

**ANALYSE JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI FRANÇAISE RELATIVE A LA  
LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE L'INFORMATION AU REGARD DES  
PRINCIPES INTERNATIONAUX REGISSANT LA LIBERTE DE L'INFORMATION**

Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from  
Laurence Franceschini, Independent Media Freedom Expert

November 2018

## **Table of contents**

<b>Executive summary.....</b>	<b>3</b>
<b>Summary of main recommendations .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>Partie I Les principes internationaux de liberté d’expression et la lutte contre les fausses informations .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Les principes internationaux.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Les principes internationaux au regard des fausses informations.....</b>	<b>7</b>
<b>Partie II Les propositions de loi française au regard de ces principes.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Analyse des projets de texte.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Les questions posées au regard des principes internationaux de liberté d’expression.....</b>	<b>15</b>
<b>Partie III Recommandations.....</b>	<b>20</b>

## **Executive summary**

This Analysis examines the french draft bill of the Act on false information and Online Disinformation to intentionally cause public harm or for profit. Its aim is to evaluate if this text is a good and sufficient response for these issues and take in account the fundamental values in Europe (freedom of speech, medias pluralism and media freedom).

First of all it does not cover issues arising from the creation or dissemination online of illegal content (notably defamation, hate speech, incitement to violence) wich ara subject to others laws. The main reason of the law is that, while not necessarily illegal, disinformation can nonetheless be harmful for citizens and society at large. The risk of harm includes threats to democratic political processes, including integrity of elctions. Disinformation problems has to be handled most effectively and in manner that is fully compliant with freedom of expression, free press and pluralism. The main difficulty is that disinformation is a multifaceted and evolving problem that does not have one single root cause. It is the reason why the draft law does not give one single solution.

The law's approach is multidimensional with three pilars. It is a law for the elections periods (three months before the poll for national elections). The first plar is to enhance transparency for the platforms, involving sharing data about the systems that enable their circulation on line. The second pilar is to permit the judge to take a rapid decision (in 48 hours) to stop the diffusion of disinformation. The third pilar is to give to the regulator the power to suspend a service or to terminate its agreement in the case of disinformation.

Limited to the election period, this draft law is a new and an interesting approach. It must be completed by others important actions to promote media and information literacy to counter disinformation and help users navigate the digital media environment and develop tools for empowering users and journalists to tackle disinformation and foster a positive engagement with fast-evolving information technologies.

## **Summary of main recommendations**

- a) To have a clear definition of disinformation
  
- b) To create a new status for the platforms to empower their responsibility
  
- c) To encourage certification mechanisms and promote the journalist's work

- d) To enhance confidence in the reliability of the information and in the independence of the media
  
- e) To use the new technologies as the blockchain and the artificial intelligence
  
- f) To reinforce media education
  
- g) To adopt European rules in the disinformation field

## **Introduction**

La présente analyse a été réalisée par Laurence FRANCESCHINI, expert indépendant de la liberté des médias, à la demande du bureau du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Cette analyse porte sur les propositions de loi françaises relatives à la lutte contre les fausses informations en voie d'adoption par le parlement français.

Les propositions de loi<sup>1</sup> relatives à la lutte contre la manipulation de l'information<sup>2</sup> marquent la volonté du gouvernement français de combattre la désinformation massive et délibérée en ligne dans un but politique. L'impact que peut avoir la manipulation de l'information sur la démocratie nécessite de mettre en place des mécanismes à même de préserver l'intégrité du débat public et de nos processus démocratiques.

L'actualité électorale récente a démontré l'existence de campagnes massives de diffusion de fausses informations destinées à modifier le cours normal du processus électoral par l'intermédiaire des services de communication en ligne.

Les périodes électorales sont en effet des moments particulièrement propices à l'adhésion d'un nombre important de citoyens aux fausses informations. De nombreux contenus sont alors partagés et le débat public qui se tient à ce moment-là rend moins

---

<sup>1</sup> Il y a deux propositions de loi : une proposition de loi ordinaire et une proposition de loi organique qui concerne spécifiquement l'élection présidentielle

<sup>2</sup> Le titre de la proposition de loi était à l'origine « proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations ». L'avis rendu par le Conseil d'Etat a entraîné sa modification (avis n<sup>os</sup> 394641 – 394642 délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 19 avril 2018 rendu public par l'Assemblée nationale <https://www.assemblee-nationale.fr>)

lisible la frontière entre ce qui relève de l'opinion, fût-elle erronée, et d'une tentative avérée de saper la confiance des citoyens envers leurs institutions, la presse et le processus démocratique dans son ensemble. La réponse au problème de la désinformation ne peut s'arrêter aux frontières nationales. Les tentatives de déstabilisation des élections ou des référendums aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France ou encore en Italie, dont il est difficile d'estimer l'impact, en témoignent. Ces tentatives sont directement liées à des stratégies d'influence que développent des États tiers à dessein. La remise en cause notamment de la cohésion européenne peut en faire partie. Ces menaces extérieures sont connues, elles ont été identifiées à plusieurs reprises. Une réponse véritablement efficace ne peut être qu'européenne.

Si les responsabilités civiles et pénales des auteurs de ces fausses informations peuvent être recherchées, dans les différents pays, sur le fondement des lois existantes, celles-ci sont toutefois insuffisantes pour permettre le retrait rapide des contenus en ligne afin d'éviter leur propagation ou leur réapparition. Il n'en demeure pas moins que les mesures proposées dans cette perspective doivent toutefois être conciliées avec la préservation de la liberté d'expression. Cet enjeu majeur se pose avec d'autant plus d'acuité dans le cadre du débat électoral au cours duquel s'expriment par nature des opinions ou arguments que les adversaires des candidats peuvent estimer insincères.

La proposition de loi française d'inscrit ainsi dans un mouvement plus large partagé par d'autres pays. C'est ainsi qu'en Allemagne, la loi relative à la modération des contenus (*Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken*), entrée en vigueur le 1er janvier 2018, oblige les plateformes à supprimer dans un délai de 24 heures, non seulement les contenus haineux et violents, mais aussi les fausses informations dont il est estimé qu'elles participent d'une entreprise de propagande. Cette obligation se fait sous peine d'une amende de 50 millions d'euros. Les 24 heures ne s'appliquent que pour les contenus qui violent la loi de manière évidente, le délai pour les autres contenus, plus ambigus, est porté à sept jours. Dans le contexte des élections législatives qui se tinrent en mars 2018, l'Italie s'est également dotée d'outils destinés à lutter contre la propagation de fausses nouvelles. Outre un projet de loi porté par le Parti Démocrate, un site d'information a été ouvert pendant les deux derniers mois de la campagne, sur lequel les citoyens qui le souhaitaient pouvaient signaler toute information qui leur paraissait fausse. Le cas échéant, un démenti était publié sur le site de la police postale et sur les réseaux sociaux. Enfin, au Royaume-Uni, la Chambre des communes a initié une enquête parlementaire sur la propagation des fausses informations, en janvier 2017. C'est ainsi que le Dr Karol Lasok, British Queen's counsel barrister, a estimé que le « *Representation of the People Act* » de 1983 et le « *Political Parties, Elections and Referendums Act* » de 2000 puissent être amendés de telle sorte qu'ils puissent appréhender correctement le problème des fausses informations, disséminées en vue d'influencer malhonnêtement le résultat d'une campagne politique. Dans le même temps, une « *National Security Communication Unit* » a été mise en place par le Gouvernement afin de contrer directement leur diffusion en ligne. Elle doit notamment identifier et répertorier les « *narrations alternatives* », dont 31 ont été recensées lors de l'attaque de Salisbury. Il existe donc un ensemble d'initiatives nationales, dont les propositions de Loi françaises participent. Dans une certaine mesure le "Cloud Act" - "*Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act*" - aux États-Unis, adopté en 2018, qui vise à renforcer l'ingérence des autorités américaines sur les opérateurs de Cloud

des USA et qui clarifie donc les règles relatives aux réquisitions des autorités américaines sur les données stockées en dehors des Etats-Unis, pourrait être invoqué dans la lutte contre les *fakes news*.

## **Partie I Les principes internationaux de liberté d'expression et la lutte contre les fausses informations**

### **1.1 Les principes internationaux**

#### **1.1.1 Les principes issus de l'Organisation des Nations Unies**

Aux termes de l'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948<sup>3</sup> : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.* ».

Selon l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>4</sup> de l'Assemblée générale de l'ONU du 16 décembre 1966 : « *1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. /2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. /3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : / a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui; / b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.* ».

#### **1.1.2 Les principes adoptés au niveau européen**

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il s'agit de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme et du citoyen<sup>5</sup> (CEDH) aux termes duquel : « *1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. /2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la*

---

<sup>3</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>4</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, <https://treaties.un.org>

<sup>5</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, <https://www.coe.int>

*défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. ».*

Au sein de l'Union européenne, en vertu de l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>6</sup> : *«1. Toute personne a droit à la la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. / 2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés. ».*

## **1.2 Les principes internationaux au regard des fausses informations**

Internet constitue un formidable vecteur de la liberté d'expression mais il est aussi une menace car, si l'on n'y prend garde, il peut la pervertir par la manipulation possible de l'information dans le but d'influencer les opinions pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la liberté d'expression. A cet égard les journalistes professionnels sont certes un rempart mais ils sont aujourd'hui en concurrence avec les médias alternatifs, en particulier les réseaux sociaux. La manipulation de l'information n'est pas nouvelle en tant que telle mais les réseaux sociaux, par leur ampleur, sont susceptibles de lui donner une résonance toute particulière. De ce point de vue, et au regard de ce que l'on pourrait appeler le principe de l'honnêteté de l'information, l'application des principes internationaux et européens a essentiellement visé les journalistes professionnels.

### **1.2.1 La jurisprudence de la CEDH**

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme garantit la liberté d'expression mais en précise aussi les limites qui sont étroitement contrôlées par la Cour européenne des droits de l'Homme. Le deuxième alinéa de l'article 10 dispose : *« L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines (...) restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique (..) ».* Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, les restrictions ou sanctions doivent poursuivre un but légitime et représenter une ingérence nécessaire de l'État dans une société démocratique.

A cet égard, on rappellera les dispositions de l'article 17 de la Convention qui stipule que *« Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou individu un droit quelconque d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».* Cette disposition, qui neutralise l'article 10 de la CEDH est mise en oeuvre de manière très exceptionnelle. C'est face aux débordements de la liberté d'expression qu'elle a eu le plus d'occasions de lui faire jouer un rôle de neutralisation de l'article 10. Ainsi la limite tolérable pour que des propos puissent tomber sous le coup de l'article 17 réside dans la question de

---

<sup>6</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne 2012/C 326/02, JOUE, C 326/391 du 26 octobre 2012

savoir si un discours a pour but d'inciter à la haine ou à la violence<sup>7</sup>. L'expression de mépris à l'égard des victimes des tragiques événements dont la qualification juridique - et seulement la qualification juridique - est contestée est un élément particulièrement important pour que la "clause couperet" se déclenche à l'encontre d'un négationniste ou d'un raciste. La Cour EDH a précisé, dans un arrêt du 10 novembre 2015, que la protection de l'article 10 de la Convention EDH pouvait être refusée à un discours « *haineux et antisémite caractérisé* », sur le fondement de l'article 17 de la Convention. Cette solution vaut donc pour des propos « *explicites et directs, ne nécessitant aucune interprétation* » comme pour une prise de position « *travestie sous l'apparence d'une production artistique* », celle-ci pouvant être aussi dangereuse « *qu'une attaque frontale et abrupte* »<sup>8</sup>. Plus largement, la Cour de Strasbourg a affirmé « *l'importance que revêt à ses yeux le respect par les journalistes de leurs devoirs et de leurs responsabilités, ainsi que des principes déontologiques qui encadrent leur profession* ». À ce titre, selon l'arrêt, doivent être observés « *la loyauté des moyens mis en oeuvre pour obtenir une information et la restituer au public, ainsi que le respect de la personne faisant l'objet d'une information* »<sup>9</sup>

### 1.2.2 Les chartes

La Charte européenne des devoirs et des droits des journalistes de 1971, adoptée à Munich le 24 novembre 1971, par les syndicats de journalistes des pays de la Communauté économique européenne, définit dix devoirs et cinq droits fondamentaux. Ce texte précise en préambule que « *le droit à l'information, à la libre expression et à la critique est une des libertés fondamentales de tout être humain* » et que « *la responsabilité des journalistes vis-à-vis du public prime toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de leurs employeurs et des pouvoirs publics* ». Le texte distingue d'une part dix devoirs et d'autre part cinq droits, en précisant que tous concernent aussi bien les journalistes que leurs employeurs. Parmi les dix devoirs, figurent le respect de la vérité et de la vie privée, l'impératif de ne publier que des informations dont l'origine est connue » ou accompagnées de réserves, l'obligation de rectifier toute information qui se révèle inexacte», de « *ne pas divulguer la source des informations obtenues confidentiellement* » et de refuser les pressions comme « *les consignes, directes ou indirectes, des annonceurs* ».

En 1993, le Conseil de l'Europe a adopté la résolution 1003 « *relative à l'éthique du journalisme* »<sup>10</sup> sous la forme de plusieurs principes éthiques qui « *devraient être appliqués par la profession à travers l'Europe* ». Le texte insiste, dans son article 7-16, sur le rôle du pouvoir politique et des entreprises de presse. Il constate que les responsabilités du journalisme procèdent de trois niveaux : éditeurs, propriétaires d'entreprises de presse et journalistes, et qu'il ne suffit pas de garantir la liberté des médias mais qu'il faut aussi sauvegarder et protéger la liberté à tous les niveaux. Les journalistes sont appelés à respecter la vie privée des individus et la présomption d'innocence, à n'obtenir des informations que « *par des moyens légaux et moraux* », à rectifier automatiquement et rapidement toutes les informations fausses ou erronées, à éviter toute connivence avec le pouvoir politique qui nuirait à l'indépendance et

<sup>7</sup> CEDH, 2e sect., 17 déc. 2013, n° 27510/08

<sup>8</sup> CEDH, 10 nov. 2015, n° 25239/13, M'Bala M'Bala c/ France

<sup>9</sup> CEDH, gde ch., 10 nov. 2015, n° 40454/07, Hachette Filipacchi Associés c/ France

<sup>10</sup> Résolution 1003 (1993) relative à l'éthique du journalisme (<http://assembly.coe.int/>)

l'impartialité de leur profession, à ne pas avoir pour objectif principal d'« *acquérir du prestige et une influence personnelle* ». Cette résolution souligne aussi qu'« *il faut exiger du journaliste une formation professionnelle adéquate* » et que, « *pour assurer la qualité du travail du journaliste et son indépendance, il faut garantir à celui-ci un salaire digne et des conditions, des moyens et des instruments de travail appropriés* ». Il s'agit d'une recommandation et le Conseil de l'Europe invite les médias à « *s'engager à se soumettre à des principes déontologiques rigoureux* » et suggérant de « *créer des organismes ou des mécanismes d'autocontrôle composés d'éditeurs, de journalistes, d'associations d'utilisateurs des médias, de représentants des milieux universitaires et de juges* ».

Le 21 novembre 1983, l'Unesco, avec la collaboration d'organismes internationaux de journalistes professionnels, approuve un *Nouveau Code International de l'Éthique Journalistique*, réalisé à partir d'une enquête menée dix ans plus tôt sur les codes d'éthique professionnels des représentants de la presse de 48 pays<sup>11</sup>. Le document de travail, publié en 1974 sous le titre de *Collective Consultation on Codes of Ethics for the Mass Media*, ne prétendait pas être un code d'éthique, mais plutôt un recensement des principes déontologiques et journalistiques, classé par ordre décroissant selon la répétition de ceux-ci dans les réponses reçues. Cette étude a été à l'origine de nombreuses études sur les codes d'éthique journalistique.

### 1.2.3 L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Le principe de liberté d'expression est constamment rappelé par l'OSCE. Ainsi l'Acte final d'Helsinki a souligné le rôle essentiel et l'influence de la presse, de la radio, de la télévision, du cinéma et des agences de presse ainsi que des journalistes dont l'activité s'exerce en ces domaines. Ensuite, par exemple, dans la charte de Paris de 1990 est rappelé que tout individu a droit à la liberté d'expression et à participer à des élections libres et loyales. En 2001, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE a rappelé le rôle d'une presse libre dans la création d'une société civile et démocratique, dans la défense et la garantie des droits fondamentaux de l'homme, ainsi que dans la prévention et la résolution des conflits ethniques existants. Elle a aussi constamment rappelé dans ses différents travaux le principe selon lequel toute personne a droit à la liberté d'expression, y compris le droit de communiquer, d'exprimer des opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontières et prié les Etats participants de redoubler d'efforts pour mettre en oeuvre leurs engagements concernant la liberté d'expression et la liberté des médias et de soutenir activement l'indépendance et le pluralisme des médias. Il s'agit aussi des initiatives du représentant pour la liberté des médias dont un des rôles, au-delà de la promotion du pluralisme des médias, de la liberté de la presse, y compris sur Internet, et de la protection des journalistes, est de protéger les citoyens et l'opinion publique de la propagande et de la manipulation des esprits liée à la diffusion de fausses informations.

---

<sup>11</sup> <http://unesdoc.unesco.org>

## Partie II Les propositions de loi française au regard de ces principes

### 2.1 Analyse des projets de texte

En France, la question des fausses informations n'est pas nouvelle, en témoigne la loi sur la liberté de la presse de 1881, abondamment citée dans les débats qui entourent les propositions de loi examinées ici. La diffusion de fausses nouvelles avec l'intention manifeste de nuire est donc déjà identifiée et sanctionnée, dans le cadre des « délits contre la chose publique » par la loi du 29 juillet 1881<sup>12</sup> ou encore par le code électoral<sup>13</sup> qui punit ceux qui à l'aide de fausses nouvelles auront détourné des suffrages, Le monde a toutefois largement changé depuis l'adoption de ces textes. La rapidité et l'ampleur avec lesquelles les fausses informations peuvent être diffusées nécessitent une réaction rapide, compte tenu des enjeux.

#### 2.1.1 Fondements généraux du texte

Afin d'être en mesure de contrecarrer d'éventuelles opérations de déstabilisation qui pourraient survenir lors des prochaines échéances électorales, plusieurs axes de réforme sont envisagés par le texte. Il s'agit tout d'abord de la mise en place de nouveaux outils permettant de mieux lutter contre la diffusion de fausses informations durant la période électorale. Il s'agit ensuite, durant les périodes pré-électorale et électorale (c'est-à-dire à compter de la date de publication du décret convoquant les électeurs en vue des élections présidentielles, législatives, sénatoriales, européennes ou référendaires) :

- en amont, d'imposer aux plateformes des obligations de transparence renforcées en vue de permettre, d'une part, aux autorités publiques de détecter d'éventuelles campagnes de déstabilisation des institutions par la diffusion de fausses informations et, d'autre part, aux internautes de connaître notamment l'annonceur des contenus sponsorisés ;

- en aval, de permettre que soit rendue une décision judiciaire dans un bref délai afin de faire cesser leur diffusion.

---

<sup>12</sup> Article 27 de la loi du 29 juillet 1881 : « *La publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler, sera punie d'une amende de 45 000 euros. /Les mêmes faits seront punis de 135 000 euros d'amende, lorsque la publication, la diffusion ou la reproduction faite de mauvaise foi sera de nature à ébranler la discipline ou le moral des armées ou à entraver l'effort de guerre de la Nation* »

<sup>13</sup> Article L. 97 du code électoral : « *Ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manoeuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, seront punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros.* »

L'objectif est de définir des mécanismes de co-régulation, associant les engagements de ces plateformes<sup>14</sup> et une supervision de ceux-ci par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Cette démarche doit permettre de responsabiliser les opérateurs de ces plateformes, d'encourager les bonnes pratiques, et de faire en sorte que les efforts déployés par les acteurs privés pour lutter contre les fausses informations reposent sur des règles transparentes et discutées collectivement.

Au titre du devoir de coopération, les plateformes seraient ainsi tenues de :

- mettre en place un outil de signalement des fausses informations, facilement accessible et visible ;
- rendre publiques les mesures qu'elles prennent pour lutter contre la diffusion de fausses informations ainsi que les moyens qu'elles y consacrent. La loi fournit une liste indicative des mesures susceptibles d'être prises : transparence des algorithmes, promotion des contenus édités par des entreprises de presse, des agences de presse ou de médias audiovisuels, ou encore information des utilisateurs sur la nature, l'origine et les modalités de diffusion des contenus ;
- transmettre au CSA un rapport annuel rendant compte de la mise en œuvre de ces mesures. Le Conseil évaluera la qualité de la coopération de chaque plateforme et pourra leur adresser des recommandations.

### 2.1.2 Les obligations de transparence imposées aux plateformes

Les plateformes devront ainsi, en période électorale :

- rendre publique l'identité de l'annonceur (celui qui a payé en échange de la mise en avant du contenu) et de la personne pour le compte de laquelle il agit ;
- communiquer le montant consacré à la mise en avant du contenu concerné (au-delà d'un seuil défini par décret) ;
- donner une information loyale, claire et transparente aux utilisateurs sur l'exploitation de leurs données personnelles (critères de ciblage).

L'objectif est de sensibiliser les internautes sur l'origine des informations auxquelles ils sont exposés et ainsi de faciliter le décryptage ou la distance critique. Il s'agit également de permettre aux autorités publiques de veiller au respect de l'interdiction de la publicité commerciale à des fins de propagande électorale, et de détecter d'éventuelles campagnes de déstabilisation des institutions ou de manipulation de l'opinion.

En amont, eu égard à l'intérêt s'attachant à la lutte contre la diffusion des fausses informations, des obligations de transparence seront imposées aux plateformes (réseaux sociaux, moteurs de recherche, plateformes de partage de contenus, portails

---

<sup>14</sup> Au sens de l'article L111-7 du Code de la consommation, « Est qualifiée d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur : / 1° Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ; / 2° Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service. ». Il s'agit donc des réseaux sociaux, moteurs de recherche, plateformes de partage de contenus, agrégateurs d'informations etc.

d'information, etc.), dont les services sont utilisés de manière massive et sophistiquée par ceux qui souhaitent propager de fausses informations, sans porter une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie.

S'agissant de l'enjeu spécifique de la lutte contre les fausses informations en période électorale, de nouvelles obligations de transparence viendraient compléter les dispositions de droit commun en matière de transparence des plateformes. Les opérateurs de plateformes en ligne ont en effet déjà une obligation de loyauté à destination des consommateurs en vertu de l'article L. 111-7 précité du code de la consommation. Cette obligation concerne leurs conditions générales d'utilisation, ou encore leurs modalités de référencement, de classement et de déréférencement des offres mises en ligne. Les plateformes doivent également faire apparaître clairement l'existence éventuelle d'une relation contractuelle, de liens capitalistiques ou de rémunération à leur profit dès lors qu'ils influencent le classement des contenus, des biens et des services proposés ou mis en ligne. Elle permet notamment d'imposer aux plateformes de signaler par une indication claire, par exemple par une icône, qu'un contenu est mis en avant contre rémunération.

Les obligations nouvelles, prévues par le projet de texte, concernent en particulier les contenus d'information mis en avant contre rémunération (contenus « sponsorisés ») par l'intermédiaire des réseaux et des moteurs de recherche, au-delà d'un certain seuil d'audience. Elles portent sur l'identité de l'annonceur et des personnes qui le contrôlent ou pour le compte desquelles il agit, ainsi que, au-delà d'un seuil à définir par décret, les montants consacrés à la mise en avant de ces contenus. Sont donc en cause les contenus d'information liés à l'actualité, même lorsqu'ils ne se rapportent pas directement au débat électoral, qu'ils fassent ou non l'objet d'un traitement journalistique. En sens inverse, ne sont pas concernés les contenus visant à promouvoir des biens ou des services, tels que ceux publiés sur les plateformes de commerce en ligne.

De telles obligations de transparence doivent permettre, d'une part, aux autorités publiques de veiller au respect de l'interdiction de la publicité commerciale à des fins de propagande électorale<sup>15</sup> et de détecter d'éventuelles campagnes de déstabilisation des institutions ou de manipulation de l'opinion. Le recours à des contenus « sponsorisés » est en effet l'une des techniques d'acquisition d'audience utilisées en vue d'une large diffusion des fausses informations. Ces obligations peuvent, d'autre part, servir à informer et sensibiliser les internautes qui utilisent les plateformes en cause, en leur permettant, s'ils le souhaitent, de connaître notamment l'annonceur des contenus sponsorisés.

### 2.1.3 L'intervention du juge

Le texte permettrait à toute personne ayant intérêt à agir de saisir, en période électorale, le juge judiciaire dans le cadre d'une action en référé, en cas de diffusion « *délibérée, artificielle ou automatisée, et massive* » d'une information fautive (i.e. des

---

<sup>15</sup> Article L. 52-1 du code électoral

« *allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait* »)<sup>16</sup> et susceptible d'altérer la sincérité du scrutin, par le biais d'un service de communication au public en ligne.

Le juge pourra alors, en urgence (48 heures), enjoindre aux hébergeurs toute mesure « *proportionnée et nécessaire* » propre à faire cesser cette diffusion.

L'objectif est de donner au juge judiciaire, garant de la liberté d'expression, les moyens d'endiguer la propagation de fausses nouvelles, indépendamment d'éventuelles poursuites pénales contre leurs auteurs qui impliquent nécessairement des délais plus longs et n'aboutissent pas toujours, faute de pouvoir identifier l'émetteur de l'information.

En aval, dès lors qu'une fausse information s'est propagée, seule l'intervention du juge est de nature à assurer la conciliation entre, d'une part, la liberté d'expression et le droit à l'information et, d'autre part, la préservation de la sincérité du scrutin.

Une nouvelle action en référé devant le juge civil dont la mise en œuvre sera limitée aux périodes pré-électorale et électorale est donc introduite au sein du code électoral. Le juge se verrait ainsi confier le soin de prononcer, à l'égard des tiers tels que les hébergeurs, plateformes et fournisseurs d'accès à internet, des mesures visant à faire cesser la diffusion de fausses informations et ce, indépendamment de toute mise en cause de leur responsabilité.

Le dispositif proposé à leur égard est inspiré du référé dit « LCEN »<sup>17</sup> de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique qui permet à toute personne de demander au juge qu'il prescrive aux hébergeurs ou aux fournisseurs d'accès toutes mesures propres à prévenir ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne. Il sera applicable lorsque des informations fausses (à l'exclusion des contenus parodiques ou satiriques) et de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir auront été diffusées en ligne, de manière à la fois massive et artificielle (c'est-à-dire, notamment, par le biais de contenus sponsorisés ou promus au moyen d'outils automatisés dits « bots »). Le juge, statuant en urgence (48 h), pourra ordonner le déréférencement du site, le retrait du contenu en cause ainsi que l'interdiction de sa remise en ligne, la fermeture du compte d'un utilisateur ayant contribué de manière répétée à la diffusion de ce contenu, voire le blocage d'accès au site internet. Ces mesures seront librement appréciées par le juge sous réserve de leur adéquation et de leur proportionnalité au regard de la liberté d'expression.

#### 2.1.4 Les nouveaux pouvoirs confiés au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)

Le CSA sera doté de pouvoirs renforcés à l'égard des chaînes de télévision non hertziennes contrôlées par un État extra-communautaire ou sous l'influence d'un tel État, lorsque les programmes diffusés par cette chaîne « portent atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, dont le fonctionnement régulier de ses institutions ». Il s'agit du refus de conventionnement, de la résiliation de la convention, ou encore de la suspension temporaire de la diffusion du service (en période électorale).

---

<sup>16</sup> La question de la définition des fausses informations a fait l'objet de nombreux débats (cf. infra)

<sup>17</sup> Article 6-I-8 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

S'agissant du refus du conventionnement tout d'abord, le projet de texte vise en premier lieu à sécuriser la possibilité pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel de refuser de conclure une convention avec un service n'utilisant pas de fréquences hertziennes, en explicitant la jurisprudence du Conseil d'État relative aux refus de conventionnement (cf. infra).

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel pourra également refuser un conventionnement à une chaîne lorsque celle-ci est liée à un État étranger dont les activités sont de nature à gravement perturber la vie de la Nation, notamment par la « diffusion de fausses nouvelles ». Afin de saisir la grande diversité des situations qui peuvent se présenter, le dispositif vise non seulement les chaînes contrôlées au sens du code du commerce, mais également celles qui sont « sous l'influence » d'un État étranger, notion beaucoup plus large qui devrait être appréciée à l'aide d'un faisceau d'indices. Il autorise ainsi le régulateur à prendre en compte les agissements de l'ensemble des sociétés liées à la société éditrice de la chaîne et les contenus édités sur tous les services de communication au public par voie électronique (notamment les réseaux sociaux ou les sites de presse en ligne) afin de lui permettre de saisir l'ensemble des stratégies qui pourraient être mises en place par certains États.

Pour les services conventionnés une procédure exceptionnelle de résiliation unilatérale de la diffusion du service est créée en période électorale. Si les agissements en cause ont pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin à venir, est en effet instauré un régime de sanction parallèle à celui créé pour le refus de conventionnement, permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel de retirer la convention pour des agissements postérieurs à sa signature, en respectant les droits de la défense et en faisant instruire la procédure de sanction par un rapporteur indépendant<sup>18</sup>.

Est instauré enfin un régime permettant de suspendre en urgence la diffusion d'un service sans attendre que la procédure de sanction de résiliation de la convention engagée par le Conseil, encadrée par des contraintes procédurales spécifiques, ne soit parvenue à son terme. Elle est par ailleurs la seule voie d'action possible à l'encontre des chaînes relevant de la compétence de la France mais qui ne sont pas soumises à une obligation de conventionnement. Pour mettre en œuvre cette procédure, le président du CSA saisit le président de la section du contentieux du Conseil d'État aux fins de prononcer cette suspension. Il s'agit là de l'extension de compétences qui existent déjà<sup>19</sup>.

### 2.1.5 Le renforcement de la coopération entre les intermédiaires techniques

Le devoir de coopération des intermédiaires techniques est renforcé : une nouvelle disposition ajoute la lutte contre les fausses informations aux obligations de coopération imposées aux intermédiaires techniques tels que définis par la loi pour la

---

<sup>18</sup> Procédure déjà prévue à l'article 42-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986

<sup>19</sup> Article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 (procédure dite du référé audiovisuel)

confiance dans l'économie numérique<sup>20</sup> (fournisseurs d'accès et hébergeurs). Ce devoir de coopération implique des obligations renforcées pour les prestataires concernés. Au-delà de l'obligation de retirer promptement tout contenu illicite porté à leur connaissance (« *notice and take down* »), les prestataires visés sont soumis à l'obligation de mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance des contenus constitutifs de fausses informations, d'une part, et de relayer promptement auprès des autorités publiques compétentes les signalements relatifs à ces contenus transmis par les internautes, d'autre part. Ils doivent, enfin, rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre la diffusion de fausses informations.

2.1.6 Le renforcement de l'éducation aux médias et à l'information (en particulier lorsqu'elle est diffusée sur Internet) dans le cadre scolaire.

Les dispositions venant compléter le code de l'éducation visent à renforcer la capacité des internautes, et notamment des plus jeunes, à faire preuve d'esprit critique et de discernement face à la profusion de l'information en ligne.

## **2.2 Les questions posées au regard des principes internationaux de liberté d'expression**

2.2.1 Le risque induit par le champ d'application du texte : la définition d'une fausse information

Au regard de la liberté d'expression la précision de la définition d'une " fausse information " est cruciale. Dans sa version d'origine, le texte ne contenait pas de définition. Il s'agit «*des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne* » (article L. 163-2 du code électoral tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi). Or, des informations " trompeuses " ou " inexactes " sont susceptibles de relever de réalités, de pratiques, d'intentions très différentes. Ce qui est " trompeur " vise délibérément à induire en erreur, et relève d'une intention dolosive, et en rapporter la preuve, de surcroît en référé, peut s'avérer très délicat.

Cette définition pourrait méconnaître la nature du travail journalistique, qui consiste à respecter la vérité factuelle, à la rechercher, à s'en rapprocher autant que possible mais qui ne saurait prétendre à la parfaite exactitude. Toute incertitude sur ce point pose une véritable question dans la mesure où il s'agit d'une ingérence, pour des raisons par ailleurs légitimes de préservation de la fiabilité de l'information, dans l'exercice de la liberté d'expression.

Ainsi trancher, dans des délais très contraints, ceux du référé, le vrai du faux peut ne pas être évident.

---

<sup>20</sup> Article 6-I de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

En posant des obligations de transparence concernant tout « *contenu d'information se rattachant à un débat d'intérêt général* », la proposition de loi est susceptible de viser un nombre important de contenus sans aucun lien avec les fausses informations, les informations biaisées aux fins d'altérer la sincérité d'un scrutin, une élection, la politique en général ou encore même sans aucun lien avec des faits d'actualités. L'imprécision de la notion est susceptible de rendre applicables ces dispositions à toutes les publicités concernant des acteurs économiques publics ou des entreprises fondant leur publicité commerciale sur un « contenu d'information ». L'efficacité de ces obligations de transparence ne pourrait-elle dépendre plutôt d'un champ d'application plus restreint ?

Il est possible d'écarter cette objection dans la mesure où cette notion est fréquemment mobilisée par la Cour européenne des droits de l'homme, qui y rattache l'ensemble des questions « *qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité* »<sup>21</sup>. Ces « fausses informations » sont en outre cohérentes au regard de la distinction qu'opère la Cour européenne des droits de l'homme entre les jugements de valeur, à propos desquels la Cour estime, sauf exceptions, que l'obligation de preuve est impossible à remplir et porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, et les déclarations de fait, dont la matérialité doit pouvoir se prouver<sup>22</sup>.

### 2.2.2 Le caractère approprié des mesures au regard de la liberté d'expression

S'agissant du mécanisme de référé judiciaire d'aucuns pensent qu'il pourrait être impraticable soit contre-productif. Aucune intention malveillante n'est exigée dans la définition retenue par l'Assemblée nationale. La seule condition d'une diffusion « délibérée, artificielle ou automatisée » des allégations suffit-elle à restreindre l'application de cette procédure aux actes de mauvaise foi dès lors qu'un contenu « de nature à altérer la sincérité d'un scrutin » peut être diffusé délibérément et repris « de manière virale » sur Internet, sans aucune motivation d'altérer un scrutin ? Qu'en est-il par ailleurs de la satire ou de la parodie ? N'y a-t-il pas aussi un risque de censure à dénoncer fausses des informations vraies ? Les « faits constituant des fausses informations » sont en effet délicats à qualifier juridiquement, à plus forte raison lorsque le juge saisi doit statuer à très brefs délais et sans que ne soit nécessairement mis en cause l'auteur des contenus litigieux. Cette difficulté est rendue plus saillante par la circonstance qu'en période électorale, les jurisprudences de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme exigent du juge saisi qu'il soit plus indulgent à l'égard de propos qui, en temps normal, auraient, par leur caractère exagéré ou provocant, excédé les limites de ce qui est tolérable dans le débat public<sup>23</sup>. La charge de la preuve incombant au demandeur, celui-ci peut ne pas toujours être en mesure d'apporter la preuve de nature à établir la fausseté du contenu litigieux. Par ailleurs la réponse du juge des référés, aussi rapide soit-elle, risque d'intervenir trop tard, eu égard à la vitesse de propagation des fausses informations, voire à contretemps, alors même que l'empreinte de ces informations s'estompe dans le débat public. Enfin cette voie de

---

<sup>21</sup> CEDH, 10 novembre 2015, *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c/ France*, n° 40454/07

<sup>22</sup> CEDH, 27 mai 2001, *Jerusalem c/Autriche*, n° 26958/98

<sup>23</sup> Cass, Crim, 26 mai 1987, n° 86-94.690 et CEDH, 11 avril 2006, *Brasilier c/ France*, n° 71343/01

droit ne permettra pas de lutter contre la diffusion de fausses informations résultant de pratiques spontanées de curation de la part des internautes.

Il n'en demeure pas moins que ce référé, malgré ses limites intrinsèques, permettra aux candidats aux élections qui seraient visés par une campagne de diffusion de fausses informations de se prévaloir d'une décision juridictionnelle rapide, pour pouvoir utilement répliquer dans le débat public aux attaques infondées dont ils feraient l'objet. Seules sont visées par la disposition les fausses informations dont le juge des référés saisi estimerait, au regard de leur contenu et du contexte dans lequel elles s'inscrivent, qu'elles sont diffusées dans l'intention délibérée d'altérer la sincérité du scrutin. Or de telles informations, qui s'avèreraient nécessairement dépourvues de toute base factuelle, ne peuvent prétendre à une protection équivalente à celle dont bénéficient, en principe, les propos tenus dans le cadre d'un débat d'intérêt général<sup>24</sup>. Globalement eu égard à l'intérêt général qui s'attache à la lutte contre la diffusion intentionnelle de fausses informations dans le contexte électoral, cette nouvelle voie de droit ouverte devant le juge judiciaire ne porte pas, par elle-même, comme l'a considéré le Conseil d'Etat dans son avis<sup>25</sup> sur les propositions de loi, une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression telle qu'elle est garantie par les dispositions de l'article 11 de la Déclaration de 1789 et par les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant de l'extension de l'obligation de coopération des fournisseurs d'accès à internet (FAI) et des hébergeurs à la lutte contre la diffusion des fausses informations, elle ne suffit pas à mettre en cause la responsabilité des hébergeurs à raison des contenus comportant des fausses informations qu'ils stockent. En effet le Conseil constitutionnel, par une réserve d'interprétation émise à l'occasion de sa décision du 10 juin 2004<sup>26</sup>, a jugé que leur responsabilité pouvait seulement être engagée à raison du non-retrait d'informations manifestement illicites, dénoncées comme telles par un tiers. La diffusion de fausses informations n'étant pas nécessairement illicite, seule l'obligation faite aux fournisseurs d'accès à Internet et aux hébergeurs de rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre la diffusion de fausses informations est, en l'état des textes, pertinente.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne confirme par ailleurs l'absence de toute obligation générale de surveillance ou de filtrage *a priori* des informations stockées par les FAI et les hébergeurs<sup>27</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a également fortement encadré les modalités d'engagement de la responsabilité des hébergeurs à raison des contenus qu'ils stockent. La CEDH a fixé trois conditions cumulatives : le rôle actif de l'hébergeur quant au contenu publié, le caractère manifestement illicite de celui-ci et l'absence de toute mesure mise en place par l'hébergeur permettant d'effectuer un signalement efficace<sup>28</sup>.

Mais l'obligation de transparence des plateformes est-elle à la hauteur des enjeux ? N'est-ce pas en réalité tout le statut et le régime de responsabilité des plateformes qui doit être refondé (cf. infra) ? En toute hypothèse cette obligation est cantonnée aux périodes électorales

---

<sup>24</sup> CEDH, 23 avril 2015, *Morice c/ France*, n° 29369/10

<sup>25</sup> Conseil d'Etat, avis délibéré par l'assemblée générale le 19 avril 2018

<sup>26</sup> Décision n° 2004-496 du 10 juin 2004, Considérant 9

<sup>27</sup> CJUE, Aff. C-70/10, *Scarlet Extended c/SABAM*, 24 novembre 2011 et CJUE Aff. C-360/10, *Netlog c/SABAM*, 16 février 2012

<sup>28</sup> CEDH, Grande chambre, affaire *Delfi AS c/Estonie*, requête n° 64569/09, 16 juin 2015

précédant les scrutins nationaux et ne porte que sur les seuls contenus d'information. Elle semble donc justifiée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, qui est d'informer les citoyens sur l'identité des acteurs susceptibles d'influer sur l'ordre et la manière dont les informations leur sont présentées sur internet, et sur les moyens financiers mobilisés à cette fin. Compte tenu de ces éléments, qui s'ajoutent au fait que ce dispositif sera limité aux périodes électorales et concerne les contenus d'information « se rattachant à un débat d'intérêt général », il ne semble pas, comme l'a confirmé l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le texte, y avoir d'obstacle insurmontable à sa compatibilité avec les engagements internationaux de la France.

### 2.2.3 Les nouveaux pouvoirs confiés au CSA

Ils appellent les remarques qui suivent.

- Sur le refus du Conseil supérieur de l'audiovisuel de conclure une convention avec un éditeur de service voulant émettre sur des réseaux n'utilisant pas les fréquences hertziennes lorsque ce refus est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public ou si la nature même de la programmation en cause méconnaît les autres dispositions des articles 1<sup>er</sup> (limites légitimes à la liberté de communication) et 15 (protection de l'enfance et de l'adolescence) de cette loi, cette faculté, déjà reconnue au CSA, reprend très largement l'esprit de la jurisprudence<sup>29</sup>.

- Sur le refus du CSA de conclure une convention avec une personne morale qui serait contrôlée ou sous l'influence d'un Etat étranger et dont le service est susceptible de porter atteinte, notamment par la diffusion de fausses nouvelles, aux intérêts fondamentaux de la Nation (dont le fonctionnement régulier des institutions), si le critère du contrôle est clair<sup>30</sup>, le critère complémentaire tiré de l'influence exercée, sur la personne morale concernée, par un Etat étranger apparaît plus incertain dans ses contours. Il s'agira pour le CSA d'établir par un faisceau d'indices que la personne morale en cause est sous l'influence d'un Etat étranger. Une telle méthode, même si elle vise les contenus émis par d'autres personnes morales, procède en substance de la même logique que celle déjà suivie par le Conseil d'Etat statuant au contentieux lorsqu'il a pris en compte, pour juger de la légalité d'un refus de conventionnement ou d'une résiliation unilatérale de convention, des circonstances tenant respectivement aux sanctions infligées dans d'autres pays à la société requérante et aux propos tenus, sur la chaîne en cause, avant que la convention dont la résiliation était contestée ait été conclue<sup>31</sup>. La référence aux « intérêts fondamentaux de la Nation » renvoie à une notion déjà définie<sup>32</sup> et le Conseil constitutionnel relève par ailleurs que les exigences qui sont inhérentes à la sauvegarde de ces intérêts ont rang constitutionnel<sup>33</sup>.

De telles dispositions ne méconnaissent toutefois aucun texte international auquel la France serait partie et sont compatibles avec la liberté d'expression dans la mesure où la prévention des atteintes à l'ordre public est au nombre des objectifs de valeur constitutionnelle à concilier avec la liberté d'expression et de communication<sup>34</sup>. La disposition envisagée ne paraît pas non plus incompatible avec celles de la directive

---

<sup>29</sup> CE, 11.02.2004, *Société Médya TV*, n° 249175, Rec. ; CE, 11.07.2012, *Media place partners*, n° 351253, T.

<sup>30</sup> Il renvoie aux dispositions de l'article L. 233-3 du code de commerce

<sup>31</sup> *Société Médya TV*, précitée : CE, 06.01.2006, *Société Lebanese Communication Group*, n° 279596, Rec.)

<sup>32</sup> notamment, aux articles L. 811-3 du Code de la sécurité intérieure et 410-1 du code pénal

<sup>33</sup> décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016

<sup>34</sup> décision n° 2016-738 DC du 10.11.2016

2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 sur les services de médias audiovisuels qui ne procède pas à une harmonisation complète des règles relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels. La Cour de justice de l'Union européenne reconnaît en cette matière aux Etats membres la possibilité de prévoir des règles supplémentaires en lien avec l'ordre public<sup>35</sup>.

La liberté d'expression, telle qu'elle est garantie par les stipulations de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne revêt pas un caractère absolu et peut être limitée dès lors que cette restriction apparaît nécessaire et proportionnée. Par définition, les seuls services qui pourront être légalement visés par la disposition ne rempliront pas la condition à laquelle la Cour européenne des droits de l'homme tend à subordonner la protection de la liberté d'expression des journalistes lorsqu'elle exige d'eux qu'ils assument leurs devoirs et responsabilités en agissant de bonne foi et en fournissant des informations « *fiabiles et précises dans le respect de la déontologie journalistique* »<sup>36</sup>.

Sur la sanction, après mise en demeure, de résiliation unilatérale par le CSA de la convention conclue avec une personne morale contrôlée, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par un Etat étranger ou placée sous l'influence de cet Etat, elle ne peut être prononcée que si ce service porte atteinte, notamment par la diffusion de fausses informations, aux intérêts fondamentaux de la Nation (dont le fonctionnement régulier de ses institutions). Comme il a été dit plus haut, les mêmes garanties procédurales s'appliquent pour cette résiliation unilatérale que celles qui sont prévues pour les autres sanctions<sup>37</sup> que le CSA peut prononcer, y compris en dehors des périodes électorales. Le projet de texte précise que le CSA peut, dans l'exercice de ce pouvoir, « *tenir compte des contenus que la société avec laquelle il a conclu la convention, ses filiales, la personne morale qui la contrôle ou les filiales de celle-ci éditent sur les autres services de communication au public par voie électronique* ». Sur ce point notons qu'il pourra être quelque peu délicat de sanctionner une personne morale en raison des seuls agissements commis par d'autres personnes morales, qui peuvent être sans lien direct avec elle. Pour justifier la sanction prise le CSA devra s'appuyer sur les contenus problématiques des programmes déjà diffusés.

S'agissant de la compétence donnée au CSA par le projet de texte, lors des périodes précédant les élections nationales et les opérations référendaires et l'autorisant à suspendre jusqu'à la fin des opérations de vote, la diffusion par tout procédé de communication électronique d'un service émanant d'une personne morale contrôlée ou sous l'influence d'un Etat étranger, et qui viserait à altérer la sincérité du scrutin à venir. Le fait de borner ce pouvoir à certaines périodes électorales est cohérent au regard de la finalité poursuivie, laquelle est définie de façon suffisamment précise. Les mesures que le CSA pourrait être amené à prendre devront être strictement proportionnées à la gravité des troubles visés. S'agissant d'un nouveau pouvoir de police spéciale confié au CSA, elles devront être motivées et soumises au respect du principe du contradictoire.

---

<sup>35</sup> CJUE, 22.09.2011, *Mesopotamia Broadcast A/S METV*, C-244 et 245/10

<sup>36</sup> CEDH GC, 10.12.2007, *Stoll c/ Suisse*, n° 696998/01

<sup>37</sup> Articles 42 et 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986

## **Partie III Recommandations**

### **3.1 Renforcer la responsabilité des plateformes**

Le droit européen ne reconnaît qu'à la marge la notion de plateforme, pourtant abondamment utilisée par la Commission européenne dans sa communication relative à la lutte contre les fausses informations. Ces acteurs du numérique tombent dans le régime de droit commun établi par la directive 2000/31/CE, dite directive « e-commerce », qui distingue les acteurs du numérique en deux catégories : les éditeurs et les hébergeurs passifs.

L'activité des plateformes en ligne (Google, Twitter, Facebook...) a créé les moyens de diffusion massive de contenus haineux ou d'informations intéressées, trompeuses, voire délibérément mensongères. Elle affecte le système global de l'information en mettant en péril la capacité des citoyens à se forger leurs opinions et à se déterminer librement. Pourtant le cadre légal qui s'applique aujourd'hui aux plateformes ne prend aucunement en compte l'impact de leur activité sur le droit à l'information et la liberté d'opinion des citoyens. Ces plateformes sont en effet régies principalement par le droit commercial, et elles bénéficient d'un régime de quasi irresponsabilité s'agissant des contenus partagés sur leurs services.

Il est donc nécessaire de revoir le statut de ces plateformes, et de créer un statut particulier, distinct de ceux l'hébergeur et de l'éditeur, et prenant en compte leurs activités de diffusion, de curation et de modération de contenus. De ce statut d'« accélérateur de contenu » doivent découler des droits et obligations spécifiques au regard de l'impact de leur activité sur l'accès à l'information journalistique, l'exercice de la liberté d'opinion, et l'intégrité du débat public.

Les plateformes doivent notamment supporter des obligations en matière de transparence, sur leurs algorithmes, sur le sponsoring des contenus, et sur la collecte de données personnelles. Elles doivent également avoir l'obligation de mettre leur politique de modération en ligne en conformité avec les principes fondamentaux des droits à la liberté d'expression et d'information. Elles doivent favoriser la visibilité et l'accès à des informations fiables et dignes de confiance. Une obligation de neutralité à l'égard des informations qu'elles mettent à disposition des utilisateurs, au plan politique, idéologique, religieux ou autre, doit leur être imposée, ainsi que celle de proposer des contenus divers et pluralistes.

Afin de contrôler le respect de ces obligations par les plateformes, il est sans doute utile de réfléchir à la création d'un organe indépendant de régulation, qui sera chargé au plan national, de mener ou diligenter des enquêtes, de préconiser l'adoption de mesures par les plateformes, de prononcer des sanctions, de saisir le parquet, pour vérifier que les algorithmes et la modération sont bien conformes aux principes de la liberté d'expression et aux obligations des plateformes au regard de l'intégrité du débat public.

### **3.2 Encourager la certification et valoriser le travail des journalistes professionnels**

La défense du journalisme suppose de donner un avantage réel à tous ceux qui produisent des informations de manière fiable, quel que soit leur statut. Reporters sans

frontières travaille ainsi à une initiative d'autorégulation innovante, la *Journalism Trust Initiative* (JTI, Initiative pour la fiabilité de l'information), qui vise à favoriser le respect des processus de production journalistique et à donner des avantages concrets à ceux qui les mettent en oeuvre. La *Journalism Trust Initiative* consiste à créer un référentiel pour le journalisme sous la forme d'indicateurs sur la transparence des médias, l'indépendance éditoriale, la mise en oeuvre de méthodes journalistiques et le respect des règles déontologiques. Ces normes (ou "standards") pourraient être établies dans le cadre d'un processus concerté sous l'égide du Comité européen de normalisation (CEN), ouvert aux acteurs concernés du secteur : médias, associations et syndicats professionnels, instances d'autorégulation comme les conseils de presse et les organismes de réglementation, ainsi que les plateformes numériques, annonceurs et représentants des intérêts des consommateurs. Ces normes sont destinées à devenir une référence en matière d'autorégulation des médias et de bonnes pratiques pour tous ceux qui produisent des contenus journalistiques, qu'il s'agisse de blogueurs ou de groupes de médias internationaux. L'adoption des règles ouvrira la voie à un processus de certification.

Des avantages pourraient ainsi être attachés à la qualité et à l'indépendance du journalisme à travers une distribution et un traitement privilégiés par les algorithmes des moteurs de recherche et des réseaux sociaux, avec pour résultat une meilleure visibilité, une plus grande portée et de plus importantes recettes publicitaires. Des représentants des annonceurs, soucieux d'établir une "liste blanche" de médias auxquels associer leur image, ont par ailleurs affirmé leur intérêt pour l'initiative, qui pourrait leur fournir des critères pour affecter leurs dépenses publicitaires. Ce dispositif ou des dispositifs de la même nature pourraient aussi servir de référence pour les aides publiques à la presse, offrant ainsi aux médias des sources de financement complémentaires. Il pourra être utilisé par des organes de régulation et servir de base à un label des médias de confiance.

### **3.3 Renforcer la confiance du citoyen dans les médias : les garanties liées à la lutte contre la désinformation et à l'indépendance des médias**

Comme le montre le rapport publié en octobre dernier par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, la lutte contre la désinformation fait l'objet d'une pluralité de dispositifs dans les différents pays considérés. Ces différents pays ont adopté une législation ou des codes spécifiques ainsi qu'un dispositif de recueil de plaintes des utilisateurs pour violation des règles de déontologie de la profession. Ces plaintes peuvent être adressées aux autorités de régulation ou à des organismes d'autorégulation comme, par exemple le médiateur du radiodiffuseur public néerlandais NPO.

L'existence ou la création de conseils de presse est de nature à avoir des effets positifs sur la lutte contre la désinformation. Ils peuvent être les gardiens des règles sur l'exactitude, l'objectivité et l'équité dans leurs codes d'autorégulation. Ainsi les Pays-Bas ont mis en place un Conseil néerlandais de la presse et en Espagne il existe un système d'autorégulation. Au Royaume-Uni, l'Independent Press Standards Organisation (IPSO) peut exiger des journaux qu'ils publient des rectifications ou ses décisions, en cas de violations graves, d'infliger aux éditeurs des amendes allant jusqu'à un million de livres sterling.

Les conseils de presse d'un certain nombre de pays, dont la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, réglementent non seulement les publications en ligne des journaux mais aussi les *pure-players*. Ainsi en Allemagne, les dispositions du Code de la presse s'appliquent à certaines des sources en ligne les plus lues, notamment Spiegel Online et T-Online News et la grande majorité des plaintes adressées au Conseil de la presse concernent des articles d'information en ligne, tandis qu'au Royaume-Uni, plus de 1 165 publications en ligne sont soumises à l'Editor's code of Practice de l'Independent Press Standards Organisation, le code de la profession. Le gouvernement français vient de confier une mission de réflexion à M. Emmanuel Hoog, ancien président de l'Agence France Presse (AFP) pour réfléchir à la création d'un conseil de presse.

Outre les cadres d'autorégulation, certains Etats ont prévu dans leur législation des dispositions juridiques spécifiques. Ainsi, en Allemagne, des lois sur la presse imposent aux éditeurs de presse de vérifier le contenu, l'origine et l'exactitude factuelle de leurs informations avant de les diffuser, sans toutefois exiger la mise en place d'une sanction en cas de manquement ou le développement d'un droit à une information véridique. Par ailleurs les différents pays pris en compte dans l'étude de l'observatoire ont mis en place un droit de réponse qui impose aux éditeurs de publier les réponses de personnes mises en cause en cas de condamnation.

De tels dispositifs sont de nature à renforcer la confiance du citoyen dans les médias et, ce faisant, ont un effet sur la lutte contre la désinformation.

Il en est de même des garanties qui peuvent être apportées à l'indépendance des médias. Ainsi en France la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias<sup>38</sup> reconnaît un droit d'opposition aux journalistes et prévoit l'adoption obligatoire de chartes déontologiques par les entreprises de presse. Cette disposition étend à l'ensemble des journalistes la protection prévue en faveur des journalistes de l'audiovisuel public au terme de laquelle ils peuvent refuser tout acte contraire à leur conviction professionnelle formée dans le respect de la charte déontologique de l'entreprise. Le texte prévoit par ailleurs que les entreprises ou sociétés éditrices de presse ou audiovisuelles doivent se doter d'une charte déontologique et, pour celles qui en sont dépourvues, engager des négociations dès la promulgation de la loi. Cette charte est rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes. En ce qui concerne les rédactions de l'audiovisuel, le comité institué pour garantir l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information et des programmes est également consulté. Les manquements aux dispositions relatives au droit d'opposition, aux chartes déontologiques ou à l'information du public sur les modifications relatives aux titres entraîneront la suspension de tout ou partie des aides directes ou indirectes dont les entreprises de presse bénéficient.

### **3.4 Utiliser les nouvelles techniques de l'intelligence artificielle ou de la « blockchain » - fact checking**

Il s'agit d'établir des systèmes et des règles clairs de marquage en ce qui concerne les robots et veiller à ce que les activités de ces derniers ne puissent pas être confondues

---

<sup>38</sup> Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias

avec des interactions humaines. Il s'agit aussi de fournir à des organismes fiables de vérification des faits et à des universités (notamment *via* les interfaces de programmation d'applications) un accès aux données des plateformes, tout en veillant au respect de la vie privée des utilisateurs, du secret commercial et de la propriété intellectuelle, de façon à leur permettre de mieux comprendre le fonctionnement des algorithmes utilisés et de mieux analyser et surveiller la dynamique de la désinformation et son incidence sur la société.

La Commission européenne propose par ailleurs de renforcer la lutte contre la désinformation par la mise en place d'un réseau européen d'organes chargés de vérifier la véracité des faits ainsi que d'une plateforme européenne en ligne destinée à soutenir l'effort de ces organes. Dans le cadre du programme Horizon 2020, la Commission propose enfin d'user de nouvelles technologies, dont l'intelligence artificielle ou la « *blockchain* », pour améliorer la capacité de tout citoyen à accéder à des informations correctes ainsi qu'à une diversité de points de vue.

### **3.5 Renforcer l'éducation aux médias : faire du citoyen un acteur de l'information reçue**

Cela passe bien sûr par des actions ciblées en milieu scolaire et universitaire mais aussi par la fourniture aux utilisateurs des outils de personnalisation et d'interaction en ligne pour leur permettre de découvrir plus facilement des contenus et d'accéder plus aisément à des sources d'information différentes offrant des points de vue contrastés et par la fourniture aux utilisateurs des outils aisément accessibles pour signaler des cas de désinformation.

Cela passe aussi par l'évaluation des contenus par les utilisateurs au moyen d'indicateurs de la fiabilité des sources de contenu basés sur des critères objectifs et approuvés par les associations de médias d'information, conformément aux principes et aux processus journalistiques, à la transparence en matière de propriété des médias et à la vérification de l'identité

### **3.6 Agir au niveau européen : les initiatives de l'Union européenne**

Les instances européennes se sont emparées de la question de la lutte contre les fausses informations, s'en remettant toutefois et pour l'essentiel à la bonne volonté des acteurs, écartant à ce stade toute initiative de nature législative.

Le 10 octobre, le Parlement a voté une résolution faisant suite au scandale Cambridge Analytica. Bien que non contraignante, cette résolution converge largement avec le texte français, en particulier en encourageant la transparence des contenus publicitaires à caractère politique.

Le 12 septembre dernier, en marge du discours sur l'État de l'Union de Jean-Claude JUNCKER, la Commission a annoncé une série de mesures visant à garantir des élections « libres et équitables » et adopté une recommandation, non législative, relative aux réseaux de coopération en matière d'élections, à la transparence en ligne, à la protection contre les incidents de cybersécurité et à la lutte contre les campagnes de

désinformation. Dans cette recommandation, la Commission préconise notamment une plus grande transparence du ciblage et des publicités à caractère politique.

C'est également à la suite des conclusions du groupe d'experts de haut niveau que la Commission avait mobilisé au printemps dernier ; et de la publication d'une communication de la Commission en avril 2018<sup>39</sup>, qu'a été signé, le 26 septembre dernier, un code de bonnes pratiques sur la désinformation en ligne. Associant les principales plateformes en ligne américaines (FACEBOOK, TWITTER, GOOGLE) et les acteurs de l'industrie publicitaire (annonceurs, régies publicitaires), il prévoit notamment la mise en place de systèmes pour assécher les revenus publicitaires de certains comptes sur les réseaux sociaux et l'obligation d'identifier comme telles les « publicités politiques ». Il ne fixe toutefois pas d'objectifs chiffrés et mesurables. La Commission doit évaluer les progrès réalisés par les acteurs de l'internet et rendra un premier rapport en décembre 2018. Elle décidera alors si d'autres actions, notamment législatives, doivent être menées.

\*

Internet a largement modifié les modalités d'accès à l'information : une part de plus en plus importante des jeunes utilisent les médias en ligne comme unique source d'information. Ainsi, en 2016, selon un baromètre européen, les réseaux sociaux et les moteurs de recherche étaient les biais privilégiés de recherche de l'information pour 57 % des utilisateurs au sein de l'Union européenne. S'armer face à une forme de guerre hybride que mènent à l'Europe dans son ensemble des organes publics et privés, sous contrôle étatique ou non, suppose une réponse d'ensemble, qui ne se fonde pas uniquement sur la répression. L'action des plateformes en ligne, sur lesquelles les fausses informations se répandent le plus vite sans qu'aucune vérification ne puisse servir de filtre initial, est cruciale. À ce titre, les obligations de transparence que comprennent les propositions de loi seront un outil supplémentaire entre les mains des citoyens pour savoir qui finance des contenus politiques sponsorisés, et dans quel but.

Ces textes constituent donc une étape et un progrès par rapport au droit existant. La manière dont ils seront appliqués sera décisive pour mesurer leur efficacité et leur compatibilité avec les principes reconnus sur le plan international, notamment la liberté d'expression.

---

<sup>39</sup> Communication de la Commission « Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne » COM(2018) 236 final