dessus*.

⁴⁶ Voir en particulier les travaux d'Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009.

normes par l'IETF ou le consortium mondial du Web (W3C) ou la gestion des adresses IP par l'organisation de ressources de numéros (NRO) à travers les registres Internet régionaux (RIR).

L'intendance signifie se soucier davantage pour la bonne gestion, l'utilisation et l'évolution d'une ressource partagée plutôt que d'un intérêt individuel. À bien des égards, c'est comme un rôle de gardien pour protéger une ressource telle que l'espace des noms de domaine, et reconnaître et subvenir aux besoins de l'ensemble des parties prenantes concernées. Ce concept comprend le fait de fournir des principes et des objectifs liés à la façon dont nous gérons, développons et protégeons un tel espace, tout en veillant à prévenir les préjudices ou les activités pouvant entraîner des déséquilibres persistants. Nous devons garantir que les décisions que nous prenons concernant ce qui est ou n'est pas approprié pour l'ICANN reflètent ces principes. Autrement dit, l'intendance nécessite une vue du monde très large et flexible : parfois, cela peut signifier que l'ICANN devra tenir compte en premier lieu des intérêts de l'écosystème et faire un pas de côté, tandis que dans d'autres cas, l'ICANN peut devoir remplir ou faire disparaître un vide dans l'écosystème, tout en ayant le bon sens et l'humilité nécessaire pour prendre du recul, dans le cas où d'autres parties prenantes combleraient le vide.

Le concept d'intendance que nous utilisons provient en grande partie de la gestion des ressources communes. L'Internet a depuis longtemps cessé d'être une telle ressource, compte tenu de la mise en place de marchés, de droits de propriété et autres aspects. Toutefois, le panel a jugé nécessaire de souligner que la plupart, voire toute la gouvernance de l'Internet doit être imprégnée de ce principe dans le but de souligner que les jeux de gagnant-perdant ou perdant-perdant sont sous-optimaux, et que la santé de l'Internet dans son ensemble a besoin d'une vision qui soit au-dessus des intérêts particuliers de certains joueurs.

Un sens de l'intendance et de la sensibilisation de l'entourage doit guider toutes les organisations impliquées dans la gouvernance de l'Internet. Notez que l'intendance n'implique pas et ne doit pas nécessairement impliquer une dérive de contenu (*scope creep*). Dans ce sens, les conseils qu'Ira Magaziner⁴⁷ a donnés au directeur général de l'ICANN et au Conseil en 2011 sont utiles. Ira Magaziner a déclaré que « les dirigeants de l'ICANN doivent éviter d'essayer de construire un empire. Je pense que vous serez mieux servis en faisant ce que vous devez faire, c'est à dire en vous fixant un objectif de développement mais pas en construisant un trop grand empire, car plus l'empire est grand plus la taille de la cible qu'il forme est importante ». ⁴⁸

Pour ces raisons, l'équilibre des pouvoirs, la transparence et la responsabilité ne

⁴⁷ Ira Magaziner a travaillé comme conseiller principal en matière de politiques pendant l'administration Clinton et a facilité la création de l'ICANN. C'était en conformité avec l'initiative générale de l'administration Clinton-Gore visant à élargir l'accès à Internet pour le secteur privé.

⁴⁸ Commentaires d'Ira Magaziner lors de la session d'ouverture de la réunion de l'ICANN, le 24 mars 2011, disponibles sur <http://svsf40.icann.org/meetings/siliconvalley2011/transcript-welcome-14mar11-en.txt>

sont pas seulement des principes en eux-mêmes mais servent aussi à s'assurer que les acteurs restent fidèles au principe d'intendance et, plus généralement, à prendre des mesures pour garantir que tous les principes directeurs sont réels et qu'ils ne sont pas basés sur un espace vide. En effet, nous observons que l'essence d'une intendance prudente précède les discussions actuelles sur la gouvernance de l'Internet de plusieurs décennies, quoique en des temps plus simples, à l'époque de Jon Postel,⁴⁹ et cela a permis à l'Internet de devenir ce qu'il est aujourd'hui. Nous croyons qu'une intendance minutieuse sera toujours bien considérée par la communauté mondiale de l'Internet à mesure que la discussion portant sur la gouvernance de l'Internet évolue, et que le concept d'intendance devrait constamment alimenter la réflexion de l'ICANN.

ii) de la coordination, de la coordination et de la coordination

Tout système institutionnel distribué nécessite une coordination pour faire face aux possibles chevauchements de mandats, pour faciliter les actions communes et veiller à ce qu'aucune responsabilité ne « tombe dans les espaces » situés entre les structures. Les statuts et la mission de l'ICANN le placent au cœur de certains des problèmes de coordination les plus fondamentaux.⁵⁰ Les statuts définissent très clairement le rôle de « coordination » de l'ICANN dans leur article 1, section 1 qui stipulent que l'ICANN :

- **coordonner** la répartition et l'attribution des trois ensembles d'identificateurs uniques pour l'Internet ;
- **coordonner** le fonctionnement et l'évolution du système des serveurs de noms racine du DNS ;
- **coordonner** le développement des politiques associées de façon raisonnable et pertinente à ces fonctions techniques ».

Dans le paysage de la gouvernance d'Internet, cette coordination est particulièrement importante dans la « couche logique » décrite dans l'article 2(d) Figure 3, parmi ce que l'on appelle la communauté I*.⁵¹ Contre toute attente, la coordination qui s'est avérée la plus efficace n'est pas une coordination qui fonctionnerait comme une horloge, ce qui suppose des relations strictes, rigides ou mécaniques entre les parties et un moteur central de coordination, mais plutôt une approche souple, de couplage lâche qui sera décrite plus loin dans l'article 6.

⁴⁹ Jon Postel était un informaticien qui a contribué au développement de nombreuses technologies qui forment l'Internet. Il était l'éditeur des appels à commentaires et a créé (et fait fonctionner manuellement) IANA de l'Université de Californie du Sud / Institut des sciences de l'information. Il s'était gagné la confiance de tout le monde grâce à son sens de l'équité et son expertise. Temple de la renommée de l'Internet, *disponible sur* <http://internethalloffame.org/inductees/jon-postel>

⁵⁰ Statuts de la société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet, disponible sur <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws#>

⁵¹ La communauté I* comprend l'ICANN, l'IAB, l'IETF, l'ISOC, le W3C, et les cinq RIR (AfriNIC, APNIC, ARIN, LACNIC, RIPE NCC).

iii) contribution par le biais de la participation informée :

Au-delà des deux dimensions ci-dessus, chaque processus ou institution bénéficie des interactions, des contributions ou de la participation aux activités des entités qui traitent des problèmes différents, mais dont les décisions pourraient avoir un impact sur leur activité ou qui pourraient bénéficier de leur expérience. Dans le domaine de la gouvernance de l'Internet, cela s'applique en particulier aux interactions entre les participants et les entités informées qui sont actives dans les différentes couches, étant donné que la séparation entre elles n'est pas quelque chose de strictement défini mais plutôt quelque chose de fluide et poreux : par exemple, les décisions techniques ont des implications politiques et vice versa.

d) Caractéristiques et valeurs de gouvernance multipartite

Quelles sont les caractéristiques d'un processus d'élaboration de politiques participatif et ouvert ? Cette question est en cours d'analyse dans le cadre du panel de stratégie sur l'innovation multipartite présidé par Beth Noveck.⁵² Toutefois, pour les lecteurs qui ne connaissent pas les processus d'établissement des normes de l'IETF ou les modèles de développement de logiciels d'accès libre, le panel a estimé qu'il serait utile d'introduire le concept d'ouverture et de couplage lâche par le biais de l'essai du programmeur Eric Raymond, auteur du livre « La Cathédrale et le Bazar » publié en 1997. L'article de Raymond propose différentes approches des méthodes de génie logiciel.⁵³ L'article est utilisé dans de nombreuses instances éducatives pour décrire les processus qui sont « ouverts » et ceux qui sont « fermés », et la description fournit un bon modèle conceptuel pour les types de processus qui ont contribué à inspirer l'innovation dans l'Internet.

Raymond décrit le « modèle de la cathédrale » d'élaboration des logiciels, pour lequel la visualisation du code du logiciel est limitée à un groupe hiérarchique défini de développeurs de logiciels. Il a comparé le modèle de la cathédrale au « modèle du bazar », où le code est partagé ouvertement sur l'Internet et avec le public, et peut être commenté par tous. Il prend le développement du système d'exploitation Linux comme exemple, et décrit sa philosophie.

Avant que les coûts d'accès à Internet ne chutent, il existait quelques communautés géographiquement compactes dont la culture encourageait la programmation « non égoïste » à la Weinberg, et un développeur pouvait facilement attirer tout un tas de co-développeurs et autres touche-à-tout doués. Les laboratoires Bell, le laboratoire d'intelligence artificielle de l'institut

⁵² Voir le panel de stratégie sur l'innovation multipartite de l'ICANN, *disponible sur* <http://goo.gl/o8oN90>, chargé de proposer « de nouveaux modèles pour un engagement étendu et inclusif, pour l'élaboration de politiques basée sur le consensus et pour que les structures institutionnelles soutiennent ces fonctions avancées, pour la conception de processus, d'outils et de plates-formes qui permettent à une communauté mondiale de l'ICANN de s'engager dans ces nouvelles formes de prise de décisions participative. »

⁵³ Eric S. Raymond, « *The Cathedral and the Bazaar*, v. 3.0, » CatB.org, 11 sept. 2000, *disponible sur* <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>.

de technologie du Massachusetts (MIT), l'université de Californie à Berkeley, devinrent les foyers d'innovations légendaires qui sont légendaires et toujours puissants. . . . Linux fut le premier projet qui fit un effort conscient et abouti pour utiliser le monde entier comme réservoir de talent. Je ne pense pas que cela soit une coïncidence que la période de gestation de Linux ait coïncidé avec la naissance du consortium mondial du Web, ni que Linux ait quitté le stade de la petite enfance en 1993-1994, au moment où a eu lieu l'expansion de l'industrie des fournisseurs d'accès à Internet et l'explosion de l'intérêt commercial de l'Internet.⁵⁴

Selon Raymond, la méthode du « bazar » est synonyme de la philosophie du développement de l'Internet par rapport à l'ancienne industrie des télécommunications. En substance, la méthode du « bazar » pour l'écriture de logiciels n'est pas sans rappeler le modèle de travail de Wikipedia : le système est ouvert, exposé, fait l'objet de commentaires de quiconque souhaite donner une opinion.⁵⁵ La revendication centrale de Raymond est qu'« avec suffisamment d'observateurs, tous les bogues sautent aux yeux ». Essentiellement, cela signifie que la vaste diffusion et la discussion de codage fournissent de meilleurs produits.⁵⁶

L'équivalent du bazar dans les organisations de normalisation est l'IETF, un environnement de normalisation ouvert, fondé sur le bénévolat, sans « personnalité » corporative formelle dans laquelle les ingénieurs ont développé la fonctionnalité de base qui permet de transférer des paquets à travers l'Internet. Toutes les conceptions de l'IETF sont librement accessibles, et tous les processus de l'IETF sont publiés dans leur intégralité sur Internet.⁵⁷ La lecture du site Web de l'IETF peut s'avérer un peu difficile et donner l'impression qu'il y a trop d'informations disponibles. Notamment, les publications sont toutes disponibles et lisibles dans n'importe quel format, et le système est fait pour que quiconque, n'importe où, puisse participer au processus de l'IETF. Comme le décrit Harald Alvestrand, l'IETF dépend d'un processus entièrement ouvert, ce qui signifie que

toute personne intéressée peut participer aux travaux, savoir ce qui est décidé, et faire entendre sa voix sur la question. Une partie de ce principe est notre engagement à diffuser nos documents, les listes de diffusion de notre GT [groupe de travail], nos listes de présence, et nos comptes rendus des réunions publiques sur Internet.⁵⁸

Tirée d'analogies dans l'espace aux normes ouvertes, l'IETF est une véritable méritocratie : si les membres de la communauté IETF déterminent que les idées d'un ingénieur ont une valeur, ces idées sont adoptées et intégrées dans la série

⁵⁴ *Id.*, at 18.

⁵⁵ Voir "The free-knowledge fundamentalist," *The Economist*, le 5 juin 2008, disponible sur <http://www.economist.com/node/1148406>.

⁵⁶ *Id.*, at 8.

⁵⁷ Harald Alvestrand, "A Mission Statement for the IETF", IETF RFC 3935, disponible sur <http://www.ietf.org/rfc/rfc3935.txt>.

⁵⁸ *Id.*

de normes de l'Internet. En échange, des idées devenues obsolètes ou considérées contre-productives, vont échouer. Pour reprendre la phrase célèbre prononcée par David Clark de l'institut de technologie du Massachusetts (considéré comme l'architecte en chef de l'Internet après 1982) : « nous rejetons les rois, les présidents et le vote. Nous croyons dans le consensus approximatif et le code en exécution. »⁵⁹ Bien que les caractéristiques des bonnes pratiques dans les processus ouverts et fermés soient développées dans des projets séparés, le panel tient à souligner sa préférence pour la philosophie et la pratique de l'ouverture qui est utilisée dans l'IETF. La participation ouverte, indépendamment de l'intérêt spécifique, les perspectives ou les antécédents, offre la possibilité de participer à toutes les parties qui souhaitent le faire ainsi que la transparence pour décider de ne pas participer. La légitimité de l'IETF est investie dans les communautés qui choisissent de la reconnaître, à travers leur participation à ses processus, ou de reconnaître sa contribution par la mise en œuvre ou l'utilisation des standards ouverts qu'il développe.

4. Perspectives sur la gouvernance de l'Internet

Historiquement les fonctions de l'autorité chargée de la gestion de l'adressage sur Internet (IANA) comprennent la coordination des paramètres de protocole, la gestion de la zone racine du DNS, l'attribution des ressources de numérotation (c.-à-dire les adresses de protocole Internet et les numéros de système autonome),⁶⁰ et l'entretien des domaines ARPA et .INT.⁶¹ En 1998, dans sa déclaration de politiques (le « Livre blanc »), le gouvernement américain s'est engagé à confier la gestion des fonctions de l'IANA à une entité du secteur privé qui fonctionnerait de manière consensuelle et ascendante.⁶² L'objectif principal qui se trouve derrière la politique du gouvernement des États-Unis est de privatiser le système des noms de domaine (DNS) et de faciliter « la participation globale à la gestion des noms et des adresses sur Internet. »⁶³ Le gouvernement américain a déclaré sa conviction que « ni les gouvernements nationaux agissant en tant que entités souveraines, ni les organisations intergouvernementales agissant en tant que représentants des gouvernements ne doivent participer à la gestion des noms et des adresses de

⁵⁹ « Le Tao de l'IETF : Guide destiné aux nouveaux participants au groupe de travail de génie Internet » site Web de l'IETF, disponible sur <http://www.ietf.org/tao.html>.

⁶⁰ Comme l'explique le RFC 7020, « [l']autorité chargée de la gestion de l'adressage sur Internet (IANA) est un rôle, non pas une organisation. Pour le système d'enregistrement des numéros sur Internet, le rôle de l'IANA gère la partie supérieure de l'adresse IP et les hiérarchies d'attribution de numéro d'AS ». Voir « RFC 7020: The Internet Numbers Registry System » IETF, RFC 7020, août 2013, disponible sur <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>

⁶¹ Le contrat des fonctions IANA est publiquement disponible sur le site Web de la NTIA. Contrat des fonctions IANA, site Web du NTIA, disponible sur <http://www.ntia.doc.gov/page/iana-fonctions-purchase-order>

⁶² Gestion des noms et des adresses sur Internet, Déclaration de politique de l'ICANN, 10 juin 1998, disponible sur <http://www.icann.org/en/about/agreements/white-paper> [Ci-après : Livre blanc]

⁶³ *Id.* « Le gouvernement américain est engagé dans une transition qui permettra au secteur privé de prendre le leadership pour la gestion du DNS ».

l'Internet ». ⁶⁴

L'administration nationale des télécommunications et de l'information du gouvernement américain (NTIA), une division du département du commerce des États-Unis (DOC) a reconnu l'ICANN comme l'entité du secteur privé chargé de la gestion de ces fonctions et a conclu le premier contrat concernant les fonctions IANA avec l'ICANN. Il était prévu que l'ICANN assume les fonctions de l'IANA et qu'un contrat de transition à court terme avec la NTIA ne sera utilisé que pour assurer la sécurité et la stabilité de cette partie vitale de l'Internet. Dans l'annexe A, nous fournissons plus de détails sur la relation historique entre l'ICANN et la NTIA. Une fois que l'ICANN a été fermement établie, la NTIA a entrepris de transférer la gestion de ces fonctions au secteur privé. La NTIA a établi une période de transition relativement courte en déclarant qu'elle « préférerait que cette période de transition s'achève avant l'an 2000. Dans la mesure où la nouvelle société est établie et stable sur le plan opérationnel, le 30 septembre 2000 devrait être, et reste, une date 'butoir' ». ⁶⁵

La relation de l'ICANN avec la NTIA a évolué parallèlement à la mondialisation de l'Internet. Le 30 septembre 2009, l'ICANN et la NTIA ont signé une affirmation d'engagements (AOC), ⁶⁶ qui a modéré la participation exclusive de la NTIA avec l'ICANN ainsi que l'institutionnalisation de la responsabilité de l'ICANN envers la communauté mondiale de l'Internet. Au paragraphe 4 de l'AOC, la NTIA a affirmé « son attachement à un modèle de développement politique multipartite, ascendant et conduit par le secteur privé, pour la coordination technique du DNS qui agisse dans l'intérêt des utilisateurs mondiaux d'Internet. » Comme Mawaki Chango l'a signalé, un arrangement préalable « entre l'ICANN et le département du commerce a été remplacé par ce qui a été appelé une affirmation d'engagements qui a transféré la responsabilité de surveiller l'ICANN du gouvernement américain à un processus de révision global ». ⁶⁷ Selon les termes utilisés dans l'AOC, c'est « un processus de coordination privé, dont les résultats reflètent l'intérêt public, est mieux à même de répondre de manière flexible aux besoins changeants de l'Internet et des utilisateurs d'Internet ». ⁶⁸ Le transfert représente un cas d'évolution intendance.

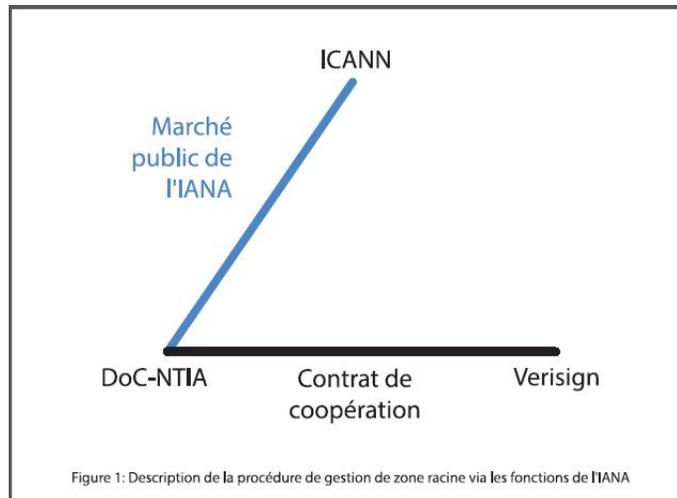
⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Id.* En ce qui concerne la nécessité d'une période de transition avant le transfert complet des fonctions de l'IANA, le gouvernement américain a déclaré qu'il était convaincu qu'« il serait irresponsable de se retirer de son rôle de gestion existant sans prendre des mesures pour assurer la stabilité de l'Internet au cours de sa période de transition vers une gestion du secteur privé ».

⁶⁶ Affirmation d'engagements par le département du commerce des États-Unis et la société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet, 30 sept. 2009, *disponible sur* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/affirmation_of_commitments_2009.pdf [Ci-après Affirmation d'engagements].

⁶⁷ Mawaki Chango, « la responsabilité dans la gouvernance mondiale privée : l'ICANN et la société civile », publié dans le recueil par Jan Aart Scholte (Ed.), "Building Global Democracy?: Civil Society and Accountable Global Governance," Cambridge University Press, 2011, at. 270-71.

⁶⁸ *Affirmation d'engagements*, cité supra, at 4.



Dans la figure 1, nous donnons un aperçu du processus de gestion de la zone racine à travers les fonctions de l'IANA. Les accords actuels de la DOC-NTIA (l'administrateur) avec l'ICANN (opérateur des fonctions IANA) et Verisign (responsable de la zone racine) décrivent le processus de gestion de la zone racine comme suit :⁶⁹

1. l'opérateur de TLD soumet les demande de changements à l'opérateur des fonctions IANA ;
2. l'opérateur des fonctions IANA traite la demande ;
3. l'opérateur de fonctions IANA envoie une demande à l'administrateur pour la vérification / l'autorisation ;
4. l'administrateur envoie une vérification/autorisation au mainteneur de la zone racine pour effectuer le changement ;
5. le mainteneur de la zone racine édite et génère le nouveau fichier de la zone racine, et
6. le mainteneur de la zone racine distribue le nouveau fichier de la zone racine aux opérateurs des 13 serveurs racines.

La NTIA a conclu des accords séparés avec l'ICANN et Verisign, Inc. Les trois organisations coopèrent quotidiennement pour s'acquitter de leurs responsabilités. L'ICANN est l'opérateur des fonctions IANA, ce qui signifie qu'il a également conclu un contrat sans coût avec la NTIA pour exécuter les fonctions de l'IANA. La NTIA a également un accord de coopération lié à l'exercice de ses fonctions conclu avec Verisign, Inc. et le mainteneur de la zone racine : Verisign édite, publie et distribue le fichier de la zone racine. L'ICANN et Verisign ont aussi des accords de procédure ayant trait aux fonctions de l'IANA

a) / Vues de /1net sur la gestion de la zone racine

Le thème de la gestion de la zone racine a été repris récemment sur la liste de

⁶⁹ "Notice of Inquiry on DNSSEC implementation at root zone level" département du Commerce, Registre fédéral, Vol. 73, No. 197 (octobre 2008), disponible sur http://www.ntia.doc.gov/legacy/frnotices/2008/FR_DNSSEC_081009.pdf

diffusion 1net (/1net listserv), et la discussion a mené à la présentation d'un problème pertinent pour décrire les difficultés liées à la gestion de la zone racine.⁷⁰ Ce qui suit est la présentation des difficultés proposée par George Sadowsky et modifiée par la discussion avec la communauté :⁷¹

Text Box 2. Contribution de /1net

La question de la gestion de la zone racine a été récemment soulevée dans la liste de diffusion de /1net. La discussion sur ce sujet a donné lieu à la présentation d'un ensemble pertinent de problèmes liés à la zone racine. Vous trouverez ci-dessous la liste des problèmes présentés, tel que proposée par Gerge Sadowsky et modifiée suite à la discussion avec la communauté :

i) Le rôle de l'IANA dans la supervision des changements introduits dans la zone racine

L'Autorité chargée de la gestion de l'adressage sur Internet (IANA) possède parmi ses fonctions celle de superviser les modifications introduites dans le fichier de la zone racine. Les membres de l'équipe responsable d'assurer les fonctions IANA sont des employés de l'ICANN, la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet.

ii) La relation entre le gouvernement des États-Unis et l'ICANN

L'ICANN a conclu avec le gouvernement des États-Unis un contrat à coût zéro pour assurer les fonctions IANA. Pour autoriser toute modification de la zone racine, le gouvernement des États-Unis s'assure que l'ICANN agit conformément aux politiques publiquement documentées avant la mise en place des changements.

iii) L'exigence en vertu de laquelle le contrat pour les fonctions IANA doit être soumis à la loi américaine

Le fournisseur assurant la fonction IANA doit être une organisation américaine si bien que le service IANA est soumis à la loi américaine et aux décisions des tribunaux des États-Unis.

iv) Les objections à l'implication du gouvernement des États-Unis

Des objections à l'implication du gouvernement américain dans ce processus ont été formulées pour plusieurs raisons, dont la question de l'exclusivité et de la confiance. Des objections ont également été soulevées par rapport au transfert de la fonction à plusieurs organisations internes.

⁷⁰ L'objectif de /1net, comme cela est indiqué sur le site Internet, www.1net.org, est de « fournir un lieu inclusif et ouvert pour promouvoir la discussion sur les questions de gouvernance de l'Internet pour toutes les personnes intéressées (particuliers, administrations, sociétés civiles, techniciens, etc.) et de livrer les résultats de ces discussions à l'ordre du jour des institutions de gouvernance de l'Internet établis et en développement. Il est essentiel que les opinions de tous ceux qui contribuent soient entendues et diffusées pour aider à façonner l'avenir de la gouvernance de l'Internet ».

⁷¹ Extrait de l'opinion de George Sadowsky dans la « définition 1, version 5 » sur la liste de diffusion 1net (1net listserv) et commentée par un grand nombre de membres de la communauté, 21 janv. 2014, disponible sur <http://goo.gl/mgfRbh>.

b) Communauté technique

Récemment, le 7 octobre 2013, la communauté technique s'est réunie pour faire connaître sa position à travers la déclaration de Montevideo. Lors de la réunion, l'ICANN a rencontré les membres de la communauté technique qui ont appelé à « l'accélération de la mondialisation des fonctions de l'ICANN et de l'IANA, pour aller vers un environnement dans lequel toutes les parties prenantes, y compris les gouvernements, participent sur un pied d'égalité ».⁷² En faisant cette déclaration, disponible dans son intégralité dans la zone de texte 3 ci-dessous, la communauté technique rejoint les déclarations de nombreux gouvernements quant à l'avenir des fonctions de l'IANA.

Text Box 3. Déclaration de Montevideo sur l'avenir de la coopération pour l'Internet (7 octobre 2013)

Montevideo, Uruguay – Les dirigeants des organisations responsables de la coordination de l'infrastructure technique de l'Internet au niveau mondial se sont réunis à Montevideo, en Uruguay, afin d'examiner les questions cruciales d'actualité touchant à l'avenir de l'Internet.

L'Internet et le World Wide Web ont contribué de façon significative au développement social et économique dans le monde entier. Tous deux ont été conçus et sont régis dans l'intérêt public autour de mécanismes uniques de coopération multipartite mondiale de l'Internet intrinsèque à leur succès. Les dirigeants ont discuté de la nécessité évidente de renforcer continuellement ces mécanismes et de les faire évoluer de manière vraiment conséquente, pour être en mesure de résoudre les problèmes émergents auxquels font face les acteurs de l'Internet.

En ce sens:

- Ils ont souligné l'importance d'une gestion cohérente de l'Internet au niveau mondial et mis en garde contre la fragmentation de l'Internet au niveau national. Ils ont exprimé leur vive préoccupation face à l'érosion de la confiance des internautes au niveau mondial suite aux récentes révélations de contrôle et de surveillance omniprésente.
- Ils ont identifié la nécessité d'efforts continus pour relever les défis de la gouvernance de l'Internet, et ont convenu de catalyser les efforts à l'échelle de la communauté globale en vue de l'évolution de la coopération multipartite de l'Internet mondial.
- Ils ont appelé à l'accélération de la mondialisation des fonctions de l'IANA et de l'ICANN vers un environnement dans lequel toutes les parties prenantes, y compris tous les gouvernements, participent sur un pied d'égalité.
- Ils ont également appelé à la transition vers IPv6 qui doit rester une priorité au niveau mondial. En particulier les fournisseurs de contenus Internet doivent servir le contenu des services sur IPv4 et IPv6, afin d'être pleinement accessible sur l'Internet mondial.

⁷² Déclaration de Montevideo sur l'avenir de la coopération Internet, le 7 octobre 2013, disponible sur <http://goo.gl/dwGcuG>

c) Perspectives du gouvernement

Il est indéniable que certains gouvernements du monde entier sont mécontents du rôle unique que le gouvernement américain assume dans le système de gestion de la zone racine du DNS qui est décrit dans la section précédente et dans la figure 1. Bien que les gouvernements utilisent l'Internet, ils ne représentent qu'une catégorie parmi les nombreuses parties prenantes ayant un intérêt dans l'Internet. La compréhension de ces perspectives gouvernementales a été un élément de mise à niveau crucial dans le travail du panel, car il est de l'avis du panel que les pays vont continuer à exprimer le même genre de mécontentement, et que si aucune solution n'est proposée, cela pourrait conduire à l'éclatement de l'Internet en fragments potentiellement déconnectés ou non interopérables.⁷³

Les exemples suivants illustrent le mécontentement que certains gouvernements ont exprimé face au système actuel qui englobe de multiples perspectives politiques. Les appels au changement sont nombreux et viennent de toutes les régions du spectre politique. Nous allons d'abord regarder le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (les BRICS), puis l'Europe, et enfin le monde de l'Internet émergent :

i) les BRICS

En 2011, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud ont uni leurs forces pour faire une proposition pour qu'une nouvelle agence de l'ONU prenne en charge la plupart des fonctions de gouvernance que l'ICANN gère actuellement afin d'« intégrer et de superviser les organismes chargés du fonctionnement technique et opérationnel de l'Internet, y compris l'établissement de normes mondiales ». ⁷⁴ Bien que cette proposition n'ait pas continué au cours de ces deux dernières années, ces pays ont continué à faire entendre dans la presse et dans d'autres instances leur insatisfaction à l'égard du statu quo.

Le Brésil Bien que le Brésil ait ouvertement encouragé l'adoption d'un modèle multipartite inclusif, il réclame également l'augmentation de la prise en compte des états en matière de gouvernance. Par exemple, dans sa déclaration d'ouverture de la 68e session de l'Assemblée générale de l'ONU, la Présidente Dilma Rousseff affirmait que « [l]es Nations Unies doivent jouer un rôle de leadership pour réglementer la conduite des états à l'égard de ces technologies. » ⁷⁵ La déclaration de la présidente Rousseff a reçu le soutien quasi immédiat de plus de 50 ratifications venant d'organisations internationales de la société civile et de

⁷³ Certains ont dénommé ce résultat « Splinternet ».

⁷⁴ Milton Muller, "India Brazil and South Africa Call for Creation of 'New Global Body' to Control the Internet", *IGP Blog*, le 27 sept 2011, disponible sur <http://goo.gl/UqJdHV>.

⁷⁵ Déclaration par son excellence Dilma Rousseff lors de l'ouverture du débat général de la 68e session de l'assemblée générale des Nations Unies, le 24 sept. 2013, disponible sur <http://goo.gl/1NWf7f>.

nombreux professeurs de droit et de technologie ainsi que d'utilisateurs.⁷⁶ Bien que la déclaration de la présidente Rousseff soit principalement fondée sur le cadre de la surveillance, sa position est également compatible avec d'autres déclarations que les fonctionnaires brésiliens ont faites sur la capacité de leur gouvernement à influencer sur les questions de gouvernance de l'Internet, par exemple, dans les déclarations publiques que le Brésil a faites et avec sa présentation au forum mondial des politiques de télécommunications/TIC en 2013, déplorant que «les gouvernements n'aient joué jusqu'ici qu'un rôle consultatif limité dans la gouvernance internationale de l'Internet, et aucun processus de prise de décision réelle ».⁷⁷

La Russie. La position de la Russie portant sur la nécessité de confirmer la responsabilité de l'attribution des noms et des numéros à un mécanisme basé sur l'état a été cohérente, emphatique et publique. Le président russe Vladimir Poutine a préparé le terrain pour cela dans une déclaration devenue célèbre, en appelant à « établir un contrôle international sur l'Internet en utilisant la surveillance et les capacités de contrôle de l'union internationale des télécommunications ».⁷⁸ Ce fut le centre d'une proposition que la Russie a faite en 2012 lors de la conférence mondiale des télécommunications internationales (CMTI) ainsi que plusieurs autres pays.⁷⁹ Bien que la proposition n'ait pas été acceptée à Dubaï, comme cela a été souligné, il est probable que des propositions de ce type continueront d'être réalisées.⁸⁰ En décembre 2013, le ministre russe des affaires étrangères a déclaré : « nous ne pouvons pas comprendre pourquoi les fréquences radio sont distribuées par l'union internationale des télécommunications, tandis que les noms de domaine de l'Internet mondial sont attribués par l'ICANN, une société basée en Californie et contrôlée par le département du commerce des États-Unis ».⁸¹

L'Inde. En décembre 2013, *The Hindu* a signalé l'existence d'un document interne rédigé par le Secrétariat du Conseil de sécurité nationale indienne qui demandait l'opinion de l'Inde sur le système de gestion de la zone racine, et posait le problème comme suit : « [L]e contrôle de l'Internet était dans les mains du

⁷⁶ Lettre d'organisations internationales de la société civile à la présidente Dilma Rousseff en soutien à sa déclaration lors de la 68e session de l'assemblée générale des Nations Unies, le 26 sept. 2013, disponible sur <http://goo.gl/ans6JT>.

⁷⁷ Daniel Cvalcanti, « L'opérationnalisation du rôle des gouvernements dans la gouvernance de l'Internet », blog de l'UIT (*Operationalizing the Role of Governments in Internet Governance*), 5 juin 2013, disponible sur <http://goo.gl/ECT2vG>.

⁷⁸ Leo Kelion, « Les États-Unis se résistent à accepter le passage du contrôle de l'Internet à l'agence de l'ONU », Nouvelles de la BBC, 2 août 2012 (*US resists control of internet passing to UN agency*), disponible sur <http://www.bbc.co.uk/news/technology-19106420>.

⁷⁹ Document DT-X, proposition de la Russie, les Émirats Arabes Unis, la Chine, l'Arabie saoudite, l'Algérie, le Soudan et l'Égypte, 5 décembre 2012 au paragraphe 3A.2, disponible sur <http://files.wcitleaks.org/public/Merged%20UAE%20081212.pdf>. Cette disposition apparaît également ailleurs. Voir Document 47-E, Proposition de l'Algérie, l'Arabie saoudite, le Bahreïn, la Chine, les Émirats Arabes Unis, la Russie, l'Irak et le Soudan, au paragraphe 3A.2, 11 décembre 2012, disponible sur <http://files.wcitleaks.org/public/S12-WCIT12-C-0047!!MSW-E.pdf>

⁸⁰ Voir Cerf et collaborateurs, Responsabilité partagée, cité ci-dessus au 12-13.

⁸¹ « Moscow backs idea of Internet's int'l regulation, » *Voice of Russia*, 5 déc. 2013, disponible sur <http://goo.gl/qQUJnq>

gouvernement des États-Unis et les principaux leviers relatifs à sa gestion étaient dominés par ses agences de sécurité... Un simple emplacement des serveurs racines en Inde ne servirait à rien si nous n'avons pas aussi la possibilité d'assumer un rôle dans leur contrôle et leur gestion ». ⁸²

La Chine. Le gouvernement chinois a signé à la même proposition avec la Russie pour le contrôle des changements de l'adressage Internet. ⁸³ Un article en 2012 résume ce qui est souvent considéré comme le point de vue chinois. L'article affirme d'abord que le DOC prétend vouloir « conserver indéfiniment la surveillance des 13 serveurs racines de l'Internet ». L'article poursuit en disant que les États-Unis ne souhaitent pas globaliser et que « ce refus reflète leur mentalité [États-Unis] hégémonique et le double standard dont ils font preuve ». ⁸⁴

L'Afrique du Sud. Bien que l'Afrique du Sud n'ait pas fait entendre sa voix dans les deux dernières années, il était auparavant l'un des leaders de la « proposition de l'IBAS », une coalition entre l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud. Les parties de l'IBAS sont allées plus loin entre 2009 et 2011 et ont recommandé les lignes directrices pour une « nouvelle organisation mondiale » qui devraient « être située au sein du système des Nations Unies ». ⁸⁵ Largement discuté lors de l'IGF à Nairobi en 2011, cette proposition repose sur la déclaration commune sur l'ICANN que l'IBSA a faite à l'Organisation des Nations Unies :

Bien qu'il y ait un mouvement positif vers l'amélioration de la transparence et de la responsabilité dans les activités de la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur Internet (ICANN), son statut juridique reste problématique. Le fait qu'un seul pays soit le fournisseur et le garant de la gestion des noms et des numéros de l'Internet dans tous les pays, plutôt que la communauté internationale des états, va l'encontre des principes établis des Nations Unies et des principes universellement reconnus du multilatéralisme.

ii) L'Europe

Un des plus grands ensembles d'alliés politiques du gouvernement américain se trouve en Europe. Les visions entre les États-Unis et l'Europe sur la mondialisation de l'ICANN sont de plus en plus alignées, mais il s'agit d'un phénomène récent. Dans un rapport sur l'Internet et la politique internationale, Lars-Erik Forsberg, chef adjoint de l'unité internationale de la Commission européenne a déclaré que « l'ICANN est toujours un spectacle destiné à une minorité » et que la position de

⁸² Sandeep Joshi, « L'Inde exerce des pressions pour que l'Internet soit libéré du contrôle des États-Unis », *The Hindu*, le 7 décembre 2013, disponible sur <http://goo.gl/zGPofR>

⁸³ Voir Document DT- X, cité ci-dessus.

⁸⁴ "US must hand over Internet control to the world," *People Daily*, 18 août 2012, disponible sur <http://english.peopledaily.com.cn/90777/7915248.html>

⁸⁵ Réunion IBSA multilatérale sur la gouvernance de l'Internet, recommandations, 1 et 2 septembre 2011, disponible sur <http://goo.gl/W5qpt>

l'Europe sur les fonctions de l'IANA s'aligne avec celle du Brésil et de l'Inde : « Comment l'UE peut-elle relever ce défi ? . . . Nous avons besoin d'un engagement ferme de la part des états membres de travailler ensemble sur cette question et de continuer à travailler avec les États- Unis. Nous devons aussi inclure des pays qui partagent cette vision, comme le Brésil et l'Inde ». ⁸⁶

Le 12 février 2014, la Commission européenne a publié un document de position et un communiqué de presse liés à la mondialisation de l'ICANN et portant sur la gouvernance de l'Internet en général. Dans le communiqué de presse, intitulé « la commission se propose comme médiateur dans les futures négociations mondiales sur la gouvernance de l'Internet », la vice-présidente Neelie Kroes a déclaré que « l'Europe doit contribuer à l'élaboration d'un projet crédible pour la gouvernance mondiale de l'internet. L'Europe doit participer activement à la définition de l'internet de l'avenir ». ⁸⁷

Le document de la Commission européenne a appelé à « déterminer comment mondialiser les fonctions de l'IANA, tout en préservant la stabilité et la sécurité du système de noms de domaine ». ⁸⁸ À quoi le gouvernement américain a répondu par une confirmation rapide :

Le gouvernement américain se félicite de l'engagement ferme et soutenu de la Commission européenne envers le modèle multipartite de gouvernance de l'Internet. Nous allons travailler avec la Commission et avec les autres parties prenantes de l'Internet pour rendre la gouvernance multipartite plus inclusive, et en particulier pour soutenir l'engagement des pays dans le monde en développement. Nous avons longtemps encouragé la poursuite de la mondialisation de l'ICANN comme en témoigne notre travail des cinq dernières années pour améliorer la responsabilité et la transparence de l'ICANN envers toutes les nations et toutes les parties prenantes. ⁸⁹

L'annonce par la Commission européenne a surgi d'une consultation avec les parties prenantes qu'elle a réalisée en octobre 2013. ⁹⁰ La consultation a suscité des réponses des gouvernements, des associations et du secteur privé. ⁹¹ Le panel a résumé des exemples choisis de réponses dans le tableau ci-dessous. Bien que les extraits ci-dessous proviennent d'acteurs appartenant au secteur privé, nous constatons que dans beaucoup d'entre eux, les gouvernements européens ont une

⁸⁶ Erin Baggot (Rapporteur), "The Internet and International Politics: Implications for the United States and Europe," 16 au 30 juin 2013 disponible sur <http://goo.gl/OSI6t5>

⁸⁷ Communiqués de presse de la Commission européenne « La commission se propose comme médiateur dans les futures négociations mondiales sur la gouvernance de l'Internet », 12 fév. 2014, disponible sur http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-142_en.htm

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Déclaration du sous-secrétaire Strickling sur la déclaration de la Commission européenne sur la gouvernance de l'Internet, le 12 février 2014, *disponible sur* <http://goo.gl/OaeW4G>

⁹⁰ Neelie Kroes, « Internet Governance: I want your views!," *EC Blog on the Digital Agenda*, 9 oct 2013, *disponible sur* <http://goo.gl/PnJwkd>.

⁹¹ "Europe and the Internet in a Global Context" Commission européenne, nov. 2013, *disponible sur* <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/content/europe-internet-global-context>

participation importante, ce qui indique que les perspectives ont une influence plus grande que dans un contexte du secteur privé uniquement.

Organisation / Gouvernement	Déclaration sur le contrôle des fonctions de l'IANA
Nominet (Registre .UK)	« Nous n'accueillerions pas d'un bon œil une surveillance intergouvernementale de la fonction IANA : nous pensons que cela conduirait à une politisation d'un processus qui devrait être uniquement une affaire nationale. Toute poursuite de l'internationalisation de l'IANA devrait être faite en développant la responsabilité directe ».
Orange <i>(détenue à 27% par le gouvernement de la France)</i>	« Alors que l'affirmation d'engagements [...] est une étape fondamentale vers l'indépendance de l'ICANN par rapport à la gestion historique par le gouvernement américain, la partie opérationnelle de la mission de l'ICANN, nommée fonction IANA [...] reste couverte par un contrat avec le département du commerce du gouvernement américain. Cette situation n'est pas satisfaisante et une véritable internationalisation de la structure, y compris de la mission opérationnelle, est essentielle ».
Telecom Italia (TI)	« TI soutient les efforts du nouveau président de l'ICANN, Fadi Chehadé, pour faire de l'ICANN une organisation véritablement internationale et rééquilibrer le rôle que les États-Unis ont eu historiquement dans l'attribution du contrat IANA pour l'allocation d'adresses et la gestion de la racine du DNS ».
Association européenne des opérateurs de réseaux de télécommunications (ETNO)	« Un élément central de ce débat entre tous les acteurs concernés doit être la question suivante : les fonctions de l'IANA doivent-elles continuer à faire l'objet d'un contrat du gouvernement américain ? »
Danemark	« Nous pensons qu'un nouveau cadre pour l'ICANN et l'IANA doit être discuté avec les parties prenantes mondiales dans un processus ouvert ».
Deutsche Telekom <i>(détenue à 32 % par le gouvernement de l'Allemagne)</i>	« Des prérogatives nationales unilatérales, telles que les fonctions de l'IANA qui font encore l'objet d'un contrat du gouvernement américain, ne sont pas compatibles avec ce qui est aujourd'hui une question multilatérale ».

Beaucoup de réponses à la consultation de la Commission européenne étaient en faveur du modèle multipartite de gouvernance de l'Internet et soutenaient la déclaration de Montevideo (voir la zone de texte 3), en particulier dans son appel à la mondialisation de l'IANA. Le panel signale que, bien que de nombreuses réponses fussent en faveur de la mondialisation de l'IANA, il y avait des idées différentes sur la façon dont le processus serait remplacé.

iii) Pays aux premiers stades de l'adoption

Dans ces pays où l'Internet en est encore aux premiers stades de l'adoption et où l'investissement du secteur privé est récent, il s'avère difficile pour les membres de la communauté de l'Internet local et leurs représentants gouvernementaux, de naviguer et de participer pleinement aux processus multipartites de l'ICANN, l'IETF, le W3C, les RIR et d'autres organisations de développement de politiques et de normes. Ici la complexité des corrélations entre les différentes institutions à couplage lâche qui vont à l'encontre de ces nouveaux utilisateurs Internet, lesquels se retrouvent isolés lorsque leurs priorités politiques n'ont pas d'écho, quelle que soit la question politique urgente de la journée.

Dans ces pays, le secteur privé et les acteurs de la société civile ne peuvent pas encore jouer le même rôle que les acteurs des pays où l'infrastructure et la philosophie multipartite sont plus développées. Ce manque de capacité est remplacé par une plus grande implication de la part du gouvernement, et les ressources limitées de ces pays se sont orientées vers des carrières gouvernementales. En outre, bien qu'il y ait des possibilités de bourses pour les jeunes membres de la communauté technique provenant des économies émergentes afin qu'ils se joignent à des événements à l'IETF, l'IETF ne s'est pas approché pour travailler directement sur les marchés émergents. Une analyse de ces futurs plans démontre que la plupart de toutes les réunions prévues sont réalisées dans des lieux très industrialisés. Nous pouvons constater que l'APNIC a un solide programme de sensibilisation,⁹² et la Conférence Internet régionale Asie-Pacifique sur les technologies opérationnelles (*Asia Pacific Regional Internet Conference on Operational Technologies - APRICOT*), de façon similaire s'engage dans la sensibilisation effective. Ces activités peuvent encore être accrues et étendues avec des ressources additionnelles.⁹³ Les gestionnaires des domaines de premier niveau géographique (ccTLD)⁹⁴ et les RIR (AFRINIC, APNIC, ARIN, LACNIC et RIPE) jouent tous un rôle important avec les parties prenantes dans leurs régions.

Le travail de l'IETF, des RIR et d'autres encore montrent des progrès, cependant, il y a une autre explication pour le manque de participation des pays en matière de gouvernance de l'Internet, venant des pays qui en sont aux premiers stades de l'adoption d'Internet. Dans de nombreux cas, c'est beaucoup plus qu'une habitude et une tradition que les représentants justifient l'assistance et l'implication dans le cadre des organisations dépendantes de l'ONU au lieu d'entités du secteur privé qui constituent la plupart des appareils de gouvernance technique de l'Internet. L'UIT est une agence spécialisée de l'ONU qui a créé une « division du

⁹² Voir APNIC, Activités Communautaires, disponible sur <https://www.apnic.net/community/support>

⁹³ Voir le site Web d'APRICOT, disponible sur <https://www.apricot.net/about.html>

⁹⁴ Un exemple de collaboration entre les ccTLD et les RIR pour traiter les besoins spécifiques sur les marchés émergents est l'AYITIC, un projet de renforcement des capacités conçu spécialement pour Haïti. Le programme de sensibilisation a été mis en œuvre conjointement par le ccTLD d'Haïti, LACNIC et plusieurs sponsors et bienfaiteurs. Voir Ayitic, disponible sur <http://www.ayitic.net/en/about.html>

renforcement des capacités humaines » ; celle-ci mène activement un programme de sensibilisation pour les participants dans les économies en développement⁹⁵ Cela a généré des investissements dans plusieurs « centres d'excellence » où l'UIT, en collaboration avec plusieurs fonctionnaires du gouvernement, s'engage dans un programme régulier de formation et de sensibilisation dans la région.⁹⁶ L'UIT a d'abord ouvert des centres d'excellence à Dakar et à Nairobi en 2007: ces centres sont même devenus générateurs de revenus, qui ont atteint 2,7 millions de dollars en 2007.⁹⁷ En outre, l'UIT ajoute à cela plusieurs « centres de formation d'Internet » dont 7 académies dans la région arabe, 21 académies en Asie-Pacifique, 17 académies en Afrique et 9 académies en Amérique Latine.⁹⁸ De plus, l'UIT offre des bourses de voyage pour se rendre à Genève ou à des réunions qui se tiennent à l'échelle mondiale et a pré-approuvé l'éligibilité des participants provenant de 64 pays pour le programme.⁹⁹ Par conséquent, un critère des offres (et en effet, une superstructure éducative et de réseautage) est disponible pour les experts dans les économies émergentes accueillies par l'ONU.

Il est donc compréhensible que les participants en provenance des pays qui sont encore à un stade précoce de l'adoption d'Internet participent avec une prédisposition naturelle pour réfléchir sur l'Internet à la fois en termes de télécommunications et dans le cadre du multilatéralisme. C'est ainsi que les fonctionnaires sont régulièrement formés et exposés à la politique de la technologie et cela sert aussi de plan de carrière attrayant. Pour cette raison, l'éducation, la sensibilisation, l'investissement du secteur privé et les initiatives de renforcement des capacités sont essentiels pour aborder le manque de participation multipartite de ces pays. Le secteur des télécommunications a connu un certain succès dans le développement de décideurs politiques, en offrant une formation dans des programmes et des écoles de télécommunications spécialisés. Ces programmes existent souvent à travers des partenariats public-privé. Alors que des initiatives existent aujourd'hui dans des organisations telles que Diplo Foundation, United States Telecommunications Training Institute (USTTI), l'ISOC, et l'ICANN, l'envergure est moindre que celle de l'UIT et les participants à ces formations ont un niveau d'impact institutionnel relatif dans leurs pays respectifs. Cela peut être dû au fait que beaucoup d'entre eux y assistent dans le contexte d'un intérêt personnel plutôt que dans le cadre d'une stratégie institutionnelle et gouvernementale. De plus, un grand nombre des initiatives actuelles impliquent des voyages internationaux, ce qui limite davantage l'aspect du renforcement de la capacité de sensibilisation : donner aux personnes la possibilité de réussir à une exposition au niveau local, c'est vraiment ce qu'implique la *sensibilisation* (créer

⁹⁵ ITU, Programme de renforcement des capacités humaines, *disponible sur* <http://www.itu.int/ITU-D/hcb/>

⁹⁶ ITU, Renseignements sur la création de centres d'excellence en Afrique, *disponible sur* <http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/coe-afr.aspx>

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ ITU, Centre de formation Internet, *disponible sur* [http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres\(ITC\).aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres(ITC).aspx)

⁹⁹ « Sélection de pays pour les bourses et les frais réduits, ITU, *disponible sur* <http://www.itu.int/en/ITU-T/membership/Pages/fellowships-reduced-fees.aspx>

des liens). Le panel considère la remédiation du manque d'éducation et de capacités comme un objectif important d'amélioration des processus multipartites de gouvernance de l'Internet.

5. Cartographie de l'écosystème de gouvernance de l'Internet

Dans son sens le plus général, la gouvernance de l'Internet se caractérise par un ***réseau de relations*** entre les institutions jouant des rôles qui affectent le fonctionnement et l'utilisation de l'Internet à travers toutes les couches qui composent leurs fonctions. Ces relations reflètent et reconnaissent les responsabilités, les rôles et les dépendances entre les différentes institutions et organisations. C'est l'ensemble de cet environnement collaboratif et à couplage lâche qui a permis à l'Internet d'évoluer, de se développer et de soutenir un ensemble d'applications de plus en plus diversifiées. C'est une caractéristique où il existe des dépendances mutuelles et le respect de celles-ci a été et continue d'être une caractéristique fondamentale de la gouvernance de l'Internet. La figure 5 illustre ceci d'une manière générale. Les lecteurs *ne devraient pas* y voir autre chose que son sens de la représentation des richesses et la diversité de ces institutions qui interagissent en collaboration. Dans le monde de l'Internet réel, certains des liens sur la figure (par exemple, les relations) sont documentés et d'autres sont plus informels. Il y a beaucoup plus d'organisations dans l'espace qui peuvent être indiquées sur un diagramme.

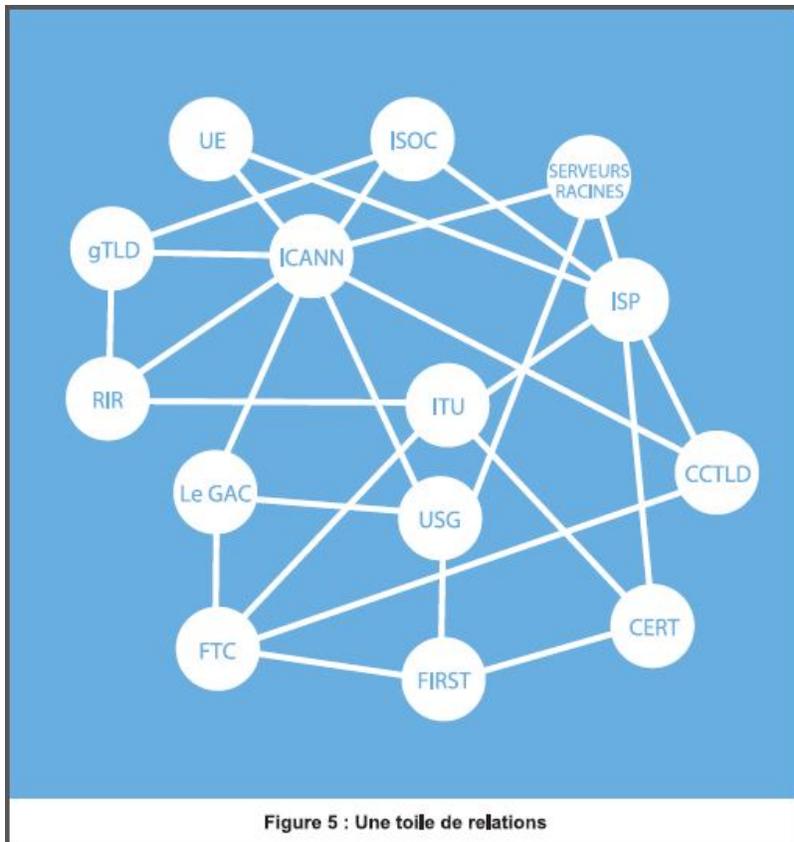
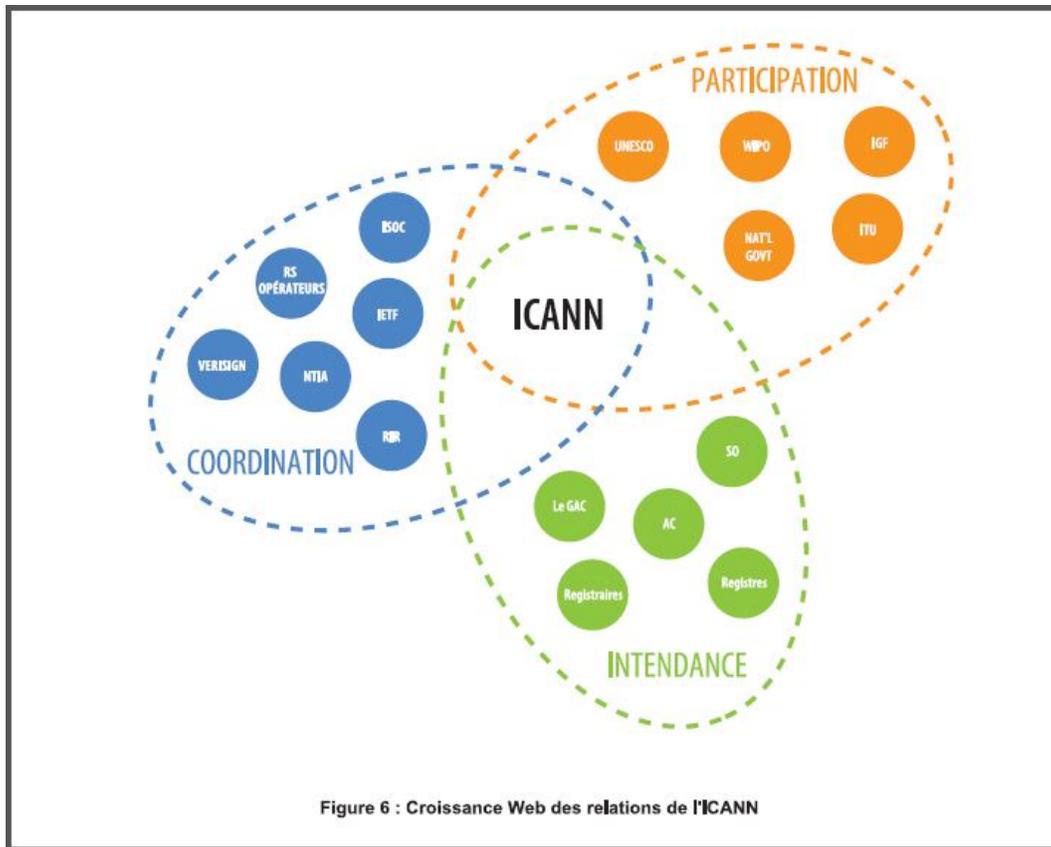


Figure 5 : Une toile de relations

Comment l'ICANN participe-t-elle sur ce site Internet ? Sur la figure 6, on illustre la nature de ces relations. Au sein de l'ICANN il y a des éléments étroitement couplés sous forme d'organisations d'appui et de comités consultatifs, y compris le comité consultatif gouvernemental (*Government Advisory Committee - GAC*), qui participent au rôle d'intendance de l'ICANN pour la gestion des identificateurs d'Internet et des paramètres des protocoles. Pour s'acquitter de ses responsabilités, l'ICANN coordonne étroitement d'autres organisations qui jouent un rôle direct dans la gestion de ces éléments techniques de l'architecture Internet. De manière plus générale, l'ICANN a des relations participatives avec de nombreuses institutions internationales ou mondiales intéressées et qui sont responsables d'autres aspects de la gouvernance. En outre, tel que décrit ailleurs dans le texte, les organisations et mécanismes de gouvernance de l'Internet ont leur propre flux et reflux. Certains problèmes apparaissent, puis ils montent en puissance, ils sont au moins partiellement résolus, puis ils disparaissent, soit parce qu'il y a une solution en cours, soit parce de nouveaux problèmes plus importants apparaissent. L'écosystème change de façon dynamique au fil du temps.



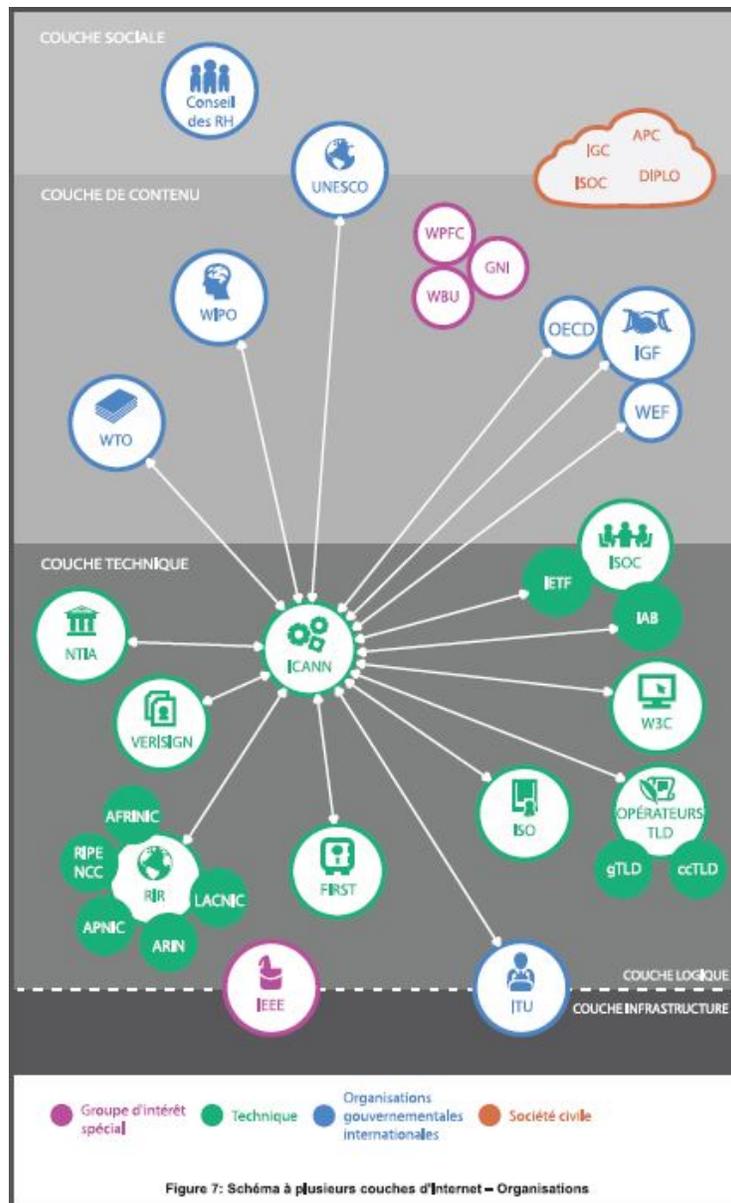
b) Cartographie des relations de l'ICANN dans le modèle en couches

Comment les acteurs de l'écosystème de l'Internet sont-ils en rapport avec le modèle en couches ? Dans l'écosystème multipartite actuel de gouvernance de l'Internet, aucune institution, partie prenante ou personnes influentes (à l'exception historique du gouvernement des États-Unis.) ne joue un rôle unique dans la gouvernance. En revanche, chaque partie prenante participe en tant que représentant de son unité constitutive respective ou conformément à ses responsabilités particulières, soit au-travers des politiques locales et des forums de réglementation soit à travers la participation dans des organismes comme l'UIT. Les gouvernements conservent un rôle important et unique dans la gouvernance de l'Internet, bien sûr, puisqu'ils établissent finalement des règles dans l'intérêt public et développent des mandats d'application des lois, pour maintenir la concurrence, les organismes de protection des consommateurs, les autorités de protection des données et d'autres agences gouvernementales et intergouvernementales. Il est important de se rappeler que les gouvernements participent aussi à de nombreux autres forums en plus de l'UIT : par exemple, ils ont un espace spécial pour exprimer leurs points de vue à l'ICANN par le biais du GAC, et ils parrainent régulièrement des questions de politique économique au sein de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La figure 7 montre une illustration sur la manière dont certaines de ces

organisations font partie du modèle Internet en couches. Il est à noter que notre illustration ne constitue pas une vue d'ensemble, elle sert à caractériser quelques institutions, ainsi que certaines des interactions, mais il y en a bien d'autres.¹⁰⁰ Cet exemple en particulier se concentre sur l'ICANN bien que des illustrations similaires existent pour la plupart des différents acteurs de l'écosystème.

¹⁰⁰ Des exemples de relations de l'ICANN avec d'autres organisations de l'écosystème comprennent : le NTIA, les observateurs du GAC (l'UIT, l'OMC, l'OCDE, l'UNESCO et l'OMPI); l'IETF travaille avec l'ICANN dans le service du registre des paramètres des protocoles des fonctions IANA ; l'UIT, le W3C, et l'IAB donnent leur avis au Conseil de l'ICANN à travers le groupe de liaison technique (TLG) ; l'OMPI est le fournisseur de la politique uniforme de règlement de litiges relatifs aux noms de domaine (UDRP) pour les gTLD ; l'UNESCO travaille avec l'ICANN sur les IDN (noms de domaine internationalisés) dans le programme des nouveaux gTLD ; l'ICANN s'appuie sur la norme ISO relative à la désignation des ccTLD et l'ICANN est membre du WEF. L'ICANN n'a pas de relations spécifiques avec le conseil des droits de l'homme de l'ONU, le WPEC, l'UMA, le RNB et l'IEEE. Il est à noter nous représentons uniquement les organisations non gouvernementales qui ont plus d'un gouvernement, bien que l'ICANN mène également des relations avec des organismes simples comme le NTIA ou des entreprises individuelles comme Verisign.



Dans ce contexte, les structures et mécanismes de gouvernance pour l'Internet sont apparus progressivement et en grande partie par nécessité, au fur et à mesure que les problèmes se présentent. Le panel a trouvé écho dans la phrase « la fonction définit la forme » car la plupart des institutions associées à l'Internet sont apparues par nécessité (voir article 2). ARPANET, le prédécesseur de l'Internet,¹⁰¹ a favorisé la création d'un groupe de travail de réseau (NWG) destiné à coordonner le développement de protocoles pour l'implémentation et l'utilisation du réseau. L'ambiance de coopération et l'efficacité historique de ce groupe a contribué successivement à la formation du groupe de travail INWG, du Conseil

¹⁰¹ Parrainé par l'agence américaine de projets de recherche avancée de défense (DARPA) qui a commencé en 1968 comme expérience sur le partage des ressources informatiques.

d'architecture de l'Internet (IAB), l'IETF, le groupe de travail de la recherche Internet (IRTF), l'ISOC et les RIR parmi bien d'autres organismes associés à l'Internet aujourd'hui.

En outre, il est essentiel de noter que les relations de gouvernance varient fortement et largement en fonction de la question ou du problème dont il s'agit. Le groupe de travail sur la gouvernance de l'Internet (WGIG) a identifié environ 40 problèmes de gouvernance de l'Internet, et, récemment, Laura DeNardis a fait une liste de plusieurs de ces tâches complexes de coordination dans la gouvernance de l'Internet.¹⁰² Pour plusieurs de ces tâches, les organisations de la figure jouent un rôle central et doivent être étroitement coordonnées ; pour d'autres, elles sont à peine ou pas du tout pertinentes. Par exemple, l'ICANN joue un rôle central dans la coordination du DNS ; un rôle important dans certains aspects de la cybersécurité qui concernent le DNS mais qui ne l'affectent pas directement ; et à peine un rôle, éventuellement, dans la fourniture d'accès direct à l'Internet, selon la propre compétence de l'ICANN, clairement délimitée.

En effet, l'Internet a connu une ensemble constant de défis, et, pour y répondre,¹⁰³ des institutions formelles et informelles et des relations sont apparues (et certaines ont déjà disparu).¹⁰⁴ Le panel s'attend à ce que cette tendance se maintienne pendant que l'Internet se mondialise. Fidèle à cette tradition, l'ICANN a été créée pour fournir un siège dédié à la fonction de coordination du système d'identificateurs uniques de l'Internet, après l'ouverture de l'Internet vers l'activité commerciale au milieu des années 1990. L'ICANN, ainsi que de nombreuses autres institutions étroitement associées à l'Internet, a émergé des discussions et des initiatives multipartites, déterminées par l'accroissement et l'adoption de l'Internet et de sa technologie et, surtout, son utilisation dans le secteur privé et à niveau individuel. Le dernier et le meilleur exemple de l'émergence fondée sur le besoin est l'IGF, qui a été créé à partir des longs débats du WSIS et du WGIG afin de pouvoir poursuivre un dialogue multipartite sur les diverses questions en matière de politique publique liées à l'Internet et particulièrement l'usage et l'usage impropre.

Si l'on devait choisir un seul mot pour caractériser la gouvernance de l'écosystème Internet, ce serait le mot diversité. Le système est peuplé par des individus, des groupes informels et informels, grands ou petits, des organisations et des institutions issues du secteur privé, du milieu universitaire, de la société civile et des gouvernements, ainsi que par des organisations intergouvernementales et non

¹⁰² Parrainé par l'agence américaine de projets de recherche avancée de défense (DARPA) qui a commencé en 1968 comme expérience sur le partage des ressources informatiques.

¹⁰³ Laura DeNardis, "The Global War for Internet Governance (La guerre mondiale de la gouvernance de l'Internet)" Yale University Press, 2014, à 45.

¹⁰⁴ Voir Andrew L. Russell, "Rough Consensus and Running Code' and the Internet-OSI Standards War," IEEE Annals of the History of Computing, 2006, disponible sur <http://doi.ieeeecomputersociety.org/10.1109/MAHC.2006.42> ; et Andrew L. Russell, "OSI : The Internet that Wasn't," IEEE Spectrum (30 juillet 2013), disponible sur [:http://spectrum.ieee.org/computing/networks/osi-the-internet-that-wasnt](http://spectrum.ieee.org/computing/networks/osi-the-internet-that-wasnt)

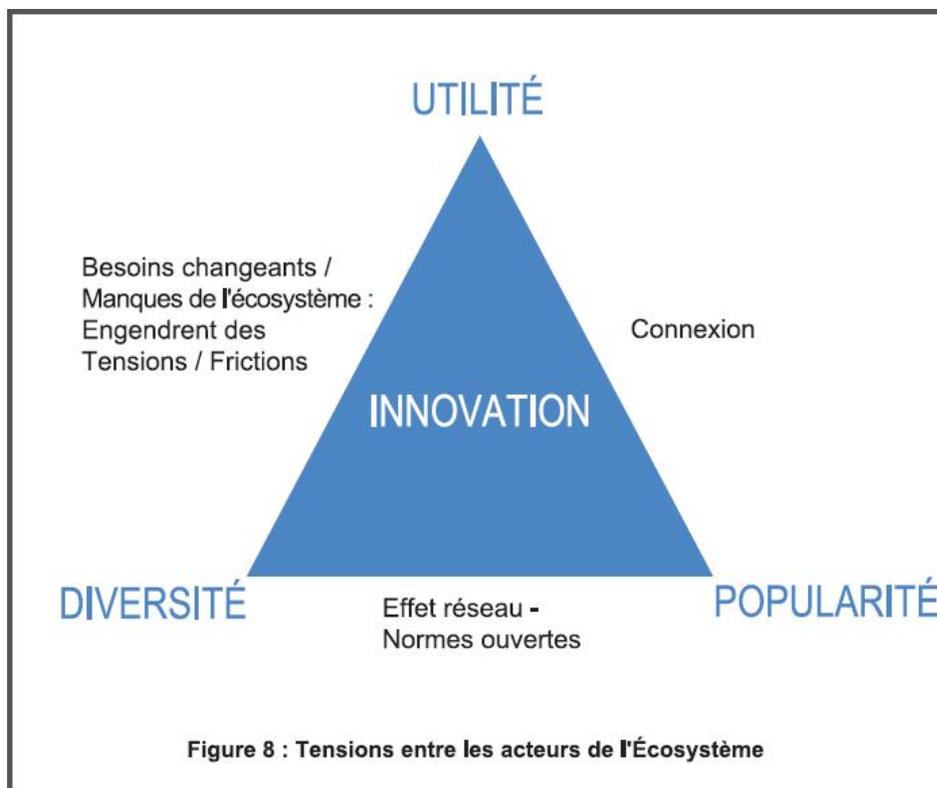
gouvernementales du monde entier. Comme le montre la figure 8, cette diversité d'acteurs et d'institutions permet de produire des tensions--mais offre aussi une possibilité. Ces acteurs trouvent une certaine utilité au fait de se connecter à l'Internet mondial et créent un boucle de rétroaction positive, un effet de réseau, pour que d'autres puissent se connecter et ainsi populariser davantage son adoption. Dans ce cas, comme le souligne le RFC 1958, « la connectivité est sa propre récompense » et stimule la demande de l'adoption de normes ouvertes qui encouragent simultanément l'interopérabilité et la concurrence.¹⁰⁵ Cette diversité d'intérêts, qui ne peuvent pas tous être alignés et qui peuvent également changer au fil du temps, ont des besoins et des désirs qui évoluent, qui créent un état de « tension et de friction » symptomatique lié à « l'innovation sans autorisation » réussie. Tout type de régime durable de gouvernance de l'Internet devra prendre en compte la diversité de ces entités dans l'écosystème et les intérêts qui motivent leurs actions.

Les acteurs dans l'écosystème de l'Internet peuvent également avoir des intérêts et des autorités communes, comme dans n'importe quel écosystème complexe. Le flux et le mouvement rapides de la technologie et des politiques peuvent créer une friction dynamique entre les acteurs provenant de chevauchements réels ou perçus. Il peut y avoir aussi des *tensions statiques* parmi les acteurs si leurs problèmes ne trouvent pas une résolution claire où s'ils se manifestent dans des directions diamétralement opposées. Cet état de friction et de tension a du bon dans la mesure où il contribue à faire avancer le besoin d'une innovation supplémentaire. Un régime de gouvernance qui fonctionne ne doit pas chercher à éliminer tous ces «combats»¹⁰⁶, mais plutôt les modérer d'une manière productive, afin d'aider à identifier les problèmes et puis, comme une prochaine étape concrète, contribuer à réduire le problème en portions réalisables et de les résoudre. Autrement dit : une bonne ingénierie.

Un forum qui fonctionne bien est capable de convoquer des acteurs répondant à différents intérêts, promouvoir la discussion parmi les acteurs, et ensuite réduire les effets négatifs découlant de ces conflits. Le panel a trouvé utile le fait de visualiser quelques tensions parmi les acteurs avec un diagramme triangulaire indiqué sur la figure 8 ci-dessous.

¹⁰⁵ Par exemple, l'échange commercial Internet (*Commercial Internet Exchange - CIX*) était le centre de l'univers commercial Internet en 1995, mais il a expiré en 2001. Le réseau NSFNET (*National Science Foundation Network*) a été retiré en 1995. ARPANET a expiré en 1990. La commission de contrôle de configuration Internet (ICCB) est devenue le conseil d'activités Internet qui est ensuite devenu le conseil d'architecture de l'Internet (IAB). La plupart des réseaux de niveau intermédiaire parrainés par le NSF ont expiré depuis longtemps ou bien ont été acquis par les grands fournisseurs de services Internet (ISP).

¹⁰⁶ Brian Carpenter, « Architectural Principles of the Internet » *IETF RFC 1958*, Juin 1996, disponible sur <http://www.ietf.org/rfc/rfc1958.txt>



Un aspect important de l'écosystème de gouvernance de l'Internet et donc de quelle façon l'autorité et la responsabilité de la gouvernance de l'Internet sont réparties entre de nombreux acteurs et structures et de les comprendre à l'intérieur de leur réseau d'intérêts complexe. La distribution de responsabilité parmi les institutions dans l'écosystème crée une résilience pour la gouvernance de l'Internet de la même façon dont l'Internet est résilient en raison de son architecture distribuée. Le fait de naviguer dans l'écosystème est difficile, et pour cette raison, les acteurs qui sont en son sein doivent se conformer à un fort sentiment de leadership fondé sur des principes. Nous reviendrons sur certains de ces principes suggérés dans la section suivante.

6. Principes de l'ICANN dans cet écosystème

Il n'y aura peut-être jamais ou il ne devrait pas y avoir un « moment constitutionnel » unique pour l'Internet ou pour l'ICANN. Dans l'annexe B, ci-dessous, on présente certains des efforts fournis au cours des 15 dernières années, y compris certains des principes qui ont été proposés dans le contexte des panels de stratégie actuels de l'ICANN. Le panel a entrepris d'identifier les principes pour guider l'ICANN dans son évolution à l'intérieur de l'écosystème de l'Internet, comme l'une des tâches les plus importantes sous notre responsabilité. Pour atteindre cet objectif, le panel a analysé en détail le nombre et la variété déconcertante d'ensembles de principes proposés ces dernières années par l'ICANN pour la gouvernance de l'Internet dans son ensemble, et pour les sous-

groupes tels que les libertés d'Internet ou les droits de l'homme. Nous avons aussi examiné de façon approfondie les principes et les valeurs établis dans les statuts et les déclarations générales de l'ICANN.

À partir de cette étude, nous avons identifié un ensemble de principes proposés qui pourraient s'appliquer généralement aux organisations et mécanismes de gouvernance de l'Internet, et la manière dont ils s'appliquent spécifiquement à l'ICANN.

Dans les paragraphes suivants nous affirmons et décrivons ces principes. Dans certains cas s'il y avait une plus grande différenciation significative pour l'application d'un principe spécifique à l'ICANN, cela sera indiqué explicitement. Le panel propose une série de principes dans le cadre de « 5 R ». Ces principes sont les suivants : (a) la réciprocité, (b) le respect, (c) la robustesse, (d) la raisonnable et (e) la réalité. Chacun d'entre eux sont décrits ci-dessous.

a) Réciprocité : ne pas nuire ni menacer de nuire

L'Internet et ses mécanismes de gouvernance ne se caractérisent pas par un modèle hiérarchique descendant, mais par un réseau de relations complexes entre les différentes parties prenantes. L'écosystème est dans un état constant de flux et les acteurs qui sont en son sein ne doivent pas oublier l'objectif d'amélioration constante de la stabilité, la sécurité et la résilience de l'Internet. Et ils doivent faire cela d'une manière qui anticipe et prévoie la réciprocité des autres acteurs. La figure 5 nous montre une vue du « réseau de relations » qui existent dans l'écosystème de l'Internet. Le caractère de la figure est purement indicatif ; elle ne comprend pas la totalité des acteurs présents dans l'écosystème de l'Internet. Cependant, toutes les organisations impliquées dans la gouvernance de l'Internet devraient se concentrer sur l'objectif d'amélioration de la stabilité, la sécurité et la résilience de l'Internet, par une action proactive et réfléchie et par réflexe, en évitant l'omission préjudiciable. Leurs approches peuvent se poursuivre de différentes manières, mais un principe de réciprocité aidera à assurer que les acteurs se comportent et prennent des mesures identiques à celles dont ils aimeraient faire l'objet, c'est à dire agir de la manière dont ils souhaiteraient être traités dans l'écosystème.¹⁰⁷

b) Respect : honorer la liberté de choix et la diversité.

Comme nous l'avons décrit ci-dessus, le réseau complexe de relations dans l'écosystème exige que tous les acteurs se compromettent les uns avec les autres d'une façon respectueuse. Comme le professeur David Clark a manifesté en 1992,

¹⁰⁷ David D. Clark, et al., "Tussle in Cyberspace : David D. Clark, et al., "Tussle in Cyberspace: Defining Tomorrow's Internet" IEEE/ACM Transactions on Networking, Vol. 13, No. 3 juin 2005, disponible sur <http://groups.csail.mit.edu/ana/Publications/PubPDFs/Tussle%20in%20Cyberspace%20Defining%20Tomorrows%20Internet%202005%27s%20Internet.pdf>

« Nous rejetons les rois, les présidents et le vote ». L'absence de hiérarchies et de titres formels implique alors un besoin profond d'inclusion, coopération et collaboration.

Inclusion. Toutes les organisations impliquées dans la gouvernance de l'Internet doivent être inclusives, dans la mesure du possible et ne pas entrer en conflit avec leur mission. L'inclusion est la capacité à introduire dans le processus de développement de politiques (PDP) des participants de toutes les régions du monde, professions, secteurs commerciaux et industriels, âges, genres, horizons ethniques, handicaps,¹⁰⁸ etc. L'inclusion et la diversité doivent être gérées avec honnêteté et transparence, en évitant les simulations et la tromperie délibérée et les fausses représentations.¹⁰⁹

Coopération et collaboration. Les organisations impliquées dans la gouvernance de l'Internet doivent agir guidées par la volonté de coopération et de ne pas rivaliser entre elles. Elles doivent favoriser la coopération et la collaboration en interne ainsi qu'un environnement qui encourage la concurrence entre les idées, les technologies et les cas d'affaires pour que la meilleure option puisse survivre. Les parties prenantes doivent bénéficier d'une concurrence équitable, coopérer pour maintenir l'écosystème en bonne santé et le marché total en expansion. Dans ce cas, la coopération doit traverser une frontière difficile pour éviter les oligopoles, la connivence et d'autres pratiques commerciales anticoncurrentielles.

Pour l'ICANN nous croyons que cela signifie mettre en place des incitations pour la coopération à travers toutes les parties prenantes, y compris les organismes de soutien, les comités consultatifs, le Conseil et le personnel. L'expansion de la participation d'un groupe ne doit pas se faire au détriment d'un autre.

c) Robustesse : être conservateur dans ce que vous émettez et libéral dans ce que vous recevez

L'Internet et ses mécanismes de gouvernance sont très complexes. Dans la mesure du possible, l'ICANN devrait emprunter les principes qui ont fonctionné à l'IETF dans ce contexte, et les adapter. En particulier, le « principe de Postel » qui dit que les acteurs de l'écosystème devraient « être strict pour ce qui est envoyé et libéral pour ce qui est accepté.¹¹⁰ » Dans le cadre de l'IETF, cela est connu sous le

¹⁰⁸ Voir l'appel à commentaires sur les fonctions de l'autorité chargée de la gestion de l'adressage sur Internet (IANA), administration nationale des télécommunications et l'information, Rôle N° .110207099-1099-01, disponible sur <http://goo.gl/dGbByp>. Le RFC décrit la responsabilité partagée de la manière suivante : « Étant donnée l'importance de l'Internet comme un moyen de soutenir la croissance économique et l'innovation, tout en assurant la sécurité et la stabilité de l'Internet, le DNS demeure toujours une priorité pour la NTIA. Il s'agit d'une responsabilité partagée par les parties prenantes de la communauté d'Internet ».

¹⁰⁹ Ci-joint en tant que rapport de la Commission Européenne (p.6) : « Dans ce contexte, les besoins des personnes handicapées doivent aussi être pris en compte, » *disponible sur* http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4453.

¹¹⁰ Un exemple de ceci qui prévaut dans de nombreux domaines est le concept d'« astroturfing ». Il s'agit de la pratique de l'embauche d'un groupe tiers pour plaider en faveur d'une

nom du « principe de robustesse ».¹¹¹ Cette méthodologie permet que les interactions entre les utilisateurs, les différents aspects de la communauté technique et les questions y afférentes soient abordées. Le panel interprète la robustesse comme la capacité d'un système à continuer à fonctionner sous de fortes variations des conditions en vigueur et recommande que cette définition soit testée pour toutes les organisations et mécanismes de gouvernance de l'Internet.

Nous constatons que l'ICANN a pu évoluer en permanence face à de grandes variations dans le nombre de participants, les niveaux de parties prenantes (y compris le gouvernement) les échanges, les différends, les litiges, l'augmentation du nombre de registres de TLD, les redélégations, et beaucoup d'autres variables déterminées extérieurement. Le panel recommande que les variations futures soient planifiées pour passer cet examen difficile et que l'ICANN s'engage avec les autres de manière à augmenter la robustesse.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le principe de robustesse tel que défini par Jon Postel en 1981 a passé l'épreuve du temps, en dépit des critiques valables sur ses limitations.¹¹² L'ICANN devrait se tenir au plus haut niveau en étant aussi indulgent que possible par rapport aux échecs des autres à faire de même. Tout en s'efforçant d'itérer, de valider et de simplifier le travail d'élaboration de politiques de l'ICANN, le travail peut également adopter le principe de robustesse et éviter les mandats descendants. Les éléments du principe de robustesse peuvent encore être vus sous l'angle de la rationalité technique, le concept de « couplage lâche », l'évolutivité, la simplicité et la mise à l'échelle, tous sont brièvement décrit ci-dessous.

Rationalité technique. Tous les aspects de la gouvernance de l'Internet doivent être fermement ancrés dans la rationalité technique de l'Internet, de ses principes et normes de conception de base, par le biais de leur évolution, et dans les aspects opérationnels de l'extensibilité, l'efficacité et la sécurité, la stabilité et la résilience (SSR). L'Internet est un milieu totalement artificiel dont les propriétés ne peuvent pas simplement être considérées comme acquises. Son intendance et gouvernance déterminent son évolution ; par conséquent c'est une forme d'ingénierie qui doit être entreprise avec la même attention, soumise aux mêmes contraintes, et gérée selon les mêmes principes que tout autre projet d'ingénierie d'Internet.

Couplage lâche. L'expression « couplage lâche » signifie que les interactions parmi les composantes de l'écosystème de la gouvernance de l'Internet sont fondées sur la connaissance d'informations pertinentes provenant de différentes

question, en donnant faussement l'impression que l'effort est une initiative populaire ascendante.

¹¹¹ Ce concept, proposé par le pionnier d'Internet Jon Postel, a plusieurs noms : le « principe de Postel », la « loi de Postel » ou le « principe de robustesse ». Voir § 2, Paul Hoffman « Tao de l'IETF : Le guide du débutant du groupe de travail de génie Internet » *IETF*, le 2 novembre 2012, disponible sur <http://www.ietf.org/tao.html>. « Le Tao de l'IETF :

¹¹² « Principe de robustesse » Wikipedia, le 8 novembre 2013, disponible sur http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

composantes, ainsi que l'anticipation de leur impact, mais pas dans une coordination strictement obligatoire, sauf si cela était indispensable. En couplant de façon lâche les relations, la robustesse est plus probable parce que les acteurs ne sont pas liés par des contraintes artificielles. Le couplage lâche inclut la complexité et fournit de meilleurs outils pour y répondre et pouvoir s'adapter aux changements plutôt que dans le cas d'une construction trop lourde, rigide et stricte. Les organisations et les mécanismes pour la gouvernance de l'Internet devraient utiliser ce principe de flexibilité, force et résilience. Quelques exemples de couplage lâche sont illustrés dans la figure 7, qui montre les relations que l'ICANN maintient avec plusieurs acteurs dans l'écosystème. Il est à noter que la plupart de ces relations ne sont pas fondées sur une obligation contractuelle ferme, mais elles sont basées sur des protocoles d'accord et sur la pratique collaborative.

Evolutivité et excellence commerciale. Tous les mécanismes de la gouvernance de l'Internet doivent être préparés pour la propre évolution de l'Internet, l'évolution de l'objet de leur action, et pour la propre capacité des mécanismes et des organisations correspondantes pour s'adapter et évoluer en temps opportun. Cela peut même signifier que l'ICANN peut avoir besoin d'être préparée pour la possibilité que sa fonction et son modèle d'affaires puissent devenir inutiles à un moment donné dans l'avenir. L'évolution n'est pas synonyme de dérive des missions ; au contraire, elle doit être considérée dans le cadre d'un effort systématique pour développer une culture *d'excellence commerciale* opérationnelle et organisationnelle permettant à l'ICANN et à ses circonscriptions liées de s'adapter à l'évolution des conditions et aux exigences de l'écosystème Internet.¹¹³ L'accent devrait être mis sur la stabilité et la responsabilité à long terme pour les fonctions IANA fondées sur des critères « d'excellence commerciale » réussis et établis. L'ICANN doit se préparer à la possibilité d'une division, (ainsi qu'à l'existence d'autres organisations dans l'écosystème), d'engendrer de nouvelles organisations, ou, dans la direction opposée, de se fusionner totalement ou partiellement, ou de se dissoudre et disparaître. En un sens, certains aspects de l'ICANN peuvent être dans un état « bêta » perpétuel et ne jamais vraiment tenir debout, ce qui reflète la nature de l'Internet en soi.¹¹⁴

Simplicité. La gouvernance de l'Internet est préoccupée par la gouvernance d'un système complexe et, en conséquence, de devenir elle-même complexe. Une complexité ultérieure provient des espaces de multiples problèmes qu'il comporte et des lieux de gouvernance multiple respectifs. Dans la mesure du possible, les

¹¹³ Il est à noter que le principe Postel n'est pas parfait pour tous les usages et, comme Steve Crocker l'a remarqué, ce n'est pas un bon principe pour plusieurs questions liées à la sécurité. Le panel considère qu'il reste, cependant, un principe valable dans le cadre de l'engagement humain envers l'écosystème. Pour un autre aperçu, voir Eric Allman, "The Robustness Principle Reconsidered" *ACM Queue*, 22 juin 2011, *disponible sur* <http://queue.acm.org/detail.cfm?id=1999945>

¹¹⁴ Il y a de nombreuses façons d'accomplir l'objectif de l'excellence commerciale, à travers l'application de diverses meilleures pratiques qui devraient être explorées. Voir "Business Excellence", *Wikipedia*, 16 janvier 2014, *disponible sur* http://en.wikipedia.org/wiki/Business_excellence

mécanismes de gouvernance de l'Internet doivent chercher l'ajout minimal de complexité au système. Pourtant, l'ICANN ne devrait pas être satisfaite de cette complexité et devrait réitérer, valider et simplifier de manière proactive et constante ses processus---notamment comme un mécanisme visant à encourager la participation de ceux qui ne sont pas dans l'écosystème. Rien ne doit être considéré comme sacro-saint, et l'organisation devrait chercher à réitérer et valider sa propre évolution. Au fur et à mesure que le système devient plus complexe, l'organisation doit chercher constamment des solutions plus simples, à condition qu'elles respectent tous les autres principes. L'ICANN doit faire constamment des efforts pour éliminer les obstacles artificiels à la participation et l'engagement dans la communauté. Parmi les actions clés à cet égard on pourrait inclure le travail visant à minimiser les nombreux acronymes qui représentent diverses fonctions, et de rendre l'historique de l'ICANN (et des 40 000 documents dont il est le dépositaire) plus facilement consultable et accessible de l'extérieur.

Extensibilité. L'extensibilité impressionnante de l'Internet se fonde et se reflète sur l'extensibilité de plusieurs de ses composantes et doit être préservée et renforcée. Les facteurs de l'échelle pour chaque aspect de la gouvernance de l'Internet doivent être déterminés à l'avance, dans la mesure du possible. Parmi ceux-ci on peut mentionner le nombre de points connectés affectés.¹¹⁵ Les mécanismes alternatifs pour substituer les plans originaux doivent être institués à l'avance avec toutes les caractéristiques de la bonne gouvernance de l'Internet (par exemple, évolution du traitement manuel à l'automatisation). L'ICANN doit surveiller et adapter ses procédures et structures internes pour l'évolutivité par rapport à des facteurs d'échelle tel que le nombre des nouveaux gTLD situés à la racine, le nombre de litiges, y compris les poursuites judiciaires, les défauts de conformité, la réorganisation des unités constitutives (subdivisions et regroupements), attaques sur le DNS auxquelles l'ICANN peut aider à répondre, la taille du personnel, le nombre de bureaux, etc. La mise à l'échelle doit également se produire entre les parties prenantes, les frontières géographiques et les valeurs culturelles.

d) Raisonabilité : éviter les décisions capricieuses ou arbitraires.

La légitimité de tout système de gouvernance repose sur la confiance des participants vis-à-vis du processus, des décisions et des résultats. Il serait peu probable d'obtenir le soutien unanime pour toutes les actions, le caractère principal d'un système de confiance étant celui où les gens raisonnables peuvent avoir des opinions différentes. Dans le but de faire prévaloir la raison, le panel estime que les parties prenantes devraient confier davantage à la transparence, la responsabilité, la subsidiarité et l'équité de l'ICANN. Chacun d'entre eux sont décrits ci-dessous.

¹¹⁵ Tim O'Reilly, "What is Web 2.0," *O'Reilly.com*, 30 septembre 2005, *disponible sur* <http://goo.gl/ognr>. L'auteur décrit l'état bêta perpétuel de la manière suivante : « Le dicton de source ouverte, " libérer de façon anticipée et libérer souvent " s'est en fait transformé vers une position encore plus radicale, " le bêta perpétuel ", où le produit a été développé en plein air, avec de nouvelles fonctionnalités de type " slipstream " sur une base mensuelle, hebdomadaire et même quotidienne ».

Transparence. La gouvernance d'Internet exige de la transparence dans l'intérêt du principe lui-même, comme un principe universel, et pour les fonctions qu'il utilise, telles que l'évaluation de la conformité avec d'autres principes pour être en rapport avec la transparence que l'Internet a engendré ailleurs. Tous les mécanismes et organisations de gouvernance d'Internet doivent se conformer à ce principe. L'ICANN doit continuer à évoluer et à adapter ses mécanismes de transparence et demander une transparence croissante des individus et des organisations qui façonnent ses décisions. La transparence et l'efficacité peuvent être parfois en désaccord, car souvent on interprète que la transparence doit exiger une documentation *ex-ante* et *ex-post*. Un équilibre qui ne sacrifie pas l'efficacité est un objectif changeant de façon dynamique qui doit être poursuivi.

Responsabilité. Toutes les organisations et les mécanismes impliqués dans la gouvernance de l'Internet doivent rendre des comptes régulièrement aux parties prenantes. La diversité des problèmes d'espaces et de mécanismes de gouvernance de l'Internet requiert une grande diversité de mécanismes de responsabilité. Les mécanismes de responsabilité doivent être suffisamment solides pour pouvoir imposer des changements dans l'organisation. La responsabilité concerne, entre autres, à la capacité d'expliquer le raisonnement derrière les décisions, en particulier pour les parties concernées. Nous pouvons constater que la responsabilité ne signifie pas qu'il y ait plusieurs niveaux de recours, au point que chaque décision a des niveaux d'appel superposés. Toutefois, cela signifie que n'importe quel groupe de l'ICANN qui rend une décision, doit avoir une voie claire pour le recours.

La responsabilité et la transparence doivent, bien sûr, être comprises comme une coupe à deux voies, obligeant ainsi à faire preuve de responsabilité et transparence envers les parties concernées. De même, la capacité d'influencer les politiques dans une organisation ou un mécanisme de gouvernance d'Internet, doit être proportionnelle à la solidité des principes adoptés ou à l'engagement des parties avec le résultat du changement. Cela renforce et traduit en action le principe de réciprocité recommandé ci-dessus.

Subsidiarité. Toutes les décisions concernant la gouvernance d'Internet doivent être prises au point correct : là où les parties prenantes pertinentes convergent sur un pied d'égalité qui soit pertinent pour le problème que la décision doit résoudre, qui soit durable et qui puisse avoir le plus grand effet possible. Dans ce but, la subsidiarité est un principe d'organisation de la décentralisation---où les questions doivent être traitées par l'autorité la plus petite, la plus faible et la moins centralisée capable de répondre à cette question de manière efficace. Dans la gouvernance de l'Internet, la subsidiarité est étroitement liée à l'architecture en couches de l'Internet, discutée ci-dessus. Autant que possible, les décisions doivent être limitées à une seule couche, ou aux couches les moins contiguës possibles. Les décisions de l'ICANN concernent la coordination centrale du DNS, le système d'attribution d'adresses IP, et le référentiel des paramètres de protocole de l'IETF.

Aux fins de la subsidiarité, à l'ICANN, la « politique » signifie l'élimination ou la réduction d'un éventuel aspect arbitraire (ou la perception de celui-ci) ou la discrétion, car son travail est lié au DNS. La gouvernance et l'exécution doivent être appliquées aussi près que possible de la/des couche/s où se produisent les problèmes qui ont besoin de gouvernance. Dans le cas de questions centrées sur l'utilisateur en particulier, les solutions doivent être abordées aussi près que possible de l'utilisateur.

Équité. Les organisations impliquées dans la gouvernance de l'Internet doivent fonctionner et agir avec équité pour toutes les parties qui participent à leur prise de décision et à son fonctionnement, ainsi que vis-à-vis d'autres organisations. Dans la mesure du possible, les organisations doivent travailler avec réciprocité ; une organisation qui invite l'autre à participer de ses processus, ou qui est ouverte à la participation sur un pied d'égalité avec les autres participants, doit avoir droit à une réception similaire dans l'autre organisation. D'autre part, le refus réitéré de coopérer, le manque d'équité et de réciprocité ne doivent pas être récompensés. L'ICANN doit fonctionner avec équité -- comme prévu dans la section 2.8 de ses statuts, ¹¹⁶ « en prenant des décisions qui appliquent des politiques documentées d'une manière neutre et objective, avec intégrité et équité, » -- et obtenir la collaboration et l'ouverture des autres intendants de la gouvernance de l'Internet. Si cette coopération est refusée, l'ICANN devrait avoir le droit de modifier les conditions de la relation avec ces parties.

e) Réalité : essais répétés des théories dans la pratique

La gouvernance de l'Internet a été développée à travers une approche heuristique (c'est à dire des techniques basées sur l'expérience de la résolution de problèmes, l'apprentissage et la découverte) et devrait continuer à évoluer de la même manière à l'avenir. L'histoire nous montre qu'il n'y a aucun moyen de créer un mécanisme de formule unique pour toute l'industrie, et la gouvernance de l'Internet ne fait pas exception. Même s'il était possible de créer un mécanisme de gouvernance de l'Internet unique, il n'est pas clair si cela est nécessaire. La nature distribuée de la mise en œuvre de l'Internet et la communication entre les nombreux organismes qui contribuent au fonctionnement de l'Internet démontrent la faisabilité d'un modèle de collaboration flexible, même en sachant qu'il est possible de faire des erreurs. Telle est la nature d'un système type « bêta » qui est en constante évolution, amélioration et en « code fonctionnel ». Cela signifie que la gouvernance multipartite mondiale n'a pas toujours besoin d'émettre une règle ou une décision, tant qu'il y a un processus heuristique clair pour parvenir à une conclusion. Certains sujets peuvent avoir besoin d'un peu de temps pour se définir, ou être si largement admis que le besoin d'être spécifique soit important, mais secondaire. Les décisions de gouvernance interne de l'ICANN doivent être effectuées en fonction des procédures documentées, ce qui inclut des

¹¹⁶ Les exemples incluent des utilisateurs individuels, des ordinateurs, des dispositifs, des « choses » (comme dans « l'Internet des choses »), les partis en conflit, la bande passante, les niveaux, etc.

modifications de ces procédures.

La fonction définit la forme. Les mécanismes de gouvernance de l'Internet doivent être orientés de manière à en faciliter le fonctionnement et l'évolution de comme un « réseau de réseaux » fondé sur le protocole IP ou sur son successeur éventuel, « fondé sur la pleine participation de toutes les parties prenantes, » par l'Agenda de Tunis.¹¹⁷ La structure organisationnelle, les mécanismes d'action, la formation des décisions, la prise de décisions, l'examen des décisions et le recours doivent suivre la fonction du mécanisme ou de l'organisation. L'ICANN a été conçue pour sa mission et, dans la constellation des organisations liées à la gouvernance de l'Internet, est formé après la fonction. Des changements ultérieurs doivent respecter ce principe.

Efficacité. Les mécanismes et les organisations de gouvernance de l'Internet doivent être efficaces dans la réalisation de leur mission déclarée. Ils doivent être capables de prendre des décisions et les promulguer de manière efficace, avec suffisamment de clairvoyance pour éviter les importants effets secondaires qui pourraient être prévus par ceux-ci ou par d'autres personnes et la capacité de revenir sur des décisions qui ont des conséquences négatives indésirables d'une manière élégante, c'est à dire sans laisser des traces de dommages irréversibles. Le panel considère que l'une des choses que l'ICANN peut faire pour maintenir son efficacité est de s'engager dans l'écosystème de la gouvernance dans les zones où cela est important, tout en exerçant la déférence envers d'autres pour les questions qui les concernent. En d'autres termes, rester fidèle à la mission et éviter la dérive de la mission. Pour de plus amples informations sur l'avis du panel à propos de l'emplacement de l'ICANN dans l'écosystème, voir article 4.

Apprendre de l'histoire. L'histoire de la gouvernance de l'Internet est brève (le mot lui-même continue d'être contesté), mais intense. Malgré le temps relativement court de l'existence de la gouvernance de l'Internet comme discipline, il y a des sujets connexes importants dont l'histoire est pertinente pour la gouvernance de l'Internet, ainsi que des leçons sur ce qu'on doit faire et ce qu'on ne doit pas faire. Ces sujets comprennent de larges zones de l'économie des réseaux, les relations internationales, la doctrine des installations essentielles, la politique de la propriété intellectuelle et l'étude des droits. Il est obligatoire de revenir à ces histoires pour éviter de répéter les erreurs connues. Dans ce contexte, les acteurs de la gouvernance de l'Internet doivent aussi avancer et innover si cela s'avérait nécessaire. Dans l'annexe A, nous avons souligné l'engagement historique de l'ICANN et du gouvernement des États-Unis dans l'espace de gouvernance. Ce contexte historique démontre la tendance vers la mondialisation.

¹¹⁷ Agenda de Tunis, citée *ci-dessus*

7. Feuille de route vers la mondialisation de l'ICANN

Le rôle de l'ICANN comme déléguée pour des fonctions spécifiques signifie qu'elle ne peut pas et ne doit pas s'occuper de toutes les questions d'Internet. Comme toutes les institutions dans l'écosystème de la gouvernance, il est essentiel que l'ICANN comprenne son rôle, où elle se trouve dans ce modèle à couches, et qu'elle s'efforce d'optimiser son efficacité sur place. Comme toute organisation, l'ICANN a un certain nombre d'intérêts qui sont liés à son travail, ainsi que d'autres qui occupent des places différentes dans son cercle d'intérêts.

a) Mondialiser, pas internationaliser

L'ICANN est responsable de l'administration des composantes et des registres de l'Internet transnational. Malgré ses origines en rapport avec le gouvernement des États-Unis, la conception, la mise en œuvre et l'implémentation de l'Internet ont des racines fondamentales dans les secteurs privé et académique. Son architecture et l'utilisation sont en grande partie à caractère non-national, ce dont ont bénéficié des institutions qui reflètent un modèle de gouvernance mondiale, mais pas nécessairement internationale (à savoir, état inter-nation). Les pays sont clairement des parties prenantes, mais la structure de l'ICANN et de ses institutions associées ou liées le sont maintenant et la portée devrait devenir de plus en plus mondiale ou régionale. Ceci nous rappelle une fois de plus que la fonction définit la forme.

b) Consolidation et simplification de la gestion de la zone racine du DNS

La mondialisation des ressources critiques de l'Internet continue, et l'ICANN se confronte à l'une des prochaines étapes essentielles: la stabilité de la zone racine du DNS. Il est également devenu évident que la structure actuelle du contrat des fonctions de l'IANA, avec la participation exclusive de NTIA, est devenu incompatible avec le modèle de gouvernance multipartite mondial que le panel et le gouvernement des États-Unis approuvent.¹¹⁸ Le panel considère que les questions liées à la protection du système de la zone racine et au contrat des fonctions IANA sont des questions qui devraient être abordées de manière holistique. Les principes de responsabilité et de transparence devraient imposer un degré élevé de visibilité publique à ce processus.

La communauté multipartite a également travaillé sur cette question. Bien que le groupe /1net n'ait pas encore fait une série de recommandations précises, depuis

¹¹⁸ Agenda de Tunis, cité *ci-dessus*.

le 31 janvier 2014, les participants de /1net ont observé que par le passé « [un] certain nombre de solutions possibles ont été proposées ; cependant, il n'y a pas eu de consensus d'une large acceptation pour aucune d'entre elles ». ¹¹⁹ Les discussions de /1net ont donné lieu également à la production de plusieurs « critères » qui pourraient être utilisés pour mesurer des solutions acceptables. Les critères définis sont les suivants :

1. support d'une zone racine unique et unifiée
2. intégrité, stabilité, continuité, sécurité et robustesse de l'administration de la zone racine.
3. protection de la zone racine des interférences politiques ou d'autres interférences non appropriées.
4. confiance répandue par les utilisateurs de l'Internet dans l'administration de cette fonction
5. accord relatif à un mécanisme de reddition de comptes pour cette fonction qui est largement accepté comme étant dans l'intérêt publique mondial. ¹²⁰

Le panel a noté que les expressions indiquées précédemment recommandant d'être perspicaces et cohérents avec les points soulevés au cours des deux consultations publiques réalisées par le panel dans la préparation de ce rapport. Bien que le développement d'un plan de consolidation puisse prendre un certain temps, l'ICANN pourrait adopter et rendre publics les critères selon lesquels elle évaluera le développement d'un plan destiné à la consolidation et la simplification de la gestion de la zone racine.

c) Un réseau d'affirmations d'engagements

L'utilisation des affirmations d'engagement mutuel bilatérales et éventuellement multilatérales pour documenter les relations et les engagements entre les acteurs de l'écosystème de gouvernance de l'Internet est l'un parmi les concepts les plus importants abordés par le panel. La proposition a été débattue lors de l'IGF à Nairobi en 2011. ¹²¹ Ces affirmations cimentent et documentent la compréhension et la reconnaissance mutuelle des rôles et des responsabilités. Ces affirmations, qui sont fondamentales, devraient être un engagement vers l'intendance comme principe directeur pour tous les accords.

Le réseau résultant des relations documentées va créer une structure flexible, résiliente et défendable qui puisse évoluer au fil du temps et qui n'ait pas de point central avec un contrôle fragile. La structure permet la création et la sortie des entités de l'écosystème et des variations d'engagements par paires sans besoin

¹¹⁹ NTIA Livre blanc, cité *ci-dessus* à Note 17 *et suiv.*

¹²⁰ /1net listserv, cité *ci-dessus*.

¹²¹ Voir Bill Drake (modérateur), "Institutional Choice in Global Internet Governance Media Change & Innovation Division," Atelier IGF hébergé par l'Université de Zurich IPMZ, 29 septembre 2011, disponible sur <http://www.friendsoftheigf.org/transcript/81>. Dans l'atelier, John Curran déclare: « Et je le pense, donc je dirais que ce que je voudrais mémoriser, c'est le fait que [l'Affirmation d'engagements] est un modèle ouvert. Les gens peuvent le voir et en théorie j'estime que d'autres pourraient signer un accord similaire, c'est une possibilité ».

d'un accord en gros pour les changements par toutes les parties de l'écosystème à la fois. Cette forme d'accord pourrait également créer les moyens pour assurer la reddition de comptes parmi les parties engagées.

Les AOC avec les partenaires de l'écosystème non-gouvernementaux

Il est essentiel que l'ICANN, les organisations I*, les opérateurs de serveurs racine, les opérateurs de TLD (en particulier les opérateurs de ccTLD) et d'autres, documentent les engagements mutuels et le respect des rôles des autres dans l'écosystème de gouvernance de l'Internet.

Le panel recommande en général que l'ICANN développe de textes d'affirmation d'engagements personnalisés qui pourront être utilisés pour établir des relations documentées bilatérales ou multilatérales entre l'ICANN et les partenaires de l'écosystème qui souhaitent participer.¹²²

Il y a des documents qui peuvent servir au moins de base conceptuelle pour ces affirmations bilatérales. Les documents suivants de l'IETF, connus comme appel à commentaires (RFC)¹²³ représentent une base sur laquelle l'affirmation d'engagements proposée doit être rédigée : la RFC 2860 et son successeur partiel la RFC 7020 ;¹²⁴ le protocole d'accord entre les RIR et l'ICANN ; établissement de l'organisation de ressources de numéros (NRO) grâce à des accords mutuels entre les RIR et les opérateurs ccTLD ; et l'affirmation d'engagements ICANN / NTIA.

Les AOC de l'ICANN avec les gouvernements

Dans le cas des relations de l'ICANN avec les gouvernements, il est recommandé d'établir un texte avec une affirmation commune pour assurer un traitement égalitaire. Le GAC peut éventuellement être utile pour aider à élaborer le texte d'un tel document commun.

Le panel remarque qu'il y a eu 31 audiences du congrès sur le DNS et l'ICANN aux États-Unis depuis 1997 et avec tout cet intérêt des législateurs il n'y a pas eu une loi exigeant une gestion exclusive ou la surveillance par le gouvernement américain.¹²⁵ Au moment où l'AOC a été signée, le gouvernement l'a justifiée de la manière suivante :

¹²² Il est à noter que le panel se réfère aux AOC, mais il se peut que ce ne soient pas des AOC explicites, il pourrait s'agir d'un engagement de type AOC.

¹²³ Voir IETF, « Appel à commentaires », disponible sur <https://www.ietf.org/rfc.html>.

¹²⁴ "Memorandum of Understanding Concerning the Technical Work of the Internet Assigned Numbers Authority," IETF RFC 2860, Jun 2000, disponible sur <http://tools.ietf.org/search/rfc2860> and "The Internet Numbers Registry System," IETF RFC 7020, août 2013, disponible sur <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>.

¹²⁵ Leonard Kruger, "Internet Governance and the Domain Name System : Issues for Congress," Congressional Research Service, 13 novembre 2013 à 19, disponible sur <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42351.pdf>.

Le NTIA et ICANN ont co-signé un [AOC] qui complète la transition de la gestion technique des DNS à un modèle multipartite, induit par le secteur privé. L'[AOC] assure la responsabilité et la transparence dans la prise de décisions de l'ICANN dans le but de protéger les intérêts des utilisateurs mondiaux d'Internet. L'[AOC] établit aussi des mécanismes pour s'occuper de la sécurité, la stabilité et la résilience du DNS d'Internet ainsi que pour promouvoir la concurrence, la confiance des consommateurs et le choix des consommateurs.¹²⁶

d) Mondialiser le processus de responsabilité par le biais d'un réseau de relations

Le panel a recommandé dans la section 5 que l'ICANN continue à se considérer comme une partie d'un réseau de relations dans l'écosystème évolutif d'Internet. De la même manière, le panel recommande que toutes les parties prenantes puissent avoir davantage d'occasions de se joindre au réseau de relations au moyen de mécanismes tels que les affirmations d'engagement (AOC) mutuelles. La question de l'approche de la responsabilité dans le cadre de ce réseau de relations est complexe, car chacune des parties d'une AOC peut avoir différentes préférences quant à la responsabilité.

Nous postulons l'idée des *panels de responsabilité* dont l'adhésion des membres et les processus seront accordés par les parties d'une AOC. L'objectif du panel est de fournir les ressources au cas où une partie d'une AOC croirait qu'une autre partie a manqué dans un certain sens à ce dont elle devait répondre et que tous les autres mécanismes de résolution implicites ou explicites dans l'AOC n'ont pas été satisfaisants. L'un des défis à relever pour un panel de responsabilité peut être l'asymétrie de pouvoir naturelle entre les gouvernements et l'ICANN (et l'asymétrie de pouvoir entre les gouvernements et la plupart des parties prenantes). C'est pour cela que la mise en œuvre des panels sur la responsabilité pourrait être étudiée en profondeur pour voir s'ils pourraient être établis avec un caractère internationalement contraignant comme, par exemple, c'est le cas des thèmes d'arbitrage qui sont applicables à l'échelle mondiale au moyen de la Convention de New York de 1958.¹²⁷ Comme le réseau des affirmations est de plus en plus basé sur des documents, un autre défi se présente quant à des tiers bénéficiaires qui pourraient ne faire partie d'aucun accord documenté. La résolution de ces questions exigera de la même manière une analyse dans le contexte d'études approfondies.

¹²⁶ Communiqué de presse, "U.S. Dep't of Commerce, NTIA, Commerce's NTIA and ICANN Establish a Long-Lasting Framework for the Technical Coordination of the Internet's Domain Name and Addressing System," 30 septembre 2009, disponible sur <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerce-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordination-0>.

¹²⁷ Convention des Nations unies sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, Conférence des Nations unies sur l'arbitrage commercial « Convention de New York de 1958 » disponible sur <http://goo.gl/hS3IQ6>.

Le terme panel de responsabilité ne doit pas être mal compris comme une création nécessairement *sui generis*. Il pourrait être une entité d'arbitrage reconnue, une juridiction légale acceptée par un accord et une procédure de règlement de litiges, un mécanisme existant disponible pour les parties d'une AOC, ou il pourrait être réellement un organisme créé du fait du développement de l'AOC. Ce qu'il faut souligner, c'est que cette formulation permet la flexibilité, l'expérimentation et le choix sur la manière de déterminer la responsabilité. Le panel a observé que les traités d'entraide judiciaire (MLAT) sont à l'heure actuelle le principal mécanisme pour aborder des questions juridictionnelles. Il y a beaucoup de problématiques liées à la gouvernance de l'Internet qui ne s'adaptent pas au cadre des MLAT, bien qu'il s'agisse d'un domaine méritant un examen plus approfondi.¹²⁸

Dans le cas de l'AOC commune proposée entre l'ICANN et les gouvernements, un choix commun serait préférable et cela pourrait s'appuyer sur un ou des organismes avec des compétences reconnues quant à l'arbitrage international. Ce choix pourrait aussi répondre à la tâche fondamentale d'assurer que les actions de l'ICANN visent toujours à l'intérêt public. Les gouvernements, responsables de la protection de l'intérêt public, pourraient exercer l'arbitrage international pour résoudre des problèmes liés aux décisions de l'ICANN et à l'intérêt public, en gardant toujours présent à l'esprit le fait que la portée de la responsabilité de l'ICANN est déterminée par le texte descriptif de l'AOC.

Dans le cadre de son AOC en vigueur avec le gouvernement des États-Unis, l'ICANN s'engage à tenir compte « de la responsabilité, la transparence et des intérêts des utilisateurs d'Internet de tout le monde »¹²⁹, pour assurer que l'ICANN « [p]réserve la sécurité, la stabilité et la résilience »¹³⁰ et qu'elle s'occupe des questions liées à « la promotion de la concurrence, de la confiance des consommateurs et du choix des consommateurs ». ¹³¹ Le panel recommande à l'ICANN d'entreprendre une analyse plus approfondie sur les options liées à la responsabilité.

8. Conclusions

Le panel estime que l'ICANN joue un rôle essentiel mais limité dans l'écosystème de l'Internet, fortement limité par sa responsabilité de gérer la zone racine du DNS et la délégation des registres de noms de domaine de premier niveau, l'attribution de l'espace d'adresses Internet principalement aux registres Internet régionaux et à travers eux aux fournisseurs de services Internet (FSI), et aux registres de paramètres conformément à l'avis donné à l'IANA dans le travail de l'IETF.

¹²⁸ Voir "The Internet and Jurisdiction Project 2013 White Paper", disponible sur l'adresse suivante : <http://www.internetjurisdiction.net/2013-white-paper/>

¹²⁹ Affirmation d'engagements, citée ci-dessus au paragraphe 9.1.

¹³⁰ *Id.*, au paragraphe 9.2.

¹³¹ *Id.* au 9.3.

L'ICANN est obligée à faire des progrès pour rendre compte des relations mutuelles avec les engagements à d'autres entités de l'écosystème de l'Internet, peaufiner ses pratiques internes, pour parvenir à l'excellence dans l'exploitation, et veiller à ce qu'elle s'acquitte de ses responsabilités dans l'intérêt public mondial.

Le panel estime que les actions identifiées dans la feuille de route (article 7) du présent rapport représentent des mesures concrètes pour la réalisation des principes énoncés à l'article 6. Nous reconnaissons la nature évolutive des tâches de l'ICANN et nous espérons que ce rapport puisse contribuer pour que l'ICANN soit en mesure de remplir ses obligations et respecter la vision créée en 1998.

ERRATA

Une version préalable disait que l'ICANN attribuait l'espace des adresses Internet aux fournisseurs de services Internet. Une manière plus correcte de l'exprimer est de dire qu'elle attribue l'espace aux registres Internet régionaux qui, à leur tour, attribuent l'espace des adresses aux fournisseurs de services Internet.

Une version préalable sous-entendait que les registres des paramètres étaient maintenus par l'IANA de l'ICANN au nom de l'IETF et de l'IAB. Seul l'IETF donne des indications sur le registre des paramètres à l'IANA.

ANNEXE A : histoire de l'ICANN et du département du commerce (DOC) des États-Unis

Développement de l'ICANN et son rapport avec le DOC

Le gouvernement des États-Unis a joué un rôle significatif dans la gestion du DNS depuis les tout premiers temps de l'Internet. Il est devenu *de facto* le premier contrôleur du DNS, principalement du fait de son investissement et son innovation dans la technologie de commutation de paquets ainsi que du paiement des coûts associés à la gestion du DNS au moyen de marchés publics.¹³² La gestion du DNS était en général un processus *ad hoc* mené à bien par des volontaires, la fondation nationale des sciences (NSF) et des contractants du gouvernement.¹³³ L'IANA était gérée par l'Institut des sciences de l'information de l'Université de Californie du Sud (USC), dans le cadre d'un contrat avec le ministère de la défense des États-Unis.¹³⁴ L'IANA était responsable de la coordination de l'attribution des adresses IP par l'allocation de blocs d'adresses numériques aux registres IP régionaux.¹³⁵ Elle avait aussi la responsabilité d'attribuer et de maintenir un registre des attributions du protocole unique (p.ex., les numéros de protocole, les numéros des ports, les numéros du système autonome et les identificateurs des objets de la base d'information de gestion).¹³⁶ Un autre contractant privé du gouvernement, Network Solutions Inc. (NSI), a signé un accord de coopération avec la NSF pour gérer le système de registre des noms pour les utilisateurs d'Internet et il a maintenu les domaines .com, .org et .net.¹³⁷ En consultation avec l'IANA, NSI était aussi responsable du contrôle du système racine.¹³⁸

Avec la croissance exponentielle de l'utilisation d'Internet au milieu des années 1990, la gestion du DNS est devenue plus compliquée et les entreprises et les gouvernements étrangers ont fait pression sur le gouvernement des États-Unis pour qu'il renforce la concurrence et qu'il privatise le contrôle sur le DNS.¹³⁹ Le 1er juillet 1997, dans le cadre du Cadre pour le gouvernement électronique mondial du gouvernement Clinton, le président des États-Unis avait chargé le secrétaire du commerce de privatiser le DNS, d'y renforcer la concurrence et d'y promouvoir la participation internationale.¹⁴⁰ Pour y répondre, en juin 1997, l'Agence nationale

¹³² Bureau de responsabilité gouvernementale (GAO) des États-Unis, OGC-00-33R, Département du commerce : Relations avec la Société pour l'attribution des noms et des numéros sur Internet (2000), au 35, disponible sur <http://www.gao.gov/new.items/og00033r.pdf> [Ci-après : Rapport du GAO].

¹³³ "ICANN: The Debate over Governing the Internet", *Duke L. & Tech. Rev. Iss. No. 2*, 2001, au 5.

¹³⁴ Rapport du GAO, aux 17-18.

¹³⁵ *Id.* au 3.

¹³⁶ *Id.* aux 5-6.

¹³⁷ *ICANN : The Debate over Governing the Internet*, cité ci-dessus note 2, au 5.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ *Id.* au 6.

¹⁴⁰ Management of Internet Names and Addresses, 63 Fed. Reg. 31, 741, 10 juin 1998, disponible sur http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

des télécommunications et de l'information des États-Unis (NTIA), une agence du département du commerce (DOC), a publié un appel à commentaires (RFC) sur « le(s) système(s) actuel(s) et futur(s) pour l'enregistrement des noms de domaine sur Internet ». ¹⁴¹ Tout en constatant le rôle central joué par le gouvernement des États-Unis dans le « développement initial, le déploiement et l'exploitation des systèmes d'enregistrement de noms de domaines », le RFC déclarait que « l'expansion de l'Internet a été principalement menée à bien par le secteur privé. L'Internet a fonctionné par consensus plutôt que par des réglementations gouvernementales. Nombreux sont ceux qui pensent que la structure décentralisée de l'Internet a fortement contribué à sa croissance rapide ». ¹⁴²

Suivant le RFC, la NTIA avait publié le « Livre vert » en juin 1998 pour obtenir des commentaires sur une proposition pour privatiser la gestion du DNS et pour « faciliter le retrait [du gouvernement] de la gestion du DNS ». ¹⁴³ Selon la NTIA,

Le livre vert proposait certaines actions visant à privatiser la gestion des noms et des adresses Internet de manière à permettre le développement d'une forte concurrence et que cela facilite la participation mondiale à la gestion de l'Internet. Le livre vert proposait un débat sur un éventail de questions liées à la gestion du DNS, y compris la création par le secteur privé d'une nouvelle société à but non lucratif (la « nouvelle société ») gérée par un Conseil d'administration représentatif du point de vue technique à l'échelle mondiale. ¹⁴⁴

La NTIA a reçu plus de 430 commentaires sur le RFC ¹⁴⁵ et 650 commentaires sur le Livre vert. ¹⁴⁶ En réponse aux commentaires publics, la NTIA a publié un « livre blanc » de déclaration de politiques en juin 1998, qui faisait appel à la communauté Internet pour créer une société privée à but non lucratif afin qu'elle s'occupe de la gestion du DNS et qu'elle assume la fonction de l'IANA. ¹⁴⁷ La publication du livre blanc du registre fédéral a identifié plusieurs sources statutaires

¹⁴¹ Request for Comments on the Registration and Administration of Internet Domain Names, 62 Fed. Reg. 35 896, 2 juillet 1998, *disponible sur* <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/dn5notic.pdf>

¹⁴² *Id.*

¹⁴³ Improvement of Technical Management of Internet Names and Addresses, 63 Fed. Reg. 8826 20 février 1998.

¹⁴⁴ Voir Mgmt. of Internet Names & Addresses, 63 Fed. Reg. 31, 741, 43, 10 juin 1998, *disponible sur* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

¹⁴⁵ *Id.* au 31, 742.

¹⁴⁶ Registration and Administration of Internet Domain Names – Summary of Comments, Rôle N° 97061337-7137-01, 18 août 1997, *disponible sur* <http://www.ntia.doc.gov/other-%20publication/1997/registration-and-administration-internet-domain-names-summary-comments-docket>. Le comité international ad hoc organisé par l'IANA, l'Internet Society et d'autres entités se trouvait parmi les groupes du secteur privé qui ont présenté des propositions. Il a proposé qu'un consortium international à but non lucratif de bureaux d'enregistrement concurrents entretienne un nouveau registre exceptée la Suisse. *Voir aussi* Établissement d'un protocole d'accord sur les noms de domaine génériques de premier niveau du système de noms de domaine d'Internet, 28 février 1997, *disponible sur* <http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/gTLD-MoU.htm>

¹⁴⁷ Voir le livre blanc de la NTIA, cité *ci-dessus*.

pour soutenir l'autorité de la NTIA pour la création d'une telle organisation destinée à s'occuper de la gestion du DNS. Premièrement, il citait une section statutaire du Titre 15 qui autorise le DOC à « faciliter, à promouvoir et à développer le commerce national et international ». ¹⁴⁸ Il se référait aussi à plusieurs sections de l'acte d'autorisation des télécommunications de 1992 qui autorisait la NTIA « à fournir la coordination des activités de télécommunications du pouvoir exécutif et à prêter son assistance pour la formulation de politiques et de normes pour ces activités », « à développer et stipuler les politiques de télécommunications relatives au progrès économique et technologique de la nation et pour la réglementation de l'industrie des télécommunications » et « à effectuer des études et faire des recommandations sur l'impact de la convergence des technologies des communications et de l'informatique ». ¹⁴⁹

Le 25 novembre 1998, le DOC a signé un protocole d'accord (« MOU ») avec l'ICANN reconnaissant formellement que celle-ci était l'organisation privée à but non lucratif que le livre blanc demandait. Le MOU établissait aussi un projet conjoint (le « projet conjoint du DNS ») dans le cadre duquel l'ICANN et le DOC s'accordaient pour concevoir, développer et essayer des mécanismes, des méthodes et des procédures qui seraient mis en place ainsi que les étapes nécessaires au transfert à l'ICANN des responsabilités de gestion technique jusque-là attribués au gouvernement des États-Unis. ¹⁵⁰ Les parties ont amendé le MOU (plus tard désigné accord de projet conjoint (« JPA »)) plusieurs fois pour ajuster la portée du projet conjoint du DNS et pour étendre la durée de l'accord. ¹⁵¹

En 2009, l'ICANN et la NTIA ont signé une Affirmation d'engagements (« AOC ») ¹⁵², qui a servi à remplacer le MOU/JPA comme un document global reflétant les relations entre le gouvernement des États-Unis et l'ICANN. ¹⁵³ Dans l'AOC, le DOC confirmait son engagement à « un modèle multipartite, dirigé par le secteur privé, au développement stratégique ascendant, pour la coordination technique du DNS et bénéficiant les utilisateurs mondiaux de l'Internet » ¹⁵⁴ et l'ICANN s'est engagée, entre autres,

à adhérer à des processus de budgétisation responsables et transparents, à un développement stratégique basé sur les faits, à des délibérations intercommunautaires et à des procédures de consultation

¹⁴⁸ 15 U.S.C. au 1512.

¹⁴⁹ 47 U.S.C. 902(b)(2)(H)-(I),(M).

¹⁵⁰ Protocole d'accord entre le département du commerce des États-Unis et la Société pour l'attribution des noms et des numéros sur Internet, 25 novembre 1998, *disponible sur* <http://www.ntia.doc.gov/page/1998/memorandum-understanding-between-us-department-commerce-and-internet-corporation-assigned>

¹⁵¹ Voir les accords DOC/ICANN : Protocole d'accord/Accord de projet conjoint de l'ICANN, *disponible sur* <http://www.ntia.doc.gov/page/docicann-agreements>. Le MOU, renommé accord de projet conjoint en 2006, a été remplacé en 2009 par l'affirmation d'engagements. Voir ci-dessous.

¹⁵² Affirmation d'engagements, citée *ci-dessus*.

¹⁵³ Voir A. Michael Froomkin, "Almost Free : An Analysis of ICANN's 'Affirmation of Commitments'," *J. Telecomm. & High Tech. L.*, Volume 9, 2001, aux 187, 198, 203, 206-07.

¹⁵⁴ Affirmation d'engagements, cité *ci-dessus*, at 4.

réceptives expliquant en détail les fondements des décisions, y compris l'influence des commentaires sur le développement de l'examen des politiques[;]. . . à expliquer de manière approfondie les décisions qui ont été prises, leur fondement et les sources des données et informations que l'ICANN a utilisées[;]. . . à rester une société à but non lucratif, siégeant aux États-Unis d'Amérique, avec des bureaux situés partout dans le monde pour répondre aux besoins de la communauté mondiale ; . . . à agir comme une organisation multipartite du secteur privé tenant compte de l'avis du public, pour le bénéfice duquel l'ICANN agira dans tous les cas [;]. . . [et] à maintenir et à améliorer des mécanismes solides pour la participation publique, la responsabilité et la transparence afin de s'assurer que les résultats de sa prise de décisions reflèteront l'intérêt public, et à en rendre compte à toutes les parties prenantes. . . .¹⁵⁵

L'ICANN s'est aussi engagée à « préserver la sécurité, la stabilité et la résilience » du DNS¹⁵⁶, et à « promouvoir la concurrence, la confiance des consommateurs et le choix des consommateurs ». ¹⁵⁷

Séparément par rapport à l'AOC (et au MOU/JPA auparavant), le DOC et l'ICANN ont signé un contrat négocié sans mise en concurrence pour que l'ICANN remplisse toutes les fonctions techniques de l'IANA décrites ci-dessus (le « contrat de l'IANA »). Les parties ont signé le contrat de l'IANA initialement en février 2000¹⁵⁸ et elles l'ont prolongé plusieurs fois par la suite.¹⁵⁹ L'octroi de l'accord le plus récent a fait suite à un avis d'enquête, à un avis d'enquête complémentaire et à une concurrence formelle.¹⁶⁰ La prolongation du contrat de l'IANA actuel vient à échéance en septembre 2015.¹⁶¹ Le DOC a l'option unilatérale de prolonger le contrat jusqu'en septembre 2015 et encore jusqu'en septembre 2019.

Tendances vers le désinvestissement gouvernemental des fonctions de l'IANA

En 1998, le livre blanc a stipulé « la politique du gouvernement des États-Unis

¹⁵⁵ Froomkin, cité *ci-dessus*, au 200. L'auteur cite l'affirmation d'engagements, citée ci-dessus.

¹⁵⁶ Affirmation d'engagements, cité *ci-dessus*, at 9.2.

¹⁵⁷ *Id.* au 9.3).

¹⁵⁸ Contrat des fonctions de l'IANA, 9 février 2000, *disponible sur* <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract.pdf> .

¹⁵⁹ Voir le contrat des fonctions IANA, 21 mars 2001, *disponible sur* <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sb1335-01-w-0650.pdf>; voir aussi le contrat des fonctions IANA, 13 mars 2003, *disponible sur* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianaorder_03142003.pdf; voir aussi le contrat des fonctions IANA, 11 août 2006, *disponible sur* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract_081406.pdf .

¹⁶⁰ Appel à commentaires sur les fonctions de l'autorité chargée de la gestion de l'adressage sur Internet (IANA), administration nationale des télécommunications et l'information, Rôle N° 110207099–1099–01, *disponible sur* <http://goo.gl/dGbByp>.

¹⁶¹ Voir le contrat des fonctions IANA (2 juillet 2012), au F.1, *disponible sur* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sf_26_pg_1-2-final_award_and_sacs.pdf.

concernant la privatisation du système des noms de domaine de telle manière qu'elle permette le développement d'une forte concurrence et qu'elle facilite la participation mondiale à la gestion des noms et des adresses Internet » ; il indiquait aussi que le DOC souhaitait poursuivre la privatisation de la gestion du DNS.¹⁶² Malgré les aspirations exprimées dans le livre blanc, le DOC n'a pas réussi à renoncer à sa participation dans les fonctions de l'IANA, en partie en raison des conditions dans l'écosystème d'Internet pour réduire le désengagement. Au lieu de cela, le DOC a continué à passer des marchés avec l'ICANN pour la gestion de l'IANA et son appel à commentaires le plus récent par l'intermédiaire de la NTIA -effectué avant le contrat en vigueur - ne reflète pas clairement le désir de privatisations supplémentaires.¹⁶³ Le DOC n'a fait récemment aucune déclaration formelle concernant son dessein de renoncer complètement à son rôle formel par rapport au contrat de l'IANA. Pour sa part, la NTIA a tenu une réunion publique en 2006¹⁶⁴, où elle a demandé des commentaires concernant la transition de la gestion du DNS au secteur privé¹⁶⁵, et elle continue de répéter qu'elle s'est engagée au respect d'une approche multipartite pour la décision des termes à exiger dans chacun des contrats de l'IANA ultérieurs¹⁶⁶, en particulier au sujet de la sécurité.¹⁶⁷

L'AOC signée par la NTIA et l'ICANN en septembre 2009 pourrait représenter le pas le plus important vers le désinvestissement.¹⁶⁸ Au minimum, l'AOC est symboliquement importante par suite de la caractérisation qu'en ont faite les parties au moment de sa signature :

La NTIA et l'ICANN ont signé une [AOC] qui complète la transition de la gestion technique du DNS à un modèle multipartite de gestion privée. L'[AOC] assure la responsabilité et la transparence dans la prise de décisions de l'ICANN dans le but de protéger les intérêts des utilisateurs mondiaux

¹⁶² Voir le livre blanc, cité *ci-dessus*. Le livre blanc a été publié « afin de faciliter le retrait [du gouvernement] de la gestion du DNS ».

¹⁶³ Voir l'appel à commentaires sur les fonctions de l'autorité chargée de la gestion de l'adressage sur Internet (IANA), 76 Fed. Reg. 10,569, 25 février 2011, Le RFC énonce : « Étant donné [l'expiration imminente de] ce contrat, la NTIA cherche à obtenir des commentaires publics pour améliorer l'exercice des fonctions de l'IANA dans le développement et l'octroi d'un nouveau contrat sur lesdites fonctions ». disponible sur <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-02-25/pdf2011-4240.pdf>.

¹⁶⁴ U.S. Dep't of Commerce, NTIA, Commerce's NTIA To Hold Public Meeting On Transition Of The Internet DNS To Private Sector, communiqué de presse, 25 juillet 2006, disponible sur http://www.ntic.gov/legacy/ntiahome/press/2006/dnstransition_072506.htm.

¹⁶⁵ The Continued Transition of the Technical Coordination and Mgmt. of the Internet Domain and Addressing Sys., 71 Fed Reg. 30,388, 25 mai 2006, disponible sur <http://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/domainname/dnstransition.html>.

¹⁶⁶ Voir Appel à commentaires, cité *ci-dessus*, au 10570. Le RFC signale : « La NTIA reconnaît que des relations constructives sont nécessaires pour que l'opérateur des fonctions IANA [c'est à dire l'ICANN], puisse faire son travail ».

¹⁶⁷ *Id.* Avec l'explication suivante : « Étant donnée l'importance de l'Internet comme un moyen de soutenir la croissance économique et l'innovation, tout en assurant la sécurité et la stabilité de l'Internet, le DNS demeure toujours une priorité pour la NTIA. Il s'agit d'une responsabilité partagée par les parties prenantes de la communauté d'Internet ».

¹⁶⁸ Affirmation d'engagements, citée *ci-dessus*.

d'Internet. L'[AOC] établit aussi des mécanismes pour s'occuper de la sécurité, la stabilité et la résilience du DNS d'Internet ainsi que pour promouvoir la concurrence, la confiance des consommateurs et le choix des consommateurs.¹⁶⁹

L'AOC ne remplace pas le contrat de l'IANA. Plutôt, les deux documents coexistent - pendant que l'AOC a été signée en 2009, le contrat de l'IANA a encore été renouvelé en 2012. Dans ce cadre, un marché public actif entre le gouvernement des États-Unis et l'ICANN est toujours en vigueur, malgré l'intention déclarée des parties pour que l'AOC régisse la gestion technique du DNS.¹⁷⁰

¹⁶⁹ “U.S. Dep’t of Commerce, NTIA, Commerce’s NTIA and ICANN Establish a Long-Lasting Framework for the Technical Coordination of the Internet’s Domain Name and Addressing System,” communiqué de presse, 30 septembre 2009, *disponible sur* <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordinatio-0>.

¹⁷⁰ Froomkin, cité *ci-dessus*, au 206-07.

ANNEXE B : il se peut qu'il n'y ait jamais un « moment constitutionnel » unique

Pour mettre en œuvre les principes proposés par le panel, celui-ci a formé un sous-groupe pour réviser les principes de la gouvernance de l'Internet en général et le sous-groupe a présenté cette observation supplémentaire à propos des appels pour un « moment constitutionnel » pour Internet. Comme vous le savez, les nombreux processus ayant commencé à l'époque du sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) et le forum sur la gouvernance d'Internet (IGF) ont donné lieu à de nombreuses tentatives en vue de codifier les principes pour réglementer la gouvernance d'Internet, pratiquement au niveau mondial. Jusqu'à présent, aucune d'entre elles n'a été universellement adoptée. Cependant, 2014 peut être l'année où la communauté fera des progrès sur l'alignement, même si cet alignement est juste faiblement respecté. Face à cela, le panel demande : comment sont établis les principes dans la gouvernance d'Internet ? Y aura-t-il un jour un « moment constitutionnel » unique ? La communauté Internet devrait-elle faire pression pour qu'un tel moment arrive ?

En résumé, la réponse du panel à cet égard est en même temps oui et non. Oui : la communauté Internet devrait continuer à s'efforcer d'obtenir des principes et, dans la mesure du possible, diffuser ces principes aussi largement que possible dans le cadre de l'écosystème de la gouvernance. Mais non, la communauté ne devrait pas considérer que cet effort doit aboutir à un événement *constitutionnel* unique et elle ne devrait attendre aucun *moment* en particulier. Le progrès dans l'écosystème de la gouvernance d'Internet n'a pas besoin d'être défini par un moment constitutionnel unique, mais plutôt par chacune des circonstances où les acteurs contribuent à établir des principes pour l'écosystème. Pour le moment, le panel se réjouit de cette « gouvernance assez satisfaisante¹⁷¹. » Comme nous le décrivons plus bas, le processus d'établissement, d'essai et d'application des principes devrait être fluide et permettre des améliorations constantes. Une étude de la pratique constitutionnelle, des amendes et des réécritures nous a aidés à

¹⁷¹ Stewart Patrick, "Unruled World: the case for good enough global governance", Foreign Affairs, janvier/février 2014, disponible sur <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world> L'explication de l'auteur est la suivante :

¹⁷¹ Il y a une décennie, Merilee Grindle, juriste à Harvard, s'était révoltée contre les interminables listes de réformes de bonne gouvernance nationale que la Banque mondiale [...]. Elle suppliait les donateurs internationaux de laisser de côté leurs longues listes de vérification bien intentionnées et de se centrer plutôt sur une « gouvernance assez satisfaisante ». Plutôt que d'essayer de s'attaquer à tous les problèmes en même temps, suggérait-elle, les organisations humanitaires devraient mettre l'accent sur le respect de conditions institutionnelles minimales pour le progrès. Cette recommandation visant à réduire les attentes et commencer à faire ce qui est nécessaire et possible est encore plus applicable dans la sphère internationale, étant donné tous les obstacles se trouvant sur la voie d'une réforme institutionnelle radicale.

parvenir à cette conclusion.

a) Principes et constitutions

Le processus pour proposer et parvenir à un consensus sur les principes de l'Internet est l'un des efforts en vigueur les plus compliqués liés à la gouvernance de l'Internet ; il n'a pas encore abouti à un consensus et il n'y parviendra peut-être jamais. Cela ne signifie pas que l'effort soit futile : au contraire, la discussion sur les principes est cruciale pour tout processus de gouvernance participative. Néanmoins, par suite de la nature philosophique des principes, de nombreux efforts courageux pour développer des principes mondiaux sont encore en cours et il n'est pas probable qu'ils aboutissent d'ici peu. Ils pourraient même ne jamais aboutir. À vrai dire, si nous analysons l'idée de la rédaction préliminaire des principes constitutionnels, nous voyons qu'ils sont constamment établis et modifiés. Comme dans le monde réel, il se peut que le monde virtuel - l'Internet - puisse avoir plusieurs ensembles de principes et un ensemble de constitutions en cours et toujours évolutif ?

À plusieurs reprises, la communauté d'Internet a établi des analogies entre le besoin de poser des principes et l'appel à un « moment constitutionnel ». David Post a fait un appel relativement célèbre à cet égard en 1998.¹⁷² Dix ans plus tard, Susan Crawford a déclaré que « [c]ette année 2008 est un moment constitutionnel pour l'ICANN ». ¹⁷³ Lors de l'IGF à Nairobi, le conseil de l'Europe a réalisé un séminaire qui s'est penché aussi sur le besoin d'un moment constitutionnel.¹⁷⁴ Et maintenant, en 2014, les panels stratégiques de l'ICANN examinent les principes et l'annonce a été faite qu'ils constituent l'un des points principaux de l'ordre du jour pour la réunion multipartite mondiale sur l'avenir de la gouvernance de l'Internet au Brésil. En fait, les codes de déontologie et les principes ont été une caractéristique constante de l'évolution d'Internet.

De nombreux pays n'ont jamais fini la rédaction de leurs constitutions (p.ex., le Royaume-Uni et Israël) et chaque année, il y a cinq ou six réécritures complètes des constitutions autour du monde. D'autres pays, comme la France, semblent être dans un processus de réécriture constante. À l'Université de Chicago, Thomas Ginsburg, Zachary Elkins et James Melton ont dit que les constitutions sont des « mécanismes fragiles ». Et ils ont fait la plaisanterie suivante : « un client va dans une bibliothèque et demande une copie de la constitution française, juste pour se

¹⁷² David G. Post, "Cyberspace's Constitutional Moment", *The American Lawyer*, novembre 1998, disponible sur <http://www.temple.edu/lawschool/dpost/DNSGovernance.htm>

¹⁷³ Susan Crawford, "ICANN's Constitutional Moment", Publius, 20 mai 2008, disponible sur : http://publius.cc/icanns_constitutional_moment.

¹⁷⁴ Conseil de l'Europe, "Human Rights come first – a 'constitutional moment' for Internet governance ?" *IGF Report for Workshop 144*, 27 septembre 2011, disponible sur <http://goo.gl/yQj08A>

faire dire que la bibliothèque n'emmagasine pas ce genre de publications ». ¹⁷⁵ Après avoir étudié les constitutions du monde, Ginsburg et ses collègues ont déterminé que la durée de vie moyenne des constitutions depuis 1789 est de dix-sept ans. En fait, elle est plus courte dans certaines régions : « Notre analyse actuelle suggère que la durée de vie moyenne en Amérique latine (source de presque un tiers du total des constitutions) et en Afrique est de 12,4 et 10,2 ans respectivement ; 15 % des constitutions de ces régions disparaissent pendant la première année ». ¹⁷⁶

Si l'établissement des principes de l'Internet est quelque chose de semblable aux constitutions, alors il se peut qu'il n'y ait jamais de moment « magique » pour rédiger la constitution. Autrement, les principes peuvent être dans une étape de rédaction préliminaire permanente et ne jamais faire l'objet d'un consensus, mais être toujours réalisables (une « phase bêta » pour les principes). Ou alors, un moment constitutionnel peut en fait avoir eu lieu au SMSI en 2005. Il se peut que, malgré l'exigence souvent explicitée d'un moment constitutionnel unique, le développement de la constitution de l'Internet se soit poursuivi pendant des décennies (bien avant la conception de l'Internet) et qu'il continue pendant les décennies à venir. Comme le juriste constitutionnel Lawrence Tribe l'indique, une constitution devrait être conçue de telle manière qu'elle « protège les gens, pas les lieux ». ¹⁷⁷ Le processus de rédaction préliminaire de principes en soi pourrait donc être aussi important (ou plus important) que le fait de parvenir à un moment où les choses sont écrites une fois pour toutes dans un document unique résultant d'un consensus universel.

Reconnaître le manque de constitutions durables et la nature changeante « en phase bêta perpétuelle » de l'Internet serait cohérent avec les recommandations du panel à la section 6 du rapport principal concernant le *caractère évolutif et l'excellence commerciale*. L'établissement des principes directeurs adopte la valeur des accords faiblement contraignants, pour lesquels l'ambiguïté et l'absence de formalité peuvent être des qualités souhaitables, même si cette absence de formalité peut susciter un certain embarras. En tout cas, la réalité est que les constitutions et les principes y afférents sont souvent refaits à nouveau, changés, discutés ou, parfois, ils peuvent ne jamais être traités. Ainsi, le Bhoutan a pu être habité depuis 4000 ans mais il n'a écrit sa première constitution qu'en 2008. ¹⁷⁸ Il y a eu aux États-Unis 11 539 tentatives d'amendement de la constitution dont

¹⁷⁵ Thomas Ginsburg, Zachary Elkins, and James Melton, "The Lifespan of Written Constitutions," *The Record Online*, printemps 2009, disponible sur <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan>

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ Lawrence H. Tribe, "The Constitution in Cyberspace," *Proceedings from the Conference on Computers, Freedom & Privacy*, mars 1991, disponible sur <http://goo.gl/Gnlsw3>.

¹⁷⁸ Neil Fraser, Anima Bhattacharya, et Bimalendu Bhattacharya, "Geography of a Himalayan Kingdom : Bhutan", Concept Publishing, 2001. Voir aussi "Mix and Match: Countries Change their Constitutions Often. There's an App for That," *The Economist*, 9 novembre 2013, disponible sur <http://goo.gl/expV6Z>

seulement 27 ont réussi.¹⁷⁹ Les révélations de Snowden ont permis au monde de savoir que le Royaume-Uni ne donne pas de garantie constitutionnelle pour la liberté de presse.¹⁸⁰

b) Tendances dans la rédaction préliminaire des principes

Les principes proposés par le panel sont, à beaucoup d'égards, un recueil d'autres principes provenant du travail de juristes ayant étudié l'effort d'établissement des principes pour la gouvernance. Parmi les sources clés : l'étude de Jeonghyun Baak and Carolina Rossini¹⁸¹, un tableau comparatif créé par Wolfgang Kleinwächter¹⁸² et les principes recommandés par l'OCDE¹⁸³, Internet NZ¹⁸⁴ et le CGI du Brésil¹⁸⁵ (ces deux dernières ont une portée nationale seulement). Plusieurs sociétés du secteur privé ont donné leur point de vue (AOL, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter et Yahoo) et elles ont proposé cinq principes¹⁸⁶, et lorsque le panel finissait son rapport, un autre ensemble de principes a été proposé par le panel stratégique présidé par Beth Noveck.¹⁸⁷

Des chercheurs indépendants montrent la voie dans l'analyse. Les travaux de Baak/Rossini et Kleinwächter sont particulièrement notables car ils saisissent dans leur analyse la plupart de tous les autres principes ayant été proposés. Cela réduit notre besoin de sélectionner des exemples spécifiques à souligner et permet aux chercheurs qui ont fait ce travail de poursuivre leur analyse.

Bien que les chercheurs indépendants fassent un bon travail pour analyser les tendances et pour proposer des points pour un consensus, il y a, au moins, trois exceptions remarquables que nous faisons à l'observation précédente. La première est l'OCDE, car la recommandation représente un consensus de plus de

¹⁷⁹ Sénat des États-Unis, mesures proposées pour modifier la constitution, *disponible sur* <http://goo.gl/oYi9vv>.

¹⁸⁰ NYT Editorial Board, "British Press Freedom Under Threat," *New York Times*, 14 novembre 2013, *disponible sur* <http://goo.gl/DyuaAB>.

¹⁸¹ Jeonghyun Baak and Carolina Rossini, "Issue Comparison of Major Declarations on Internet Freedom", été 2013, *disponible sur* <http://goo.gl/PNcnkV>

¹⁸² Wolfgang Kleinwächter, "Internet Governance Outlook 2014: Good News, Bad News, No News?" *CircleID*, 31 décembre 2013, *disponible sur* http://www.circleid.com/posts/20131231_internet_governance_outlook_2014_good_news_bad_news_no_news/

¹⁸³ *Recommandation du Conseil sur les principes pour l'élaboration des politiques de l'Internet*, OCDE, 13 décembre 2011, *disponible sur* <http://goo.gl/2dUJhG> [Hereinafter: Principes de l'OCDE]

¹⁸⁴ *Principles*, InternetNZ, *disponible sur* <https://internetnz.net.nz/principles>

¹⁸⁵ "Principles for the Governance and Use of the Internet, Resolution," CGI.br RES/2009/003/P, *disponible sur* <http://www.cgi.br/regulamentacao/pdf/resolucao-2009-003-pt-en-es.pdf>

¹⁸⁶ *Voir le site web Reform Government Surveillance*, *disponible sur* <http://www.reformgovernmentsurveillance.com/>

¹⁸⁷ "Quest for a 21st Century ICANN: A Blueprint," *The GovLab*, 31 janvier 2014, *disponible sur* <http://thegovlab.org/the-quest-for-a-21st-century-icann-a-blueprint/> [Ci-après : GovLab Blueprint]

trente pays (quoique nous remarquons que la vision de l'OCDE ne reflète pas celle des économies en développement).¹⁸⁸ La deuxième exception, ce sont les principes du CGI du Brésil : nous les incluons parce qu'ils ont été vérifiés dans le temps et appliqués dans le pays, ainsi que la discussion probable qui en sera faite dans les mois à venir. Par ailleurs, certains principes du CGI du Brésil ont été transposés dans la législation du « Marco Civil » qui est débattue à l'heure actuelle dans la législature de ce pays. La troisième exception est l'entrée du secteur privé dans la discussion, avec la collaboration proposée en décembre 2013 par Google, AOL, Apple, Facebook, LinkedIn, Microsoft, Twitter, et Yahoo.¹⁸⁹

Le travail de Baak/Rossini et celui de Kleinwächter démontrent qu'il est extrêmement difficile d'extraire un ensemble unique de principes en partant de l'ensemble général de toutes les propositions qu'ils ont étudiées. Un tel ensemble ne peut pas être reflété dans une vision globale des principes pour la gouvernance de l'Internet en général et espérer qu'il puisse susciter l'accord général. Il y a de profondes contradictions, des différences dans les priorités et des préférences linguistiques. Bien que la taxonomie de Baak et Rossini (p.ex., « l'arbre thématique ») démontre qu'il y a un certain alignement sur les thèmes essentiels, elle prouve aussi qu'il faut un travail supplémentaire considérable pour arriver à la prochaine étape et pour proposer un ensemble de principes de ces sources qui pourrait être universellement accepté. L'effort pour harmoniser ces propositions (si jamais elles sont harmonisées) prendra plus longtemps pour aboutir. Ci-dessous, le panel analyse les tendances importantes pour la rédaction préliminaire des principes conformément à l'ensemble de critères que nous avons présentés dans le rapport :

i) Baak/Rossini

Ce projet résume un total de 18 déclarations, à savoir 7 de la société civile, 4 d'organisations du monde des affaires, 4 de coalitions gouvernementales et 3 d'organisations internationales. Baak et Rossini classent ces principes dans plusieurs « familles thématiques » et dans un « arbre thématique ». Les auteurs ont « été étonnés et stimulés en voyant combien étaient aléatoires les familles thématiques » et ils ont remarqué que les différentes parties prenantes avaient des opinions extrêmement fortes sur le choix des termes tels que « transparence », « liberté d'expression » et autres.

ii) Wolfgang Kleinwächter

Le travail de Wolfgang Kleinwächter présente un autre ensemble indépendant d'analyse des différentes propositions. Dans son récent article, Kleinwächter dit : « une analyse préliminaire montre que plus de 80 % des principes dans ces

¹⁸⁸ Principes de l'OCDE, cités *ci-dessus*.

¹⁸⁹ Internet Association, "Reform Government Surveillance", *disponible sur* <http://reformgovernmentsurveillance.com/>

documents sont les mêmes ». ¹⁹⁰ Puisque nous avons remarqué qu'il est extrêmement difficile d'aboutir à un seul ensemble de principes, l'observation de Kleinwächter mérite une étude plus poussée.

iii) OCDE

L'OCDE a présenté une recommandation du Conseil sur les principes pour l'élaboration des politiques de l'Internet en 2011. ¹⁹¹ Ces principes représentent la vision consensuelle des 34 pays membres qui y ont participé. L'absence de représentation du monde en développement est clairement remarquable dans la composition de l'OCDE.

iv) CGI du Brésil

Les principes adoptés par le CGI du Brésil constituent des références utiles parce qu'ils ont été établis par une communauté multipartite et qu'ils sont régulièrement appliqués par tous les acteurs du Brésil pour l'élaboration de politiques en matière d'Internet. Les principes sont énoncés et maintenus par le CGI.BR, aussi bien pour la fonction opérationnelle principale de l'organisation dans la gestion du ccTLD .BR que pour le rôle que joue le CGI.BR en donnant ses avis sur les questions de politique en matière d'Internet dans ce pays. ¹⁹²

InternetNZ

Les principes utilisés par InternetNZ sont divisés en deux sous-ensembles : le premier pour les questions de politique et le deuxième pour l'environnement du domaine de premier niveau (TLD). Les deux ensembles forment des listes, indiquées ci-dessous. ¹⁹³

Principes de politique

1. L'Internet devrait être ouvert et insaisissable.
2. Les marchés sur l'Internet devraient être compétitifs.
3. La gouvernance de l'Internet devrait être déterminée par des processus ouverts et multipartites.
4. Les législations et les politiques devraient être élaborées tenant compte de l'architecture de l'Internet, pas contre cette architecture.
5. Les droits de l'homme devraient être respectés en ligne.
6. L'Internet devrait être accessible et ouverte à tous.
7. La technologie change vite, alors la législation et les politiques devraient se focaliser sur l'activité.
8. L'Internet est une infrastructure nationale importante, elle devrait alors être protégée.

¹⁹⁰ Kleinwächter, cité *ci-dessus*.

¹⁹¹ Principes de l'OCDE, cités *ci-dessus*.

¹⁹² Principes du CGI, cités *ci-dessus*.

¹⁹³ Principes d'InternetNZ, cités *ci-dessus*.

Principes pour les domaines de premier niveau

1. Les marchés des noms de domaine devraient être compétitifs.
2. Le choix pour les titulaires des noms de domaine devrait être maintenu et élargi.
3. Les enregistrements de noms de domaines devraient fonctionner suivant le principe du premier arrivé, premier servi.
4. Les parties candidates aux enregistrements de noms de domaine devraient être sur un pied d'égalité.
5. Les données des titulaires des noms de domaine devraient être publiques.
6. Les opérations des registres et des bureaux d'enregistrement dans un TLD devraient être séparées.
7. Les politiques du TLD devraient être déterminées par des processus ouverts et multipartites.

Dans les deux cas, nous voyons des germes pouvant être transposés pour diriger l'ICANN comme un tout - internement et dans son travail dans l'écosystème ; mais alors que ces principes sont satisfaisants au niveau national, ils sont insuffisants pour l'ICANN.

vi) Coalition dynamique droits et principes d'Internet

La Coalition droits et principes d'Internet (IRP) est une « coalition dynamique », pour le dire dans le langage de l'IGF.¹⁹⁴ L'IRP a commencé son travail en promouvant les principes basés sur les droits en 2008.¹⁹⁵ Les discussions avec les parties prenantes mondiales se sont accélérées après l'IGF tenu à Vilnius en 2010 et elles ont été déployées lors de l'IGF à Nairobi en 2011 : l'IRP a accueilli, depuis lors, plusieurs séminaires pour développer une charte des droits de l'homme et des principes pour Internet.¹⁹⁶ En plus, la discussion de l'IRP a été transposée au dialogue européen sur la gouvernance de l'Internet (EuroDIG).¹⁹⁷ La charte de l'IRP présente dix droits et principes pour la gouvernance de l'Internet. (L'information dans la charte ainsi que les antécédents y afférents sont tellement complets que nous ne reproduisons pas la charte ici).¹⁹⁸ La charte présente un ensemble large de principes sur l'Internet comme l'opposé des principes centrés de l'ICANN ayant été suggérés par le panel stratégique sur l'innovation multipartite et le panel sur l'écosystème.

vii) Panel stratégique sur l'innovation multipartite

Au moment où le panel sur l'écosystème concluait son travail, le panel stratégique

¹⁹⁴ Site web de l'IGF, "Dynamic Coalitions," *disponible sur* <http://www.intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions>

¹⁹⁵ Charter of Human Rights and Principles for the Internet (Version 2.0), *disponible sur* : <http://goo.gl/j8yTzh>

¹⁹⁶ Friends of the IGF Website, *disponible sur* <http://goo.gl/yRRmKU>. Terme de recherche utilisé : "IRP Coalition".

¹⁹⁷ Site web EuroDIG, "Towards a Human Internet ? Rules, Rights, and Responsibilities for Our Online Future," *disponible sur* <http://goo.gl/GiF9h>

¹⁹⁸ Site web de la charte IRP, *disponible sur* <http://internetrightsandprinciples.org/wpcharter/>

sur l'innovation multipartite (MSI) simultanée, présidé par Beth Noveck, publiait son rapport. Le travail du panel MSI présente davantage de preuves sur le fait qu'une approche flexible et faiblement contraignante peut produire des alignements par des moyens inattendus. Le panel MSI présente plusieurs propositions, dont trois principes clés s'alignent bien sur le travail du panel sur l'écosystème. Il s'agit des principes suivants : efficacité, *légitimité*, *caractère évolutif*.¹⁹⁹ Une brève description du travail de chaque panel à cet égard :

Efficacité La définition d'efficacité du panel MSI propose le développement de réseaux d'experts, en utilisant des données ouvertes, des outils de sous-traitance ouverts et en favorisant la rédaction en équipe en ligne. La définition d'efficacité (comme un sous-ensemble du principe de réalité) du panel sur l'écosystème suggère que les mécanismes de gouvernance doivent permettre de prendre des décisions et de les mettre en application de manière efficace. Ces deux définitions sont complémentaires.

Légitimité Le panel MSI a suggéré que la légitimité comprend une approche ouverte au moyen de l'externalisation participative à chaque niveau de la prise de décisions, avec des jurys citoyens et des protocoles innovants quant au vote et aux forums publics. Ceci fait écho aux idées exprimées dans le principe de rationalité du panel sur l'écosystème, qui inclut la responsabilité, la transparence et l'équité comme les bases principales pour la légitimité. La légitimité de tout système dépend de la confiance que le processus a inspirée aux participants.

Caractère évolutif Lorsque le panel MSI a développé son principe sur le caractère évolutif, il a suggéré d'appliquer l'apprentissage expérimental au moyen de jeux et d'accepter les preuves apportées par les données. Dans le rapport du panel sur l'écosystème, nous soulignons l'importance du principe de réalité : on doit évaluer ce qui fonctionne et ce qui ne le fait pas. Nous faisons remarquer qu'il s'agit de la nature d'un écosystème en évolution.

c) Révision des principes de l'ICANN existants

Comme beaucoup d'organisations, l'ICANN a conçu des principes qui sont entérinés dans différentes parties de sa documentation et de son histoire organisationnelle (p.ex., des statuts amendés²⁰⁰, des déclarations sur sa mission, etc.). Nous recommandons que l'ICANN essaie de consolider ses principes dans un bref document unique, facilement repérable. L'adoption de cette approche permettra à tous les membres de la communauté d'accéder sans problèmes aux principes de l'ICANN. Si les principes doivent être modifiés, il n'y aura qu'un document à mettre à jour et les références concernées seront alors automatiquement ajoutées.

¹⁹⁹ Modèle du GovLab, cité *ci-dessus*.

²⁰⁰ « Statuts de l'ICANN », 11 avril 2013, disponible sur <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

Cependant, cela n'empêche pas les unités constitutives de développer leurs propres principes directeurs si elles estiment qu'ils peuvent s'adapter à leur action ou à leur perspective. En fait, toutes les institutions concernées par la gouvernance de l'Internet devraient formuler clairement les processus menant à la prise de décisions ; ces processus devraient inclure des règles claires, un système d'équilibre des pouvoirs entre des parties suffisamment indépendantes de l'organisation, des définitions sur le traitement équitable et des occasions de réviser et, si nécessaire, d'annuler des décisions.

Text Box 4. RÈGLEMENTS DE L'ICANN — Section 2. Valeurs Principales

Pour mener à bien sa mission, l'ICANN doit être guidé dans ses décisions et actions par les principales valeurs suivantes :

1. Préservation et amélioration de la stabilité opérationnelle, de la fiabilité de la sécurité et de l'interopérabilité mondiale d'Internet.
2. Respect de la créativité, de l'innovation et de la diffusion des informations rendues possibles par Internet en limitant les activités de l'ICANN aux questions relevant de sa mission, exigeant ou bénéficiant substantiellement d'une coordination mondiale.
3. Dans la mesure du possible et au besoin, délégation des fonctions de coordination à ou reconnaissance du rôle en matière de politiques d'autres entités responsables reflétant les intérêts des parties concernées.
4. Recherche et soutien d'une participation étendue et éclairée reflétant la diversité fonctionnelle, géographique et culturelle d'Internet, à tous les niveaux du développement des politiques et de la prise de décision.
5. Dans la mesure du possible et selon les besoins, recours aux mécanismes des marchés afin de favoriser et consolider un environnement compétitif.
6. Introduction et soutien de la concurrence en termes d'enregistrement des noms de domaines dans la mesure du possible et dans l'intérêt du public.
7. Emploi de mécanismes de développement de politiques ouverts et transparents qui (i) favorisent les décisions bien informées fondées sur des conseils experts et (ii) garantissent que les entités les plus concernées sont en mesure d'aider le processus de développement des politiques.
8. Prise de décisions par l'application neutre et objective de politiques documentées, en toute intégrité et équité.
9. Rapidité d'action permettant de répondre aux besoins d'Internet tout en obtenant des commentaires éclairés émanant des entités les plus concernées, et ce, dans le cadre du processus de prise de décision.
10. Responsabilité continue vis-à-vis de la communauté Internet par le biais de mécanismes permettant d'améliorer l'efficacité de l'ICANN.
11. Tout en restant ancré dans le secteur privé, reconnaissance de la responsabilité des gouvernements et autorités publiques en matière de politique publique et prise en compte légitime des recommandations émanant des gouvernements ou des autorités publiques.

Ces valeurs clés sont volontairement exprimées dans des termes très généraux, afin d'offrir des repères utiles et pertinents dans les circonstances les plus diverses possibles. Comme elles ne sont pas strictement normatives, la manière de les appliquer, individuellement ou collectivement, à chaque nouvelle situation dépendra nécessairement de nombreux facteurs ne pouvant pas être totalement anticipés ou énumérés. Aussi, puisqu'il s'agit de déclarations de principe plutôt que de pratiques, des situations se présenteront où la fidélité complète et simultanée à ces onze valeurs clés ne sera pas possible. Lorsqu'un organe de l'ICANN effectue

une recommandation ou prend une décision, il lui appartient de juger quelles sont les valeurs clés les plus importantes et comment elles doivent s'appliquer aux circonstances précises du cas concerné, ainsi que de déterminer, si nécessaire, un équilibre approprié et justifiable entre les valeurs en concurrence.

Conclusion

La communauté Internet devrait continuer à proposer, discuter, débattre, changer, modifier, amender et établir des principes pour sa gouvernance. Alors que l'année 2014 peut s'avérer une année intense quant à la rédaction et la discussion de principes dans plusieurs forums, le « moment constitutionnel » pourrait ne jamais arriver. Ce résultat peut être parfaitement acceptable tant qu'il y aura un mouvement cohérent vers l'établissement d'un ensemble de principes commun. Chaque organisation établissant ses propres principes fait un pas en avant vers le bien commun, parce que cela exprime son désir de se voir reflétée dans des principes. Pour le moment, avoir des principes en développement entre différents acteurs de l'écosystème d'Internet constitue déjà une « gouvernance assez satisfaisante ».²⁰¹

* * *

ANNEXE C : Liste des figures et des zones de texte

Figure 1 : Description du processus de gestion de la zone racine par les fonctions de l'IANA

Figure 2 : Perspective des couches de l'oignon

Figure 3 : Modèle en couches de l'Internet -- Questions

Figure 4 : Une vision fonctionnelle de l'écosystème de l'Internet

Figure 5 : Un réseau de relations

Figure 6 : Élargir le réseau des relations de l'ICANN

Figure 7 : Modèle en couches de l'Internet -- Organisations

Figure 8 : Tensions entre les acteurs de l'écosystème

Zone de texte 1 : La gouvernance dans d'autres secteurs

Zone de texte 2 : Contribution de /1net

Zone de texte 3 : Déclaration de Montevideo sur l'avenir de la coopération pour l'Internet

Zone de texte 4 : Règlements de l'ICANN, section 2, Principales valeurs

²⁰¹ Stewart Patrick, "Unruled World: the case for good enough global governance" *Foreign Affairs* (janvier/février 2014), disponible sur <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>.

