

Loi relative à la lutte contre les fausses informations

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.

Si les responsabilités civiles et pénales des auteurs de ces fausses informations peuvent être recherchées 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.

Les mesures prises 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.

Afin d'être en mesure de contrecarrer d'éventuelles opérations de déstabilisation qui pourraient survenir lors des prochaines échéances électorales, trois axes de réforme sont envisagés :

- D'une part, de nouveaux outils permettront de mieux lutter contre la diffusion de fausses informations durant la période électorale.

Il s'agit, durant les périodes pré-électorale et électorale (c'est-à-dire à compter de la date de publication du décret convoquant les électeurs) :

- 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 à bref délai visant à faire cesser leur diffusion.

Tel est l'objet du titre Ier.

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

L'article L. 111-7 du code de la consommation impose d'ores et déjà aux opérateurs de plateformes en ligne une obligation de loyauté à destination des consommateurs. Cette obligation concerne leurs conditions générales d'utilisation, ou encore leurs modalités de référencement, de classement et de déréférencement des offres mises en ligne.

L'article L. 111-7 du code de la consommation prévoit également que ces plateformes doivent 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. Cette obligation 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.

S'agissant de l'enjeu spécifique de la lutte contre les fausses informations en période électorale, ces obligations viendraient compléter les dispositions de droit commun en matière de transparence des plateformes qui découlent des articles L. 111-7 et suivants du code de la consommation.

Ces obligations de transparence 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. Sans préjudice des obligations déjà applicables en vertu de l'article L. 111-7 du code de la consommation, 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 (article L. 52-1 du code électoral) 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.

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.

L'approche pénale étant insuffisante à remplir l'objectif poursuivi, l'article 1er propose d'introduire, au sein du code électoral, une nouvelle action en référé devant le juge civil dont la mise en œuvre serait limitée aux périodes pré-électorale et électorale précitées. 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 ». Il sera applicable lorsque des fausses informations (à l'exclusion, naturellement, des contenus parodiques ou satiriques) et de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir auront été diffusés 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.

Compte tenu du caractère national de l'écho donné à la diffusion massive des fausses informations objet de la présente mesure, il est prévu de donner compétence exclusive au tribunal de grande instance de Paris pour connaître de ces actions, cette compétence étant fixée par un décret auquel il est renvoyé.

L'article 2 a pour objet de rendre ces nouvelles dispositions applicables durant les élections sénatoriales et l'article 3 durant les élections des représentants français au Parlement européen.

- D'autre part, de nouveaux pouvoirs sont conférés au Conseil supérieur de l'audiovisuel : le titre II vise à permettre au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'empêcher, de suspendre ou de mettre fin à la diffusion de services de télévision contrôlés par un État étranger et qui portent atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou participent à une entreprise de déstabilisation de ses institutions.

La modification de l'article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication par l'article 4 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.

Le second alinéa autorise quant à lui le Conseil supérieur de l'audiovisuel à refuser un conventionnement à une chaîne lorsqu'elle 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 », notion qui figure déjà dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. 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. Enfin, il autorise 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.

L'article 5 insère un nouvel article 33-1-1 pour instituer une procédure exceptionnelle de suspension administrative de la diffusion d'un service conventionné, en période électorale (élections présidentielles, législatives, sénatoriales, européennes et référendum), si les agissements en cause ont pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin à venir.

Le nouvel article 42-6 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication créé par l'article 6 organise un régime de sanction parallèle à celui créé pour le refus de conventionnement, permettant au Conseil supérieur de l'audiovisuel de retirer la convention en cas d'agissements postérieurs à sa signature, selon la procédure prévue par l'article 42-7 de la loi du 30 septembre 1986 (article 7).

L'article 8 prévoit la modification de l'article 42-10 de la même loi qui organise le référé administratif audiovisuel permettant au président de la section du contentieux du Conseil d'État, à la demande du Conseil supérieur de l'audiovisuel, d'ordonner au responsable d'un service de communication audiovisuelle de se mettre en conformité avec ses obligations. Il vient compléter le dispositif en permettant au juge de suspendre en urgence la diffusion d'un service pour les mêmes motifs que ceux autorisant le Conseil supérieur de l'audiovisuel à résilier une convention. Cette procédure est complémentaire du pouvoir de résiliation conféré au Conseil supérieur de l'audiovisuel, en ce qu'elle permet de suspendre en urgence la diffusion d'un service sans attendre que la procédure de sanction engagée par le Conseil, encadrée par des contraintes procédurales spécifiques, ne soit parvenue à son terme. Elle est en revanche 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.

- Enfin, le devoir de coopération des intermédiaires techniques est renforcé ; le titre III crée au sein du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique un article 7 bis visant à ajouter la lutte contre les fausses informations aux obligations de coopération imposées aux intermédiaires techniques I de l'article 6.

Ce devoir de coopération, élargi par l'article 9, 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. Cette troisième obligation est transversale et impose une transparence dans la mise en place des deux premières obligations.

Le titre IV porte sur les dispositions relatives à l'outre-mer.

TITRE IER

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ELECTORAL

Article 1er

I. – Le livre Ier du code électoral est ainsi modifié :

1° Au chapitre VII du titre Ier, il est rétabli un article L. 112 ainsi rédigé :

« Art. L. 112. - Toute infraction aux dispositions de l'article L. 163-1 sera punie d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 75 000 euros. »

« Les personnes morales, déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies à l'alinéa précédent encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du même code, les peines prévues par les 2° et 9° de l'article 131-39 de ce code. L'interdiction mentionnée au 2° de cet article est prononcée pour une durée de cinq ans au plus et porte sur l'activité professionnelle dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise. »

2° Au début du chapitre VI du titre II, il est inséré deux articles L. 163-1 et L. 163-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 163-1. – A compter de la publication du décret de convocation des électeurs et jusqu'à la fin des opérations de vote, les opérateurs de plateforme en ligne au sens de l'article L. 111-7 du code de la consommation, dont l'activité dépasse un seuil de nombre de connexions sur le territoire français, sont tenus :

« 1° de donner à l'utilisateur une information loyale, claire et transparente sur l'identité et la qualité de la personne physique ou morale ainsi que de celle pour le compte de laquelle, le cas échéant, elle agit, qui verse à la plateforme des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information » ;

« 2° de rendre public le montant des rémunérations reçues en contrepartie de la promotion de contenus d'information, ainsi que l'identité des personnes physiques ou morales desquelles elles les ont reçues lorsque ce montant est supérieur à un seuil fixé par décret.

« Les modalités d'application du présent article sont définies par décret. »

« Art. L. 163-2. – I. – Pendant la période qui s'ouvre à compter de la date de publication du décret convoquant les électeurs et jusqu'à la fin des opérations de vote, lorsque des faits constituant des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusés artificiellement et de manière massive par le biais d'un service de communication au public en ligne, le juge des référés peut, à la demande du ministère public ou de toute personne ayant intérêt à agir, et sans préjudice de la

réparation du dommage subi, prescrire à toute personne mentionnée au 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou, à défaut, à toute personne mentionnée au 1 du I de ce même article, toutes mesures aux fins de faire cesser cette diffusion, telles que le déréférencement d'un site diffusant ces fausses informations ou le retrait des contenus diffusant des fausses informations. Il peut aussi ordonner aux personnes mentionnées au 2 du I du même article 6 d'empêcher l'accès aux adresses électroniques des services de communication au public en ligne diffusant ces fausses informations. »

« II. – Le juge des référés se prononce dans un délai de 48 heures. »

« III. – Les actions fondées sur le présent article sont exclusivement portées devant un tribunal de grande instance déterminé par décret. »

Article 2

I. – Au début du chapitre V du titre IV du livre deuxième du code électoral, il est rétabli un article L. 306 ainsi rédigé :

« Art. L. 306. – Les dispositions des articles L. 163-1 et L. 163-2 sont applicables. »

II. – A l'article L. 327 du même code, la référence : « L. 113 » est remplacée par la référence : « L. 112 ».

Article 3

Au début du chapitre V de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, il est inséré un article 14-2 ainsi rédigé :

« Art. 14-2. - Les dispositions des articles L. 163-1 et L. 163-2 du code électoral sont applicables à l'élection des représentants au Parlement européen. »

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI DU 30 SEPTEMBRE 1986 RELATIVE A LA LIBERTE DE COMMUNICATION

Article 4

L'article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV. - Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut refuser de conclure la convention prévue au présent article pour la distribution d'un service relevant de la compétence de la France si cette interdiction est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public ou si, eu égard à sa nature même, la programmation de cette chaîne méconnaît les autres dispositions des articles 1er et 15.

« Lorsque cette convention est demandée par une personne morale contrôlée au sens du 2° de l'article 41-3 par un État étranger ou sous l'influence de cet État le Conseil peut, sous réserve des engagements internationaux de la France, également refuser cette demande si ce service est susceptible de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou de participer à une entreprise de déstabilisation de ses institutions, notamment par la diffusion de fausses nouvelles. Pour apprécier ce risque, le Conseil

peut notamment tenir compte des contenus que le demandeur, ses filiales, la personne morale qui le contrôle ou les filiales de celle-ci éditent sur les autres services de communication au public par voie électronique. »

Article 5

Après l'article 33-1 de la même loi, il est inséré un article 33-1-1 ainsi rédigé :

« Art. 33-1-1 - Au cours de la période qui s'ouvre à compter de la date de publication du décret convoquant les électeurs pour l'élection du Président de la République, des députés, des sénateurs, des représentants au Parlement européen et les opérations référendaires, s'il constate que la diffusion du service titulaire d'une convention conclue avec une personne morale contrôlée au sens du 2° de l'article 41-3 par un État étranger ou sous l'influence de cet État, porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou participe à une entreprise de déstabilisation de ses institutions, notamment par la diffusion de fausses nouvelles, en ayant pour objet ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin à venir, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut, pour prévenir ou faire cesser ce trouble, ordonner la suspension de sa diffusion par tout procédé de communication électronique, jusqu'à la fin des opérations de vote. ».

Article 6

Après l'article 42-5 de la même loi, il est rétabli un article 42-6 ainsi rédigé :

« Art. 42-6. - Sous réserve des engagements internationaux de la France, le Conseil peut, après mise en demeure, prononcer la sanction de résiliation unilatérale de la convention conclue en application de l'article 33-1 avec une personne morale contrôlée au sens du 2° de l'article 41-3 par un État étranger ou sous l'influence de cet État, si la diffusion de ce service porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou participe à une entreprise de déstabilisation de ses institutions, notamment par la diffusion de fausses nouvelles. Pour apprécier cette atteinte, le Conseil peut notamment 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. »

Article 7

Aux premier et dixième alinéas de l'article 42-7 de la même loi, après la référence : « 42-4, », il est inséré la référence : « 42-6 ».

Article 8

L'article 42-10 de la même loi est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après les mots : « par un opérateur satellitaire » sont insérés les mots : « ou par un distributeur de services » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Cette demande peut notamment avoir pour objet de faire cesser la diffusion ou la distribution par un opérateur de réseaux satellitaires ou par un distributeur de services d'un service de communication audiovisuelle relevant de la compétence de la France contrôlé au sens du 2° de l'article 41-3 par un État étranger ou sous l'influence de cet État, si ce service porte atteinte aux intérêts fondamentaux de

la Nation ou participe à une entreprise de déstabilisation de ses institutions, notamment par la diffusion de fausses nouvelles. Pour apprécier cette atteinte, le juge peut notamment 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.
»

TITRE III

DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI DU 21 JUIN 2004 POUR LA CONFIANCE DANS L'ECONOMIE NUMERIQUE

Article 9

L'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique est ainsi modifié :

1° Au I, il est inséré un 7 bis ainsi rédigé :

« 7bis. Compte tenu de l'intérêt général attaché à la lutte contre la diffusion des fausses informations mentionnées à l'article 27 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse et à l'article L. 97 du code électoral, les personnes mentionnées aux 1 et 2 doivent mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type d'informations. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toute activité de diffusion de ces fausses informations qui leur serait signalée et qu'exerceraient les destinataires de leurs services et, d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre la diffusion de fausses informations. »

« Tout manquement aux obligations définies à l'alinéa précédent est puni des peines prévues au 1 du VI. »

2° Au 1 du VI, après les mots : « cinquième alinéas du 7 » sont insérés les mots : « et au 7bis ».

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES A L'OUTRE-MER

Article 10

I. – Le code électoral est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 388, la référence : « loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique » est remplacée par la référence : « loi n° XX du XX relative à la lutte contre les fausses informations » ;

2° A l'article L. 395, la référence : « loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique » est remplacée par la référence : « loi n° XX du XX relative à la lutte contre les fausses informations » ;

3° A l'article L. 439, la référence : « loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs » est remplacée par la référence : « loi n° XX du XX relative à la lutte contre les fausses informations ».

II. – Au premier alinéa de l'article 26 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, la référence : « loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique » est remplacée par la référence : « loi n° XX du XX relative à la lutte contre les fausses informations ».

III. – A l'article 108 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, la référence : « loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique » est remplacée par la référence : « loi n° XX du XX relative à la lutte contre les fausses informations ».

IV. – Le premier alinéa du I de l'article 57 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique est complété par les mots : « dans leur rédaction résultant de la loi n° XX du XX relative à la lutte contre les fausses informations ».