

N° 667 (avis) et N° 668 (rapport)

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juillet 2018

AVIS

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relative à la **lutte contre la manipulation de l'information,***

et

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relative à la **lutte contre la manipulation de l'information,***

Par M. Christophe-André FRASSA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 772, 799, 974, 978, 990, T.A. 151 et T.A. 152

Sénat : 623, 629, 669 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES « FAKE NEWS », UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À COMBATTRE	9
A. LES « FAKE NEWS » OU LA MANIPULATION D'INFORMATIONS INEXACTES OU TROMPEUSES	9
1. <i>Les « fake news », les rumeurs à l'heure des réseaux sociaux ?</i>	10
2. <i>Les « fake news », un moyen au service d'une finalité</i>	11
3. <i>Les réseaux sociaux et autres plateformes en ligne, acteurs de la lutte contre la diffusion des « fake news »</i>	13
B. LA QUESTION DES LIMITES DES DISPOSITIONS ACTUELLES POUR LUTTER EFFICACEMENT CONTRE CE PHÉNOMÈNE	14
1. <i>Le cadre législatif actuel : une répression équilibrée des mensonges en démocratie</i>	14
a) <i>Les dispositions du code électoral visant à garantir le bon déroulement des campagnes électorales</i>	15
b) <i>La tradition à la fois répressive et libérale de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse</i>	15
c) <i>Les autres dispositions permettant de faire cesser les « fausses informations »</i>	18
d) <i>Une tradition juridique française de liberté de critiques et de polémiques dans le débat politique, soutenue par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</i>	20
2. <i>La question des limites des dispositions actuelles d'encadrement de la liberté d'expression pour lutter efficacement contre les « fake news »</i>	22
a) <i>Des délais d'action insuffisamment rapides ?</i>	22
b) <i>La question de l'adaptation des procédures de la loi du 29 juillet 1881 aux phénomènes numériques viraux</i>	23
II. L'OBJET DES PROPOSITIONS DE LOI : UN PROJET DE RÉGULATION DES CONTENUS DIFFUSÉS SUR INTERNET	24
A. LES DISPOSITIONS DU TITRE I^{ER} DE LA PROPOSITION DE LOI ET CELLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : LA LUTTE CONTRE LES FAUSSES INFORMATIONS EN PÉRIODE ÉLECTORALE	25
1. <i>De nouvelles exigences de transparence pour les plateformes (nouveaux articles L. 112 et L. 163-1 du code électoral)</i>	25
2. <i>La création d'un référé visant à faire cesser la diffusion des fausses informations (nouveaux articles L. 163-1 A et L. 163-2 du code électoral)</i>	26
B. LES DISPOSITIONS DU TITRE II BIS DE LA PROPOSITION DE LOI : LA RÉGULATION DES PLATEFORMES	27

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : LE REFUS D'UN DISPOSITIF INABOUTI, INEFFICACE ET DANGEREUX	29
A. LE RÉFÉRÉ « ANTI-FAUSSES INFORMATIONS », UN DISPOSITIF INSUFFISAMMENT PRÉPARÉ	30
1. <i>Le choix de l'absence d'amélioration des procédures existantes et de la création d'un dispositif ad hoc.....</i>	30
2. <i>Une définition hasardeuse de la fausse information</i>	30
3. <i>Le champ d'application du dispositif de référé en question</i>	32
4. <i>Des exigences de transparence qui manquent leur cible</i>	33
B. DES PROPOSITIONS DE LOI PRÉSENTANT DES RISQUES IMPORTANTS	33
1. <i>Le risque d'un dispositif inefficace, voire contre-productif.....</i>	33
2. <i>Le risque d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression dans un débat démocratique</i>	35
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	53
TABLEAUX COMPARATIFS	57

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 17 juillet 2018, sous la présidence de **M. François Pillet, vice-président**, puis de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le **rapport pour avis de M. Christophe-André Frassa** sur la **proposition de loi n° 623 (2017-2018)**, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la **lutte contre la manipulation de l'information**, dont l'examen du titre I^{er}, relatif aux dispositions modifiant le code électoral, et du titre IV, relatif à l'application outre-mer, lui a été délégué par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, ainsi que son **rapport sur la proposition de loi organique n° 629 (2017-2018)**, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la **lutte contre la manipulation de l'information**.

Après avoir présenté **l'ampleur prise par le phénomène des « fake news »**, notamment en matière politique, le rapporteur a souligné l'abondance de dispositions législatives existantes pour lutter contre les fausses informations qui portent atteinte à la sincérité d'un scrutin, à l'honneur, à la considération ou à la vie privée d'une personne, ou encore qui causent un trouble à l'ordre public. Il a insisté sur les **possibilités d'action en référé**, notamment sur le fondement de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 relative à la confiance dans l'économie numérique (LCEN).

Le rapporteur a présenté son analyse des dispositions du titre I^{er} de la proposition de loi n° 623 (2017-2018), rendues applicables à l'élection présidentielle par la proposition de loi organique n° 629 (2017-2018), qui prévoient notamment la création d'un référé *ad hoc* permettant de faire cesser, en période électorale, la diffusion « *des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir* » lorsque celles-ci sont diffusées sur Internet « *de manière délibérée, de manière artificielle ou automatisée et massive* ».

Il a regretté l'élaboration précipitée de ces propositions de loi, l'engagement de la procédure accélérée pour leur examen et l'imprécision de la définition de la fausse information (« *toute allégation ou imputation d'un fait inexacte ou trompeuse* ») et de la notion de « *contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général* ».

Il a considéré que le nouveau référé ne serait ni utile ni efficace : en faisant le choix d'un dispositif nouveau, plutôt que d'une amélioration des procédures existantes, la proposition de loi s'est privée de l'efficacité des procédures habituelles en matière de diffamation, où le propos diffamatoire est présumé de mauvaise foi, sauf démonstration contraire (exception de bonne foi) ou établissement de la véracité des faits allégués (exception de vérité).

Enfin, le rapporteur a jugé dangereux de confier à un juge des référés, juge de l'évidence, la mission de déterminer, en 48 heures, si une information diffusée sur Internet est authentique, inexacte ou trompeuse et si elle est « *susceptible de troubler le scrutin à venir* » : comment déterminer l'influence d'une information sur un scrutin qui n'a pas eu lieu ? La rapidité avec laquelle le juge des référés devra statuer risque d'engendrer des décisions contestables et des jurisprudences contraires entre le juge judiciaire et le juge de l'élection.

Aussi la commission des lois a-t-elle décidé de **proposer à la commission de la culture de ne pas adopter les articles de la proposition de loi n° 623 (2017-2018)**, pour l'examen desquels elle avait reçu une délégation et de soutenir les motions tendant à opposer la question préalable à ce texte.

À l'initiative de son rapporteur et du groupe socialiste et républicain, la commission a décidé de **soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique n° 629 (2017-2018)**.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte. En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale.

« *La vérité n'a pas de contraire.* »

Georges Braque, *Le jour et la nuit* (1952)

« *Il n'y a que les petits hommes qui redoutent les petits écrits.* »

Pierre Augustin Caron de Beaumarchais, *Le mariage de Figaro* (1784)

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, en première lecture et en procédure accélérée¹, la proposition de loi n° 623 (2017-2018) et la proposition de loi organique n° 629 (2017-2018) *relatives à la lutte contre la manipulation de l'information*, adoptées par l'Assemblée nationale le 3 juillet 2018.

Votre commission des lois est **saisie au fond** de la proposition de loi organique n° 629 (2017-2018) et s'est **saisie pour avis** de la proposition de loi n° 623 (2017-2018), qu'il s'agisse de son titre I^{er}, relatif aux dispositions modifiant le code électoral, et de son titre IV, relatif à l'application outre-mer, pour l'examen desquels elle a reçu une délégation au fond de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, mais également de son titre II *bis*, qui relève de sa compétence en matière de libertés publiques (encadrement et protection de la liberté d'expression sur Internet) et de droits civil et pénal (régime de responsabilités civile et pénale des intermédiaires techniques).

Déposées par notre collègue député Richard Ferrand et les membres du groupe La République en Marche et apparentés, respectivement les 16 et 21 mars 2018, soumises à l'avis du Conseil d'État au mois d'avril, sensiblement réécrites en commission au mois de mai puis en séance publique le 3 juillet dernier, ces deux propositions de loi ont pour objet de traduire la volonté du président de la République, exprimée lors de ses vœux à la presse le 3 janvier 2018², de « *faire évoluer notre dispositif juridique pour protéger la vie démocratique de ces fausses nouvelles* ».

¹ Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ces deux textes le 26 mars 2018.

² Le discours est consultable à cette adresse : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-l-occasion-des-v-ux-a-la-presse/>

La principale mesure consiste en la création d'un référé *ad hoc*, inspiré du référé créé par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 *pour la confiance dans l'économie numérique* (LCEN), afin de faire cesser, en période électorale, la diffusion « *des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir* » lorsque celles-ci sont diffusées sur Internet « *de manière délibérée, de manière artificielle ou automatisée et massive* ».

Une telle évolution pose ainsi la question de la protection accordée à la vérité, notamment en période électorale, et par contraste celle de la définition des mensonges interdits et des mensonges acceptables dans une société démocratique.

Si le phénomène des « *fake news* », de la manipulation des informations et de leur propagation virale a émergé avec les plateformes en ligne, et notamment les réseaux sociaux, les mensonges, les rumeurs et la diffusion d'informations biaisées émaillent depuis longtemps le débat public, particulièrement le débat politique.

C'est pourquoi certaines fausses allégations ou fausses informations sont d'ores et déjà réprimées, directement ou indirectement, par plusieurs dispositions de notre droit existant. Dès lors, pourquoi légiférer ? Quel vide juridique justifie l'examen en procédure accélérée de deux propositions de lois ?

Sans doute convient-il de mieux protéger le débat public démocratique face à la diffusion massive et numérique de fausses informations. Mais une telle protection passe-t-elle par la création, en France, d'un référé *ad hoc* pour faire cesser la diffusion de fausses informations souvent propagés par des intermédiaires anonymes situés à l'étranger ?

Sans doute convient-il également d'améliorer les dispositions existantes destinées à assurer la protection de la vie privée, de mieux prévenir et réprimer les atteintes à la sincérité d'un scrutin par un meilleur encadrement de certaines technologies d'influence sur les réseaux sociaux¹. Mais faut-il pour autant entraver la libre circulation d'informations en période électorale ? Et comment le juge des référés, juge de l'évidence, pourrait-il établir *a priori* qu'une telle « *fausse information* » est de nature à altérer la sincérité d'un scrutin qui n'a pas encore eu lieu ?

Les deux propositions de loi soumises à l'examen du Sénat apparaissent à contre-courant de la tradition juridique française d'encadrement des abus de la liberté d'expression, qui se caractérise par la définition d'infractions pénales précises et exemptes de toute ambiguïté. Elles apparaissent également contraires aux évolutions des jurisprudences française et européenne qui, en matière politique et particulièrement électorale, accordent de plus en plus une large place à la liberté d'expression,

¹ Par exemple, l'achat de faux comptes.

fut-elle polémique. Moment de liberté, la période électorale devrait-elle devenir désormais une période de censure ?

En raison des **doutes sur l'efficacité des dispositions** proposées mais également en raison des **risques d'une atteinte disproportionnée à la liberté de communication** que présente la principale disposition de la proposition de loi, il n'est pas apparu pertinent à votre commission de légiférer, de manière précipitée, sur ces deux textes.

Pour toutes ces raisons, votre **commission des lois a considéré** qu'il n'y avait **pas lieu de délibérer sur la proposition de loi ordinaire n° 623 (2017-2018) et organique n° 629 (2017-2018) relative à la lutte contre la manipulation de l'information.**

I. LES « FAKE NEWS », UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À COMBATTRE

Votre commission s'est interrogée sur la nature du phénomène que les propositions de loi entendent combattre et sur la pertinence de la création d'un nouveau dispositif juridique, au regard du droit existant.

A. LES « FAKE NEWS » OU LA MANIPULATION D'INFORMATIONS INEXACTES OU TROMPEUSES

La traduction française du terme « *fake news* » n'est pas aisée, non plus que la définition de son champ d'application.

D'un point de vue littéral, les « *fake news* » ne sont pas nécessairement des informations fausses mais plutôt des informations trompeuses. Dans une large acception du terme, des sites parodiques peuvent ainsi être susceptibles d'être qualifiés de « *fake* ».

Selon Mme Divina Frau-Meigs, professeure à l'Université Paris III Sorbonne-Nouvelle en sciences de l'information et membre du comité d'experts sur les « *fake news* » mis en place par la Commission européenne, entendue par votre commission et la commission de la culture¹, il serait ainsi préférable de parler de « *désinformation* » ou de « *mal-information* », au motif que le phénomène peut concerner des informations justes mais biaisées ou manipulées. D'autres universitaires préfèrent parler d'« *infox* », soit la contraction d'information et d'intoxication, ou d'« *informations fallacieuses* »².

¹ Le compte rendu de la table-ronde du 3 avril 2018 est disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180402/lois.html#toc2>

² Ces deux termes ont été proposés par la commission d'enrichissement de la langue française.

1. Les « *fake news* », les rumeurs à l'heure des réseaux sociaux ?

Les sociologues ont rapproché l'analyse des « *fake news* » modernes de l'analyse des rumeurs, récurrentes dans le débat public depuis plusieurs siècles.

Selon l'analyse sociologique de la « **consistance cognitive**¹ », les rumeurs ou les fausses informations diffusées sont d'autant plus acceptées par un individu ou un groupe qu'elles font « *écho à des préjugés, des croyances ou des jugements déjà partagés*² ».

Certains modèles³ identifient qu'une rumeur peut ainsi naître de cinq mécanismes : l'**omission** de certains éléments (un fait avéré devient « *fake* » en raison de l'oubli de certains aspects), l'**intensification** d'autres éléments, la **généralisation** d'un message, l'**attribution erronée de la source** d'un message ou la « **surspécification** », soit l'ajout de détails faux au message initial.

Ancestrales, les rumeurs présentent néanmoins de **nouvelles spécificités à l'heure des réseaux sociaux** qui jouent un rôle non négligeable, non pas dans leur production mais dans leur propagation.

Plusieurs événements, le tremblement de terre au Japon en 2011, les attentats du marathon de Boston de 2013, ou encore l'attentat du 14 juillet 2016 à Nice ont ainsi donné lieu à l'apparition fulgurante de fausses informations à tendance complotistes sur certains sites Internet ou plateformes (Facebook, Twitter, *etc.*). L'analyse sociologique de ces rumeurs⁴ a démontré le **rôle joué, malgré elles, par les plateformes dans la diffusion des fausses informations**.

Un réseau social permet, en quelques minutes, de partager des milliers de fois une opinion ou allégation susceptible de toucher un grand nombre de personnes, que cette opinion ou allégation soit vraie ou fausse.

L'application à Twitter, par exemple, du modèle « *fonctionnaliste* » de la rumeur, évoqué précédemment, se révèle assez édifiante :

- la nécessaire brièveté du message - du *tweet* - restreint la somme des informations communiquées (omission) ;

¹ Selon Michel-Louis Rouquette, le « syndrome de la rumeur » repose sur deux processus, la cohésion sociale et la consistance cognitive. Il définit la consistance cognitive comme « le fait que les individus cherchent préférentiellement à maintenir ou à rétablir la cohérence interne de leur système cognitif. Celle-ci est assurée lorsque les informations, les opinions ou les croyances afférentes à une situation particulière sont mutuellement compatibles. »

² Voir Camille Alloing, Nicolas Vanderbiest, « La fabrique des rumeurs numériques. Comment la fausse information circule sur Twitter ? », *Le temps des médias*, n°30, 2018.

³ Michel-Louis Rouquette, « Le syndrome de la rumeur », *Communications*, volume 52 n° 1, 1990, pages 119-123.

⁴ *Ibid.*

- l'ajout d'un « *hashtag* # » contextualise le débat et permet de rattacher le message à une plus grande « conversation » (généralisation) ;
- la possibilité d'attribuer un message (@Untel), même à tort, participe à légitimer ce message (attribution d'une source) ;
- la possibilité d'ajouter des photos accroît la visibilité du message (surspécification).

Surtout, l'intensification de la visibilité d'un *tweet* est possible par un simple *retweet* du message, et peut même être accrue en cas de « reconnaissance » en tant que « *trending topic*¹ » sur la page d'accueil de Twitter. Plus des profils « réputés » « retweetent » un message, plus celui-ci apparaît crédible.

Les réseaux sociaux confortent également les « *fake news* » en raison des phénomènes dits de « bulle de filtrage » ou « bulles de filtres² » : les modèles économiques des plateformes, qu'il s'agisse de réseaux sociaux comme Facebook ou de moteur de recherche comme Google, reposent en effet sur le **profilage de l'utilisateur** et la capacité de la plateforme à proposer à l'utilisateur **des contenus en accord avec ses préférences** (le *retargeting* ou la publicité contextuelle), au risque d'un **renfermement idéologique** : ce ciblage, à visée d'abord publicitaire, aboutit à créer une forme de « *propagande individualisée* »³.

2. Les « *fake news* », un moyen au service d'une finalité

Les objectifs des producteurs de « *fake news* » sont **très divers**.

La plupart des « *fake news* » répondent en réalité à des finalités **commerciales ou publicitaires**. Les principaux producteurs et diffuseurs de « *fake news* » sont en effet des sites « *appeaux à clics* » qui visent à biaiser une information vraie afin d'attirer un maximum de vues sur leurs pages. Les contenus sensationnalistes, qui polarisent le débat, sont ainsi susceptibles d'attirer plus d'internautes.

En 2017, 1,7 milliard de publicités permettant de monétiser des fausses informations ou des informations biaisées ont été retirées par Google, qui a également fermé 100 000 comptes publicitaires d'éditeurs de sites pour les mêmes raisons.

Outre les sites publicitaires, les sites internet de certains courants politiques extrêmes peuvent également relayer des « *fake news* », des points

¹ Un *trending topic* (TT) met en lumière la popularité de certains termes sur le réseau social : générés régulièrement à partir d'un algorithme statistique, ils sont déterminés en fonction du nombre de comptes qui interagissent sur ce hashtag ou sur ce mot, du nombre de tweets mentionnant les dits mots ou encore de la vitesse d'évolution des tweets.

² Selon l'expression d'Eli Pariser.

³ Cf. Francesca Musiani, sociologue au CNRS, spécialiste de l'architecture et de la gouvernance du Web.

de vue « orientés » sur l'actualité ou plus généralement des actualités présentées avec un angle conspirationniste : il s'agit, selon Philippe Mouron¹, de nouvelles « *plus ou moins fausses, présentées comme vraies* » ou encore d'« *informations alternatives* ». Ces informations concernent tant la politique que des faits divers locaux ou, le plus souvent, des théories scientifiques avec l'affirmation de contre-vérités scientifiques présentées comme des « controverses ».

Lors de ses vœux à la presse en janvier 2018, le président de la République, M. Emmanuel Macron, soulignait l'irruption dans le champ médiatique des « *fake news* » et la remise en cause de la figure du journaliste à l'heure où « *la technologie et l'argent subviennent au manque de compétences et l'indifférenciation des paroles et des avis conduit à tout confondre* ». Davantage que les fausses nouvelles ou les fausses informations, le président de la République ciblait les « *stratégie[s] financée[s] visant à entretenir le doute, à forger des vérités alternatives, à laisser penser que ce que disent les politiques et les médias est toujours plus ou moins mensonger* ».

Enfin, sur le même spectre des « *fake news* », se situent les **phénomènes de « triche » électorale**, avec la diffusion de fausses informations par des *bots*², des communautés militantes, ou encore par des « *fermes*³ » de faux comptes. Cette diffusion peut également être facilitée par l'achat de « faux » *likes* sur des réseaux sociaux afin de créer l'impression artificielle qu'un message est largement approuvé (il s'agit du phénomène dit *d'astroturfing*⁴).

Plusieurs élections nationales ont été récemment concernées par la diffusion massive de fausses informations, qu'il s'agisse de certaines élections en Amérique latine⁵, du référendum sur le *Brexit* au Royaume-Uni, de l'élection présidentielle américaine⁶ ou même de l'élection présidentielle française avec la publication des « *Macron leaks* », quelques heures avant le second tour de l'élection, mêlant piratage de vrais emails et mise en ligne de documents fabriqués de toutes pièces. Il semble que des acteurs, principalement étrangers, ayant pour objectif d'influencer certains processus électoraux, mobilisent désormais tous les moyens à leurs dispositions, y compris la diffusion de fausses informations sur certaines plateformes numériques.

¹ Philippe Mouron, Une future loi pour lutter contre les fake news : Les difficultés d'une définition juridique, *Revue européenne des médias et du numérique*, IREC, 2018, n° 45, pp. 66-73.

² Des logiciels-robots permettant à distance de répliquer massivement du contenu.

³ Il existe désormais une véritable industrialisation de la création de faux comptes ou de faux contenus : il s'agit de « *click farms* » situées le plus souvent dans des pays émergents.

⁴ Selon Fabrice Epelboin, *l'astroturfing* « englobe l'ensemble des techniques – manuelles ou algorithmiques – permettant de simuler l'activité d'une foule dans un réseau social ».

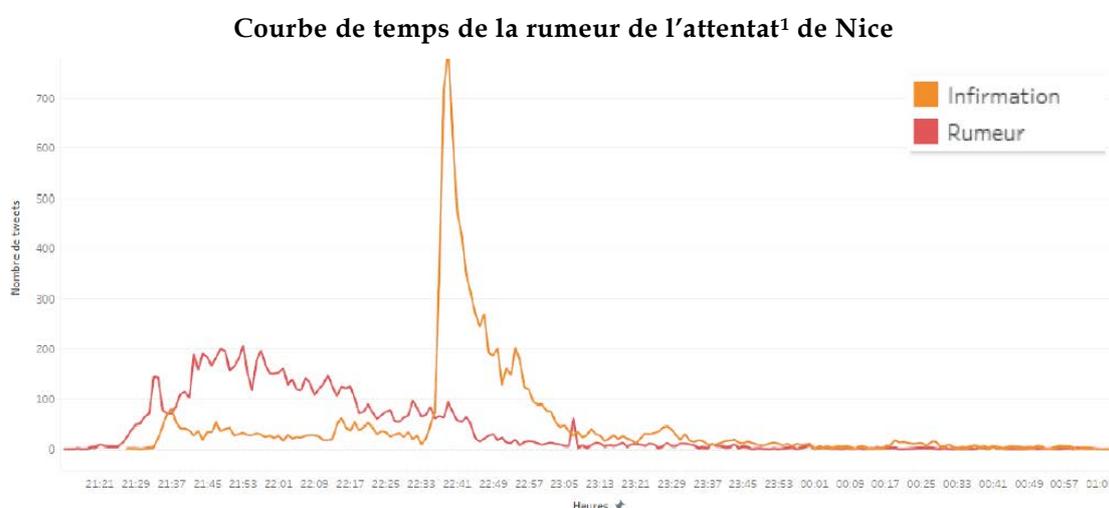
⁵ En 2016, l'informaticien Andrés Sepúlveda a révélé son implication dans plusieurs cas de fraude électorale, notamment au Mexique.

⁶ Cf. *l'investigation américaine en cours sur la possible ingérence russe dans le hacking des emails d'Hillary Clinton et la propagande russe en faveur de Donald Trump sur les réseaux sociaux*.

3. Les réseaux sociaux et autres plateformes en ligne, acteurs de la lutte contre la diffusion des « fake news »

Si la technologie mobilisée par les plateformes leur fait jouer un rôle dans la « fabrique sociale » de la rumeur, ces mêmes plateformes contribuent également à **filtrer les rumeurs infondées** en permettant, par les mêmes modes de diffusion, la **propagation des messages de démenti ou d'infirimation**.

Certaines études démontrent ainsi à la fois la **rapidité d'une propagation d'une rumeur** sur Twitter et la **rapidité de sa disparition en cas de démenti officiel** (voir courbe ci-après).



Source : Camille Alloing, Nicolas Vanderbiest, « La fabrique des rumeurs numériques. Comment la fausse information circule sur Twitter ? », *Étude précitée*.

De plus, les **algorithmes de ces plateformes** peuvent être **adaptés pour contrer les phénomènes de « renfermement idéologique »** ou de mise en valeur de faux contenus.

Plusieurs actions ont ainsi été menées par Facebook peu avant les campagnes pour les élections présidentielles françaises et américaines et pourraient être intensifiées :

- identifier et supprimer les faux comptes ;
- réduire les incitations économiques en supprimant la possibilité de sponsoriser des « *clickbait*s », qui sont des liens avec des titres sensationnels renvoyant vers d'autres sites internet (soit le cœur du modèle économique des « fausses informations » à visée commerciale) ;

¹ Pendant l'attentat sur la promenade des anglais à Nice le 14 juillet 2016, des rumeurs évoquaient trois prises d'otage dans les hôtels Negresco et Méridien ainsi qu'au restaurant Buffalo Grill de Nice.

- développer des partenariats afin de :
 - o renforcer l'éducation aux médias ;
 - o labelliser les sources fiables d'information ;
 - o faciliter le « *fact-checking* » d'actualités massivement diffusées sur les réseaux sociaux ;
 - o réduire la visibilité des informations « contestées » dans le fil d'actualités, en indiquant, au moment du partage de l'information contestée, l'existence de l'article « *fact-checking* » d'un média partenaire¹.

Toutes ces mesures permettent ainsi de « contextualiser » une information, au **risque de faire assumer à une plateforme, acteur économique privé, un choix éditorial.**

De même, Google adapte en permanence l'algorithme de son moteur de recherche afin de lutter contre certaines structures d'informations politiques ou de production de contenus à des fins commerciales, sans pour autant qu'il soit possible de déterminer quelles modifications algorithmiques sont réalisées en raison du secret industriel et commercial.

B. LA QUESTION DES LIMITES DES DISPOSITIONS ACTUELLES POUR LUTTER EFFICACEMENT CONTRE CE PHÉNOMÈNE

Puisque la répression des rumeurs ou des fausses nouvelles n'est pas une question nouvelle, la France dispose d'un cadre législatif ancien, qui concilie la protection de la liberté d'expression avec les autres droits et libertés que la Constitution garantit. Dans quelle mesure ce cadre est-il aujourd'hui remis en cause ?

1. Le cadre législatif actuel : une répression équilibrée des mensonges en démocratie

Comme le souligne l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *la libre communication des pensées et des opinions est un des **droits les plus précieux de l'Homme** : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ».

Dans le respect de cette exigence démocratique et depuis plusieurs siècles, certains mensonges sont ainsi réprimés au regard du trouble qu'ils portent à la société ou de l'offense qu'ils causent à une personne. Les limites à la liberté d'expression doivent cependant être **prévisibles et strictement proportionnées à un objectif légitime.**

¹ Quand un utilisateur de Facebook veut partager une publication contestée, un message d'alerte apparaît : « Avant de partager ce contenu, sachez que des organismes vérificateurs ont contesté sa véracité. »

a) *Les dispositions du code électoral visant à garantir le bon déroulement des campagnes électorales*

Plusieurs **dispositions du code électoral** prohibent certains comportements qui limitent la liberté d'expression afin de garantir le bon déroulement des campagnes électorales et de ne pas altérer la sincérité du scrutin.

Ainsi, en application de l'article L. 48-2, il est **interdit de porter à la connaissance du public**, y compris par Internet, « *un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* ».

L'article L. 49 prohibe également la distribution, par tout moyen, de message ayant le **caractère de propagande électorale**, par exemple des imputations personnelles visant un candidat excédant les limites de la polémique électorale¹ ou des rumeurs diffamatoires accompagnées d'accusations mensongères afin de discréditer un candidat². La violation de cette interdiction est punie de 3 750 euros d'amende³.

De même, l'article 52-1 interdit l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale, sous peine d'une amende de 75 000 euros d'amende⁴.

Enfin et surtout, la **publication de fausses nouvelles ayant eu pour effet de fausser un scrutin électoral** est d'ores et déjà réprimée par le code électoral : l'article L. 97 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de surprendre ou détourner des suffrages, ou encore d'avoir conduit des électeurs à s'abstenir, à l'aide de « *fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses* ». Cet article a fait l'objet d'une faible jurisprudence : il est probable que la nécessité de prouver un lien de causalité entre les « *fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses* » et les résultats du scrutin (par exemple, une abstention ou un transfert des suffrages) explique le faible recours à cette infraction pénale.

b) *La tradition à la fois répressive et libérale de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse*

« *Loi de liberté, telle que la presse n'en a jamais eu en aucun temps*⁵ », la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse est le **pivot de la lutte contre les abus de la liberté d'expression depuis plus de 130 ans** : elle incarne ainsi une **tradition juridique française** reposant – ce qui est original en Europe – sur des **incriminations pénales, et non sur un principe général de responsabilité civile**.

¹ Conseil d'État, 6/2 SSR, 26 mai 1978, n° 08768, Élections municipales de Briançon.

² Conseil d'État, Section, 18 mai 1990, n° 109074, Élections municipales de Saint-Vincent-de-Paul.

³ En application de l'article L. 89 du code électoral.

⁴ En application de l'article L. 90-1 du code électoral.

⁵ Selon le ministre Jules Cazot dans sa circulaire du 9 novembre 1881 présentant la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse aux procureurs généraux.

Reposant sur une liste précise d'incriminations pénales, elle ne réprime **que les agissements dommageables, publics et intentionnels.**

Sur ce fondement, comme l'a relevé le Conseil d'État, saisi pour avis des propositions de loi sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, les « *fausses informations* » peuvent déjà être poursuivies et donc retirées : en effet, la loi du 29 juillet 1881 « *comporte, dans ses chapitres IV et V, des dispositions permettant de réprimer des propos sciemment erronés, diffamatoires, injurieux ou provocants* ».

- ***Le délit de fausses nouvelles (article 27 de la loi du 29 juillet 1881)***

Ainsi, l'article 27 de la loi du 29 juillet 1881 réprime « *la publication, la diffusion ou la reproduction* » 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*** ».

Les **poursuites et la charge de la preuve** appartiennent exclusivement au **ministère public**¹ : **aucune citation directe ou constitution de partie civile de la partie lésée ne peut mettre en mouvement l'action publique.**

Il ressort de l'analyse de la jurisprudence que le terme « *nouvelles* » renvoie à une « *annonce d'un événement arrivé récemment, faite à quelqu'un qui n'en a pas encore connaissance* » et ne peut s'appliquer pour des faits antérieurement révélés², que le doute quant à la bonne foi du prévenu bénéficie à ce dernier³ et que le caractère diffamatoire d'une allégation peut permettre de déduire, pour le délit de fausses nouvelles, la mauvaise foi⁴.

Si de telles dispositions ont donné lieu à certaines jurisprudences dans les années 1960⁵, il n'y a néanmoins que très peu de jurisprudences récentes concernant la mobilisation de cette qualification pénale, probablement en raison de la restriction de la mise en mouvement de l'action publique au ministère public.

- ***Le délit de diffamation (article 29 de la loi du 29 juillet 1881)***

L'action en diffamation peut également être particulièrement efficace pour lutter contre les fausses informations portant atteinte à l'honneur et à la considération d'une personne.

¹ En application des articles 47 et 48 de la loi du 29 juillet 1881. Voir l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, 25 février 1986, n° 85-91.728, Bull. crim., 1986 N° 75 p. 184.

² Cour de cassation, chambre criminelle, 13 avr. 1999, n° 98-83.798, Bull. crim., 1999 N° 78 p. 214.

³ Cour de cassation, chambre criminelle, 11 mars 1965, n° 62-93.504, Bull. crim., N. 77.

⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 4 mai 1966, n° 65-92.796, Bull. crim., N. 139.

⁵ Cour de cassation, chambre criminelle, 7 nov. 1963, n° 62-92.445, Bull. crim., 1963 n° 314 (à propos d'une nouvelle selon laquelle Marrakech servirait de base de départ pour des vols de bombardement sur l'oranaï).

Définie à l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881, la **diffamation** est une allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération d'une personne auquel le fait est imputé. **La preuve de la vérité du fait imputé est une immunité pénale** et empêche toute condamnation.

L'exception de bonne foi et l'exception de vérité en matière de diffamation

En matière de diffamation, il existe principalement deux moyens de défense : la **bonne foi du prévenu** et la **vérité**.

Contrairement aux autres infractions de presse réputées commises de bonne foi, la jurisprudence a instauré, pour les infractions de diffamation, une **présomption réfragable de mauvaise foi** : les imputations diffamatoires sont réputées de droit faites avec l'intention de nuire.

Cette présomption peut être combattue par le prévenu. La **reconnaissance de la bonne foi** exige **quatre conditions cumulatives** : la prudence dans l'expression, l'absence d'animosité ou d'attaque personnelle, le respect du principe du contradictoire et le sérieux de l'enquête.

En matière de diffamation et sous certaines conditions¹, le prévenu peut également faire la preuve de la véracité des faits allégués : il s'agit de **l'exception de vérité**, prévue par l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881. La **preuve de la vérité** doit être **totale** et le prévenu doit posséder, au moment des imputations, tous les éléments lui permettant de l'apporter².

Le champ d'application de ce délit est particulièrement vaste : ainsi, l'allégation qu'une personnalité politique détiendrait un compte illégal *offshore* est susceptible d'être qualifiée de diffamatoire.

La diffamation publique est réprimée d'une amende de 12 000 euros quand elle vise les particuliers (article 32 de la loi du 29 juillet 1881) ou de 45 000 euros quand elle vise les cours, les tribunaux, les administrations publiques, un ministre ou encore un citoyen chargé d'un mandat public (articles 30 et 31 de la loi du 29 juillet 1881).

Il convient néanmoins de souligner à nouveau que la répression de ce délit ne vise pas à lutter en soi contre les fausses informations mais contre les fausses informations qui portent atteinte à l'honneur d'une personne : la seule insincérité de l'information ne suffit donc pas à entraîner une condamnation.

¹ Aucune exception de vérité ne peut être soulevée en matière de diffamation raciale, par exemple.

² Cour de cassation, chambre criminelle, 14 avril 1992 ; Chambre criminelle, 20 février 2017 ; Chambre criminelle, 10 décembre 1991.

c) *Les autres dispositions permettant de faire cesser les « fausses informations »*

Si l'action en diffamation est la plus efficace, l'action en référé sur le fondement de **l'article 9 du code civil** est toujours possible en cas de « *fausses informations* », d'informations falsifiées ou même biaisées portant sur la vie privée d'une personne physique.

L'**article 9 du code civil** prévoit expressément que « *chacun a droit au respect de la vie privée* » et que les juges peuvent « *sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé* ».

Enfin, plusieurs dispositions pénales répriment les fausses informations qui causent un trouble particulièrement grave à un particulier ou à la société.

Ainsi, la **publication d'un photomontage ou d'un montage sonore** réalisé sans le consentement de l'intéressé et ne précisant pas qu'il s'agit d'un montage, est réprimée par l'article 226-8 du code pénal d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Il s'agit à la fois de protéger l'honneur de la personne concernée et de garantir la parfaite information du public en obligeant de préciser qu'il s'agit d'un montage, et donc d'une manipulation d'images et de paroles.

De même, **l'usurpation d'identité**, en ce qu'elle trouble la tranquillité de la personne concernée, porte atteinte à son honneur ou à sa considération, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (article 226-4-1 du code pénal).

La **dénonciation calomnieuse** d'un fait inexact, en ce que cette dénonciation est susceptible d'entraîner des sanctions judiciaires, administratives ou disciplinaires infondées à l'égard des personnes concernées par la dénonciation calomnieuse, est un délit puni de cinq ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article 226-10 du code pénal).

Les fausses informations pouvant entraîner de **graves troubles à l'ordre public** sont également réprimées : ainsi l'article 322-14 du code pénal réprime toute diffusion de fausse information visant à faire croire qu'une **destruction, une dégradation ou une détérioration dangereuse** pour les personnes va être ou a été commise. De même, toute diffusion de fausse information visant à provoquer l'intervention inutile de secours est réprimée. La diffusion d'une fausse information visant à compromettre sciemment la sécurité d'un aéronef en vol ou d'un navire est ainsi punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (article 224-8 du code pénal). Enfin, la **fourniture de fausses informations** aux autorités civiles et militaires françaises **en vue de les induire en erreur et de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation** (article 411-10 du code

pénal) est un délit puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

Dans toutes ces hypothèses, **si le trouble manifestement illicite est établi de manière évidente**, le juge des référés peut toujours prescrire en référé les mesures qui s'imposent en application de l'article 809 du code de procédure civile¹.

Synthèse des principales dispositions législatives actuelles

Fondements	Qualifications/Principe	Peines encourues/actions
Article 27 de la loi du 29 juillet 1881	Délit de fausses nouvelles	45 000 € d'amende (135 000 € en cas de faits de nature à « ébranler la discipline ou le moral des armées ou à entraver l'effort de guerre de la Nation »)
Articles 29, 30, 21 et 32 de la loi du 29 juillet 1881	Délit de diffamation publique	12 000 € d'amende (45 000 € si la personne visée est un élu par exemple)
Article L. 97 du code électoral	Délit de fausses nouvelles ayant altéré un scrutin	Un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
Article 9 du code civil	Droit au respect de la vie privée	Action en référé possible Action en réparation
Article 226-8 du code pénal	Délit de photomontage ou montage sonore sans le consentement et sans précision qu'il s'agit d'un montage	Un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende

Quelques dispositifs spécifiques de répression de « fausses informations »

Au regard des conséquences économiques qu'elles peuvent engendrer, les fausses informations en matière financière sont également réprimées. Ainsi, l'article L. 465-3-2 du code monétaire et financier sanctionne de cinq ans d'emprisonnement et de 100 millions d'euros d'amende la diffusion des informations « *qui donnent des **indications fausses ou trompeuses** sur la situation ou les perspectives d'un émetteur ou sur l'offre, la demande ou le cours d'un instrument financier ou qui fixent ou sont susceptibles de fixer le cours d'un instrument financier à un niveau anormal ou artificiel* ». De même, l'article L. 443-2 du code de commerce réprime les **manipulations par la diffusion d'informations « mensongères ou calomnieuses »**.

¹ L'article 809 du code de procédure civile dispose que « le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite ».

Le code de la consommation réprime également les **pratiques commerciales trompeuses** en ce qu'elles nuisent à la bonne information des consommateurs (articles L. 121-2 à L. 121-4 du code de la consommation).

Enfin, l'article L. 2223-2 du code de la santé publique réprime le fait d'empêcher une **information sur une interruption volontaire de grossesse** par l'exercice de pressions morales ou psychologiques de toute nature, y compris la « *diffusion ou la transmission d'allégations ou d'indications de nature à induire intentionnellement en erreur, dans un but dissuasif, sur les caractéristiques ou les conséquences médicales d'une interruption volontaire de grossesse* ».

d) Une tradition juridique française de liberté de critiques et de polémiques dans le débat politique, soutenue par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Traditionnellement, la jurisprudence française s'est attachée à accorder une **large place à la liberté d'expression en matière politique**, et notamment en période électorale où le contexte favorise les polémiques.

En 1987¹, la Cour de cassation a considéré que le contexte électoral, propice aux polémiques et aux propos outrageants, devait permettre une plus grande liberté de ton que dans d'autres circonstances. La garantie du débat démocratique et la nécessité d'assurer l'information des citoyens peuvent ainsi permettre de justifier certains propos, tenus à l'encontre de personnalités politiques, qui auraient pu être jugés diffamatoires s'ils avaient été commis à l'encontre de particuliers². En matière de diffamation, la Cour de cassation estime que l'intention d'éclairer les électeurs sur les candidats peut être un fait justificatif de bonne foi³, par exemple si les propos incriminés « *s'inscrivaient dans un débat d'intérêt général en vue d'une élection politique locale et reposaient sur la base factuelle suffisante des témoignages*⁴ ».

Cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt récent du 23 janvier 2018⁵ par lequel la Cour de cassation a accordé le **bénéfice de la bonne foi** au prévenu, poursuivi pour diffamation, au motif que le débat, en l'espèce l'endettement de la commune, s'inscrivait dans le cadre d'une « **polémique politique** » et reposait sur une base factuelle suffisante. Cet arrêt se fonde sur le seul visa de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) et souligne ainsi « *que la liberté d'expression ne peut être soumise à des ingérences que dans les cas où celles-ci constituent des mesures nécessaires au regard du paragraphe 2 de l'article 10 précité* ».

¹ Cour de cassation, chambre criminelle, 26 mai 1987, n° 86-94.630, bulletin criminel, 1987 n° 218, p. 598.

² Cour de cassation, chambre criminelle, 20 octobre 2015, n° 14-82.587, bulletin criminel 2016, n° 838.

³ Cour de cassation, chambre criminelle, 24 mars 1998, n° 96-80.510.

⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 28 juin 2017, n° 16-82.163.

⁵ Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2018, n° 17-81.874.

La tradition jurisprudentielle libérale française a été renforcée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) concernant l'article 10 de la CESDH : la jurisprudence de la CEDH garantit ainsi la liberté de toutes les opinions, que celles-ci « *heurtent, choquent ou inquiètent*¹ » ainsi que le recours à la satire, l'exagération, la provocation², y compris et surtout lorsque des personnalités politiques sont en cause.

Considérant qu'une personne politique « *s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens*³ », la CEDH justifie l'expression de certains propos ou allégations de faits ayant un caractère outrageant ou diffamatoire par la nécessité du « *débat d'intérêt général*⁴ » et tolère, dans le contexte d'une campagne électorale, des propos plus vifs que ceux tenus en des circonstances différentes⁵.

**Article 10 de la convention européenne de sauvegarde
des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

« 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 frontières...

« 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 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. »

Cette influence de la jurisprudence de la CEDH explique ainsi que la jurisprudence française concilie désormais le droit à la protection de la réputation avec le **droit du public à l'information**, principe d'inspiration conventionnelle : dans un arrêt du 21 mars 2000⁶, la Cour de cassation a estimé que « *la protection de la réputation d'un homme politique devait être conciliée avec la libre discussion de son aptitude à exercer les fonctions pour lesquelles il se présente au suffrage des électeurs* ».

Cette tradition du juge judiciaire rejoint la jurisprudence des juges de l'élection.

¹ Cour européenne des droits de l'homme, 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*, n° 5493/72. CEDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c/ Royaume-Uni*, requête n° 13585/88.

² CEDH, 26 avril 1995, *Prager et Oberschlik c/ Autriche*, n° 15974/90, CEDH, 25 janvier 2007, *Vereinigung Bildender Künstler c/ Autriche*.

³ CEDH, 8 juillet 1986, *Lingens c/ Autriche*, n° 9815/82.

⁴ CEDH, 8 juill. 1999, n° 26682/95, *Surek c/ Turquie*.

⁵ CEDH 11 avr. 2006, n° 71343/01, *Brasilier c/ France*.

⁶ Cour de cassation, chambre mixte, 24 novembre 2000, n° 97-81.554, *Bulletin 2000 Ch. m. n° 4*, p. 5.

Ainsi, en matière de contentieux électoral, tant le Conseil constitutionnel¹ que le juge administratif accordent une **large place à la polémique électorale** et plus généralement au débat public ; sont **annulées** les seules élections où des allégations **ont manifestement excédé les limites admissibles de la polémique électorale** et ont été **de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin**, notamment au regard de l'écart de voix et de la date de diffusion des allégations.

Dans une décision du 17 juin 2015², le Conseil d'État a ainsi écarté l'atteinte alléguée à la sincérité d'un scrutin municipal, revendiquée du fait de la diffusion sur Twitter de messages la veille de l'élection, en précisant que, « *eu égard à la nature des messages en cause, à leur contenu, exempt de tout élément nouveau de polémique électorale, ainsi qu'à l'écart de voix séparant les deux listes arrivées en tête au second tour, cette diffusion n'a pas été de nature, dans les circonstances de l'espèce à altérer les résultats du scrutin* ».

Ne portent pas non plus atteinte à la régularité de l'élection les allégations de faits qui ne rendaient pas impossible une réponse appropriée de la part de ceux qui étaient mis en cause³.

2. La question des limites des dispositions actuelles d'encadrement de la liberté d'expression pour lutter efficacement contre les « fake news »

Au regard de l'abondance des dispositions existantes, votre rapporteur s'est interrogé sur la **nécessité de légiférer** : les dispositions actuelles ne permettent-elles pas déjà de lutter contre les « fausses informations » ?

a) Des délais d'action insuffisamment rapides ?

En principe et en application de l'article 57 de la loi du 29 juillet 1881, une juridiction pénale saisie d'une infraction de presse doit statuer dans un **délai d'un mois**. Toutefois, ce délai n'est pas prescrit à peine de nullité du jugement.

Pour la plupart des infractions de presse, dont le délit de fausses nouvelles, et en cas de citation en période électorale, l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 29 juillet 1881 prévoit que la juridiction saisie ne peut statuer au-delà du jour fixé pour le scrutin. Néanmoins, la jurisprudence a conféré un **caractère indicatif** à cette disposition⁴.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 97-2264 AN du 23 janvier 1998 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2017-5064 AN du 8 décembre 2017.

² Conseil d'État, 17 juin 2015, n° 385859.

³ Conseil d'État, 16 octobre 1935, Élections municipales de Paris.

⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 7 mai 1951 : Bulletin criminel n° 133.

Cependant, **lorsque des faits d'injure ou de diffamation envers un candidat à une fonction électorale¹** sont commis en période électorale, la juridiction peut être appelée à **statuer dans un délai de 24 heures**. En matière politique², la jurisprudence considère que la **période électorale** débute à compter du jour où sont reçues les candidatures dans les préfectures³ et s'achève avec le scrutin⁴.

Ainsi, la loi du 29 juillet 1881 **offre déjà des possibilités d'action rapides pour lutter contre les allégations diffamatoires**.

L'article 6 (8 du I) de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 dispose que l'autorité judiciaire peut prescrire en référé ou sur requête, aux fournisseurs d'accès et aux hébergeurs de services de communication au public en ligne, « *toutes mesures propres à prévenir un dommage imminent ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne* ».

Enfin, l'article 809 du code de procédure civile dispose que le président du tribunal de grande instance « *peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite* ».

b) La question de l'adaptation des procédures de la loi du 29 juillet 1881 aux phénomènes numériques viraux

Tout en saluant la **richesse du droit existant**, votre commission n'est pas sans méconnaître les **difficultés d'application de la loi du 29 juillet 1881 aux contenus diffusés sur Internet** : les nombreuses formalités imposées à peine de nullité sont en effet particulièrement inadaptées aux propos diffusés sur Internet⁵.

Comment délivrer une citation directe à l'encontre d'un individu anonyme ? Comment obliger à une requête en identification, comment contraindre au déréférencement, voire au retrait, un hébergeur sans représentation nationale en France ?

La jurisprudence illustre les difficultés récurrentes d'application de la loi et des décisions de justice : nombre de services de communication au public en ligne ne répondent pas aux requêtes en identification ou en retrait

¹ Article 54 alinéa 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

² L'élection peut être de nature politique ou professionnelle, par exemple une élection au tribunal de commerce.

³ En application des articles L. 51 et L. 164 du code électoral.

⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 16 février 1999 : Bulletin criminel n° 22.

⁵ Sur ce point, votre rapporteur renvoie au rapport d'information n° 767 (2015-2016) de nos collègues MM. François Pillet et Thani Mohamed Soilhi, fait au nom de la commission des lois et déposé le 6 juillet 2016 sur « L'équilibre de la loi du 29 juillet 1881 à l'épreuve d'Internet ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-767-notice.html>

des contenus ordonnées par les juridictions françaises, au nom de la protection conférée par le premier amendement de la Constitution américaine.

Incontestablement, en pratique, l'application de la loi du 29 juillet 1881, et notamment de son régime de responsabilité en cascade, peut **apparaître inadaptée à certains médias numériques** sans « directeur de publication » et où la « viralité » d'un contenu et sa dimension internationale empêchent toute efficacité d'une action individuelle en diffamation.

De plus, l'impossibilité d'une réparation civile des dommages causés par un propos litigieux diffusé sur Internet pose question : dans un arrêt de 2013¹, la Cour de cassation a ainsi considéré que les dommages causés par la diffusion de fausses informations ne pouvaient pas faire l'objet d'une action fondée sur l'article 1240 (anciennement 1382) du code civil, au motif que « *seules les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 peuvent réparer les abus de la liberté d'expression* » et « *qu'en dehors des hypothèses prévues par la loi du 29 juillet 1881, la liberté d'expression ne peut être réprimée* ». Paradoxalement, une telle jurisprudence affaiblit la loi du 29 juillet 1881 en ce qu'elle incite l'Assemblée nationale et le Gouvernement à légiférer en dehors du cadre historique de la loi du 29 juillet 1881.

En effet, l'Assemblée nationale et le Gouvernement n'ont pas fait le choix de préserver l'équilibre de la loi du 29 juillet 1881, quitte à l'adapter : au contraire, ils se sont inscrits dans le mouvement dénoncé par le rapport précité de nos collègues François Pillet et Thani Mohamed Soilhi consistant à intégrer des dispositions relatives à l'encadrement des abus de la liberté d'expression dans d'autres textes que la loi du 29 juillet 1881² au risque de remettre en cause l'équilibre actuel.

II. L'OBJET DES PROPOSITIONS DE LOI : UN PROJET DE RÉGULATION DES CONTENUS DIFFUSÉS SUR INTERNET

Saisie au fond, par délégation de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, des **titres I^{er} et IV³ de la proposition de loi n° 623 (2017-2018)**, votre commission des lois s'est également **saisie pour avis du titre II bis**, relatif au devoir de coopération des opérateurs de plateforme en ligne en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations, au titre de sa compétence en matière de libertés publiques (encadrement et protection de la liberté d'expression sur Internet) et de

¹ Cour de cassation, première chambre civile, 10 avril 2013, n° 12-10.177, Bull. 2013, I, n° 67.

² À cet égard, peuvent être mentionnés l'introduction dans le code pénal de l'apologie du terrorisme en 2014, l'élargissement du délit d'entrave à l'IVG en 2017 ou encore le récent projet de création d'un outrage sexiste, en sus de l'insulte sexiste.

³ Le titre IV est relatif à l'application outre-mer de la proposition de loi.

droits civil et pénal (régime de responsabilités civile et pénale des intermédiaires techniques).

Enfin, votre commission est saisie au fond de la **proposition de loi organique n° 629** (2017-2018) *relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, composée de deux articles, qui vise à rendre applicables à l'élection présidentielle les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 623 (2017-2018).

A. LES DISPOSITIONS DU TITRE I^{ER} DE LA PROPOSITION DE LOI ET CELLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : LA LUTTE CONTRE LES FAUSSES INFORMATIONS EN PÉRIODE ÉLECTORALE

Le titre I^{er} de la proposition de loi s'articule autour de l'article 1^{er} qui tend à créer, sous peines de sanctions pénales, plusieurs nouvelles obligations pour les opérateurs de plateforme en ligne, et qui organise une nouvelle procédure de référé visant à faire cesser la diffusion de fausses informations en période électorale. Les articles 2, 3 et 3 bis visent à permettre l'application des dispositions de l'article 1^{er} aux élections sénatoriales, européennes et référendaires. L'application à l'élection présidentielle est prévue par les deux articles de la proposition de loi organique.

1. De nouvelles exigences de transparence pour les plateformes (nouveaux articles L. 112 et L. 163-1 du code électoral)

L'article 1^{er} de la proposition de loi transmise au Sénat vise à prévoir, pour les opérateurs de plateforme en ligne dépassant un certain seuil d'activité, plusieurs obligations de transparence, sous peine de sanctions pénales prévues par un nouvel article L. 112 du code électoral (un an d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende).

Concernant la promotion de « *contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général* », les opérateurs de plateforme en ligne devraient :

- **fournir à l'utilisateur une information** « *loyale, claire et transparente* » sur **l'identité** « *de la personne physique ou sur la raison sociale, le siège social et l'objet social des personnes morales et de celles pour le compte desquelles, le cas échéant, elle a déclaré agir, qui verse à la plateforme des rémunérations en contrepartie de la promotion* » de tels contenus (1^o du nouvel article L. 163-1 du code électoral) ;

- **fournir à l'utilisateur une information** « *loyale, claire et transparente* » sur **l'utilisation de ses données personnelles** dans ce cadre (1^{o bis} du nouvel article L. 163-1 du code électoral) ;

- rendre public le montant des rémunérations reçues en contrepartie de la promotion de tels contenus ainsi que l'identité des personnes ayant versé ces rémunérations lorsque leur montant dépasse un seuil déterminé par voie réglementaire (2° du nouvel article L. 163-1 du code électoral).

Ces informations feraient l'objet d'une publication agrégée en *open data*.

Ces dispositions viennent ainsi « compléter » l'article L. 111-7 du code de la consommation, qui soumet d'ores et déjà les plateformes en ligne à plusieurs obligations de transparence, notamment concernant les contenus sponsorisés ou à visée publicitaire.

2. La création d'un référé visant à faire cesser la diffusion des fausses informations (nouveaux articles L. 163-1 A et L. 163-2 du code électoral)

Par la création d'un nouvel article L. 163-2 dans le code électoral, l'article 1^{er} de la proposition de loi tend à **créer une nouvelle procédure de référé**, inspirée du référé « LCEN¹ », afin de **faire cesser la diffusion de « fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir »**, lorsque celles-ci sont **diffusées « de manière délibérée, de manière artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne »**.

Le nouvel article L. 163-1 A donnerait de la **fausse information la définition** suivante : « *Toute allégation ou imputation d'un fait inexacte ou trompeuse.* »

Saisi à la demande du ministère public, du candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir, le **juge des référés** devrait **se prononcer dans un délai de 48 heures** à compter de la saisine.

Toutes mesures utiles, « *proportionnées et nécessaires* » pour faire cesser la diffusion, **pourraient ainsi être ordonnées** : il pourrait ainsi s'agir d'ordonner aux hébergeurs de contenus et aux fournisseurs d'accès à Internet une mesure de déréférencement, une mesure de retrait, voire une mesure de blocage du contenu.

Ce référé ne pourrait s'exercer que pendant une **période de trois mois précédant le premier jour du mois des élections** et jusqu'à la date du tour du scrutin.

¹ Article 6 (I. 8) de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend également à prévoir la **compétence exclusive d'un tribunal de grande instance** : la juridiction précise serait déterminée par voie réglementaire.

Dans son avis sur la version initiale de la proposition de loi, le Conseil d'état a considéré que, sous réserve de ses recommandations, « *cette nouvelle voie de droit ouverte devant le juge judiciaire ne porte pas, par elle-même, 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* ». Il a invité néanmoins le législateur à circonscrire la notion de fausses informations aux diffusions qui procèdent d'une intention délibérée de nuire afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression.

B. LES DISPOSITIONS DU TITRE II BIS DE LA PROPOSITION DE LOI : LA RÉGULATION DES PLATEFORMES

Le titre II *bis* de la proposition de loi transmise entend mettre de **nouvelles obligations de coopération à la charge des opérateurs de plateforme** et confier au **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** un véritable rôle de régulation en la matière (*via* la reconnaissance d'une **nouvelle mission** spécifique de **lutte contre la diffusion de fausses informations** et l'attribution d'un pouvoir de recommandation et de suivi de leurs obligations).

Dans sa version initiale, l'article 9 prévoyait d'étendre à la lutte contre les fausses informations certaines obligations de coopération que la loi du 21 juin 2004 *pour la confiance dans l'économie numérique* (LCEN) met déjà à la charge des intermédiaires techniques (fournisseurs d'accès à Internet et hébergeurs) en matière de lutte contre certaines infractions¹ : mise en place d'un dispositif facilement accessible de signalement par les internautes, transmission aux autorités publiques compétentes des signalements effectués, information sur les moyens consacrés à la lutte contre de tels contenus illicites.

¹ Dans sa rédaction originelle, le troisième alinéa du 7 du I de l'article 6 de la LCEN visait des infractions particulièrement graves : apologie des crimes contre l'humanité, incitation à la haine raciale, la pornographie enfantine. Le périmètre de la lutte contre les « contenus odieux » a été progressivement étendu pour inclure désormais : la diffusion de messages violents, pornographiques ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine ou à inciter les mineurs à se livrer à des jeux les mettant physiquement en danger, l'incitation aux violences faites aux femmes, l'incitation à la haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap, et enfin la provocation à la commission d'actes de terrorisme et leur apologie.

Le régime de responsabilité et les devoirs des intermédiaires techniques

Transposant en droit français les dispositions de la directive 2000/31 du 8 juin 2000, dite directive « *commerce électronique* », l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique prévoit un régime de responsabilité limitée pour les fournisseurs d'accès¹ et les hébergeurs de contenus².

S'ils ne sont pas responsables *a priori* des contenus qu'ils « stockent » et donc ne sont pas astreints à un devoir de surveillance de ces contenus, ces intermédiaires techniques ont néanmoins pour **obligation d'agir promptement pour retirer toute donnée dont le contenu serait manifestement illicite**.

Pour certains délits spécifiques, les intermédiaires techniques doivent également :

- mettre en place un dispositif « *facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance* » les contenus jugés contraires à l'intérêt général ;
- informer promptement les autorités publiques compétentes des signalements reçus par le biais des dispositifs de signalement ; ces signalements sont traités par la plateforme (PHAROS) ;
- rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre les activités illicites.

Afin, selon le rapporteur, de prendre en compte les nombreuses critiques du Conseil d'État³, cet article a fait l'objet d'une réécriture globale en commission puis d'importantes modifications en séance, les députés souhaitant désormais favoriser plutôt **une logique d'autorégulation centrée sur l'activité des opérateurs de plateformes en ligne et sous le contrôle du CSA**.

Le texte transmis prévoit ainsi :

- d'une part, de mettre de **nouvelles obligations à la charge des plateformes** (dispositions rassemblées au sein d'un nouvel article 8 bis). Les opérateurs devraient, de façon générale, mettre en œuvre « *des mesures en vue de lutter contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité du scrutin* ». À ce titre, ils devraient, en particulier, prévoir un dispositif de **signalement** des fausses informations par leurs utilisateurs. D'autres mesures sont envisagées, mais au sein d'une énumération cette fois indicative⁴ (transparence des algorithmes, promotion des contenus issus de la presse et des médias de métier, lutte contre les

¹ Soit les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne.

² Soit les personnes physiques ou morales qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services.

³ Celui-ci soulignait notamment que laisser un tel pouvoir d'appréciation aux intermédiaires techniques risquait de porter atteinte à la liberté d'expression, et que la responsabilité desdits intermédiaires ne pourrait être engagée aussi simplement puisqu'à la différence des infractions visées par la LCEN, les fausses informations n'ont pas nécessairement un caractère illicite et n'ont que rarement un caractère manifeste.

⁴ « Ils mettent également en œuvre d'autres mesures qui peuvent notamment porter sur (...) »

comptes propageant massivement des fausses informations, information des utilisateurs sur les commanditaires de certains contenus sponsorisés, éducation aux médias...);

- d'autre part, **de confier au CSA un nouveau rôle de régulation en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations** (article 9). L'autorité indépendante bénéficierait d'abord d'un pouvoir de **recommandation** « *visant à améliorer la lutte contre la diffusion de telles informations* ». Le CSA s'assurerait du **suivi** des nouvelles obligations des opérateurs de plateforme, ceux-ci devant lui rendre compte, par une déclaration annuelle, de la mise en œuvre des mesures prises. Il réaliserait enfin un **bilan** périodique de l'application de ces mesures, pouvant recueillir à cette fin auprès d'eux toute **information** nécessaire.

En complément de ce mécanisme, l'Assemblée nationale a, en outre :

- prévu la désignation obligatoire par les grands opérateurs de plateforme d'un **représentant légal** destiné à être l'interlocuteur référent sur le territoire français pour l'application tant des obligations de coopération spécifiques à la lutte contre les fausses informations que de celles relatives à l'application de la LCEN (article 9 bis A) ;

- entendu imposer une obligation de **transparence** spécifique aux plateformes ayant recours aux **algorithmes** de recommandation, de classement ou de référencement de contenu (article 9 bis B), imposant la publication de statistiques agrégées faisant la part pour chaque contenu des accès directs et des accès indirects (dus à de tels algorithmes) ;

- et souhaité faciliter la signature d'accords de **coopération** interprofessionnels (article 9 bis) entre les organismes susceptibles de contribuer à la lutte contre la diffusion de fausses informations (opérateurs de plateforme en ligne, agences de presse, éditeurs de publication de presse ou de services de presse en ligne, éditeurs de services de communication audiovisuelle, annonceurs, organisations représentatives des journalistes, etc.).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : LE REFUS D'UN DISPOSITIF INABOUTI, INEFFICACE ET DANGEREUX

À titre liminaire, votre rapporteur ne peut que **regretter le choix du Gouvernement¹ d'engager la procédure accélérée** sur un tel sujet affectant les **libertés publiques** sans qu'**aucune étude d'impact** n'ait été réalisée, même si votre rapporteur salue le choix du président de l'Assemblée nationale de soumettre à l'examen du Conseil d'État les deux propositions de loi.

¹ Les propositions de loi visent expressément à traduire le vœu présidentiel de janvier 2018.

Votre commission a concentré son examen sur le dispositif normatif principal des propositions de loi dont elle est saisie : le référé visant à lutter contre les fausses informations en période électorale (article 1^{er}).

A. LE RÉFÉRÉ « ANTI-FAUSSES INFORMATIONS », UN DISPOSITIF INSUFFISAMMENT PRÉPARÉ

1. Le choix de l'absence d'amélioration des procédures existantes et de la création d'un dispositif *ad hoc*

Alors que l'article 1^{er} de la proposition de loi, délégué au fond à votre commission des lois par la commission de la culture, vise à créer un nouveau référé à l'article L.163-2 du code électoral, votre rapporteur **regrette l'absence d'évaluation préalable**, par les auteurs de la proposition de loi mais également par le Gouvernement, de la pertinence et de l'efficacité des **dispositifs existants en matière de lutte contre les abus de la liberté d'expression**, notamment les procédures de référés LCEN ou fondées sur l'article 809 du code de procédure civile.

Certes, le référé « LCEN » semble peu utilisé, sauf en matière de lutte contre la contrefaçon ou d'atteintes à la propriété industrielle musicale, en raison de la complexité de la procédure et de l'absence de juridictions spécialisées dans ce contentieux. Néanmoins, de tels dispositifs auraient pu être améliorés plutôt que de créer *ex nihilo* un référé « spécifique », sans qu'une réelle spécificité ne justifie pourtant une dérogation. Surtout, il n'est pas certain que la création d'une nouvelle procédure de référé « LCEN *bis* » soit de nature à rendre ce dernier plus efficace.

L'analyse des dispositifs existants ne révèle aucun besoin impérieux de créer un nouveau référé spécifique à la matière électorale.

Le seul vide juridique, qui se dessine au regard des multiples dispositions législatives actuelles, concerne une action en référé contre les fausses informations qui ne troublent pas ou ne sont pas susceptibles de troubler la paix publique, qui ne sont attentatoires ni à l'honneur, ni à la considération ni à la vie privée des personnes et dont l'effet sur un scrutin n'est qu'incertain. La création d'un référé spécifique n'apparaît ainsi nécessaire que pour permettre de prescrire des mesures attentatoires à la liberté de communication (retrait, déréférencement, blocage) en l'absence de tout dommage avéré ou probable ou en l'absence de tout trouble à l'ordre public. Faut-il, dans une société démocratique, permettre de telles mesures ?

2. Une définition hasardeuse de la fausse information

La procédure de référé adoptée par l'Assemblée cible les « fausses informations ». Or, comme le relevait le Conseil d'État dans son avis, il n'est pas aisé de qualifier juridiquement les « fausses informations ».

Initialement, aucune définition de la « fausse information » ne figurait dans la proposition de loi. Lors de son examen en commission à l'Assemblée nationale, la rapporteure de la commission des lois, Mme Naïma Moutchou, soucieuse de l'intelligibilité de la loi et afin de suivre la recommandation du Conseil d'État, a estimé nécessaire de définir la fausse information dans le code électoral comme « *toute allégation ou imputation d'un fait dépourvue d'éléments vérifiables de nature à la rendre vraisemblable* ».

Au regard des réactions contrastées que cette définition a suscité, la rapporteure de la commission des lois a proposé, en séance publique, une nouvelle définition de la fausse information, adoptée par l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse du Gouvernement : « *toute allégation ou imputation d'un fait inexacte ou trompeuse* » serait désormais une fausse information, au sens du code électoral.

Lors des débats, la ministre de la culture a considéré, au nom du Gouvernement, **qu'une telle définition n'était pas nécessaire et que les juges n'avaient pas besoin d'une définition légale**. Afin de ne pas donner une portée trop générale à la définition, elle avait néanmoins suggéré l'ajout de l'adverbe « manifestement » ; aucun amendement n'ayant été déposé en ce sens, cela n'a pas été retenu.

Tout en saluant l'effort effectué par nos collègues députés de la commission des lois de l'Assemblée nationale, votre commission ne peut que regretter la légèreté avec laquelle le Gouvernement et l'Assemblée nationale entendent légiférer contre les fausses informations en période électorale sans proposer de réelle définition circonscrite au référé ni même répondre à la recommandation du Conseil d'État de limiter la lutte contre les fausses informations aux allégations qui procèdent d'une intention délibérée de nuire.

Dans quelle mesure la disposition actuelle de la proposition de loi permet-elle de protéger la satire ou la parodie, qui peuvent être par nature trompeuses sans pour autant démontrer une quelconque intention de nuire ?

Les **seules modalités de diffusion** (« artificielle ou automatisée et massive ») **ne peuvent suffire à établir une intention malveillante** alors même que, par exemple, des contenus humoristiques et viraux peuvent, chaque jour, être reproduits, partagés et diffusés de manière « artificielle » et massive *via* les réseaux sociaux.

Cette définition hasardeuse pose incontestablement la **question de la légitimité** du juge des référés à **définir, en 48 heures**, la nature authentique, inexacte ou trompeuse d'une information. Traditionnellement, le juge des référés est le juge de l'évidence, de l'illégalité manifeste. Or la fausse information n'est pas, par nature, illicite. Surtout, la définition adoptée par l'Assemblée nationale ne permet pas de caractériser avec précision et évidence ce qu'est un contenu litigieux.

Plus inquiétant encore, le texte adopté par l'Assemblée nationale ne vise pas les seules fausses informations diffusées dans l'intention délibérée d'altérer la sincérité d'un scrutin, mais plus généralement toutes allégations inexactes ou trompeuses d'un fait « *de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir* ». Ainsi la seule diffusion massive et virale d'une information trompeuse susceptible d'avoir des conséquences sur une élection, même si cette diffusion n'a pas été réalisée dans ce but, est susceptible de faire l'objet d'un déréférencement, d'un retrait, voire même d'un blocage, « *sans préjudice de la réparation du dommage subi* ». Or comment le juge des référés pourrait-il, en 48 heures, établir *a priori* l'altération d'un scrutin qui n'a pas eu lieu ?

3. Le champ d'application du dispositif de référé en question

L'application du référé aux seules périodes électorales pose question.

Les propositions de loi apparaissent tout d'abord **rompre, sans aucune raison juridique impérieuse, avec la tradition juridique française** de liberté d'expression accrue pendant les périodes électorales.

Votre rapporteur s'est également interrogé sur la pertinence d'un dispositif spécifique visant seulement **les « fausses informations » en période électorale**. Aussi préjudiciables et graves soient-elles, le sont-elles plus que les fausses informations diffusées massivement sur Internet en matière de santé, de défense ou en matière économique ? Quelle légitimité d'un dispositif spécifique au débat politique électoral ?

N'est-il pas paradoxal, voire outrageant à l'égard des électeurs, de vouloir nécessairement priver les citoyens de l'accès à une fausse information en période électorale ?

Comme le rappelait le philosophe Jean-Claude Monod lors d'une conférence¹ sur les « *fake news* », « *la démocratie est une forme de gouvernement qui implique une pluralité d'opinions, et la prétention de détenir la vérité ne fait pas bon ménage avec la démocratie. Il faut accepter que règnent des opinions différentes et non une seule vérité que le gouvernement se ferait fort d'appliquer.* » Une éducation de chacun à la « vigilance individuelle » face aux contenus diffusés sur Internet ne serait-elle pas plus efficace et moins attentatoire qu'une énième disposition législative ?

¹ Conférence organisée par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) le 22 mai 2018 : « *Fake news* » : ce qu'en disent la philosophie, la sociologie, l'informatique, l'économie et le droit ».

4. Des exigences de transparence qui manquent leur cible

Enfin, l'article 1^{er} de la proposition de loi ordinaire pose de nouvelles exigences en matière de transparence qui excèdent l'objectif de préservation de la sincérité du scrutin.

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 les dispositions à toutes les publicités concernant des acteurs économiques publics (SNCF, RATP, etc.) ou des entreprises fondant leur publicité commerciale sur un « contenu d'information ».

N'était-il pas préférable de privilégier la loyauté des campagnes électorales en clarifiant les comportements autorisés ou interdits sur Internet ? Est-il possible, par exemple, pour un candidat ou des militants d'un parti, d'influencer les électeurs sur Facebook le jour du scrutin ? Est-il acceptable d'acheter pour un candidat des « faux » followers, même huit mois avant une élection ? Dans quelle mesure ces dépenses peuvent-elles être retracées dans les comptes de campagne ? Il n'est pas certain que les dispositions actuelles de l'article L. 48-1 du code électoral¹, non modifiées par la proposition de loi, suffisent à éclairer les partis politiques, au regard des spécificités de certains services offerts par les plateformes.

B. DES PROPOSITIONS DE LOI PRÉSENTANT DES RISQUES IMPORTANTS

Au-delà des incertitudes de certains termes qui révèlent **la précipitation avec lesquelles ces propositions de loi ont été élaborées**, le dispositif proposé par l'article 1^{er} de la proposition de loi présente d'importants **risques d'inapplicabilité**, mais également et de manière paradoxale, **d'atteintes graves à la liberté d'expression**.

1. Le risque d'un dispositif inefficace, voire contre-productif

À l'instar de l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur, votre commission considère que le dispositif de la proposition de

¹ « Les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique. »

loi ne pourra s'appliquer que très difficilement aux phénomènes qu'il entend contrer.

En premier lieu, même une procédure de référé n'aura qu'une efficacité incertaine face à des contenus dont la vitesse de propagation est fulgurante. Le Conseil d'État relevait ainsi que *« 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'empressement de ces informations s'estompe dans le débat public »*.

La grande majorité des personnes entendues par votre rapporteur ont également souligné **le caractère paradoxal de l'utilisation d'un référé afin de contrer la diffusion d'une information** : l'expérience démontre qu'une action en référé a souvent pour effet de contribuer à la notoriété des informations contestées.

En second lieu, la procédure retenue par l'article 1^{er} de la proposition de loi apparaît difficile à appliquer.

La proposition de loi a fait le choix d'un dispositif nouveau et non d'une amélioration des procédures existantes. Ce faisant, elle s'est privée de l'efficacité des procédures habituelles en matière de diffamation où le propos diffamatoire est présumé de mauvaise foi, sauf démonstration contraire (exception de bonne foi) ou même établissement de la véracité des faits allégués (exception de vérité).

Contrairement à un procès en diffamation, il n'y aura donc pas de renversement de la charge de la preuve. Ainsi, la personne agissant en référé et invoquant l'existence d'une fausse information devra rapporter la preuve du caractère faux de l'information en question.

Or il n'est que très difficilement possible de rapporter la preuve contraire de certaines affirmations ou allégations, même infamantes : comment établir des faits négatifs ? Comment prouver, par exemple, que l'on n'a pas commis une fraude fiscale ou que l'on ne dispose pas d'un compte *offshore* ?

Votre rapporteur considère également qu'il est illusoire d'espérer lutter contre les fausses informations diffusées de manière virale, instantanée et anonyme par la création d'un **dispositif national**. Outil de « désordre international », les *fake news* n'ont pas vocation à faire l'objet d'une réponse franco-française.

De telles dispositions législatives ne pourraient concerner, dans le meilleur des cas, que les acteurs nationaux et les grands acteurs internationaux disposant de représentants physiques sur le territoire français.

Alors même que l'entrée en vigueur récente du règlement général sur la protection des données (RGPD) a démontré les vertus de la possibilité d'une application extraterritoriale d'un règlement européen, votre rapporteur s'interroge sur la pertinence de l'adoption d'un tel cadre national.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur émet de sérieux doutes quant à l'utilité réelle d'un tel dispositif.

2. Le risque d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression dans un débat démocratique

Paradoxalement, alors que les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition ne seront que très difficilement applicables, votre commission estime que la création d'un dispositif de référé visant à lutter contre les « *fausses informations* » en période électorale pourrait présenter, en pratique, de nombreux risques d'atteintes disproportionnées à la liberté d'expression.

Comme le soulevait Me Christophe Bigot, entendu par votre commission et la commission de la culture¹, « *c'est une loi inutile, et qui peut être dangereuse si on commence à assimiler fausse information et information controversée ou mal présentée, ce qui aurait des conséquences en matière de liberté d'expression en période électorale* ».

Votre rapporteur constate en effet que les dispositions issues des propositions de loi **risquent d'engendrer des effets délétères sur la liberté d'expression et le droit à l'information du public en période électorale.**

Le risque d'instrumentalisation à des fins dilatoires d'un tel dispositif ne doit ainsi pas être sous-estimé. Ces propositions de loi pourraient ainsi permettre à n'importe quel parti d'empêcher, à tort ou à raison, la publication d'informations dérangeantes en période électorale alors même qu'il est légitime pour le citoyen d'être informé, même et surtout en période électorale. La rapidité avec laquelle le juge des référés devra statuer risque d'engendrer des décisions contestables, au risque d'ailleurs de jurisprudences contraires entre le juge judiciaire et le juge de l'élection.

Comme le relève Me Christophe Bigot², si une jurisprudence extensive qualifie de « fausses informations », les informations « *simplement tendancieuses ou procédant d'une malhonnêteté intellectuelle, les interprétations hardies, ou les informations simplement contestées* », n'y a-t-il pas un risque de contrôler abusivement le débat public en lésant l'accès à l'information du citoyen ?

¹ Le compte rendu de la table-ronde du 3 avril 2018 est disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180402/lois.html#toc2>

² Christophe Bigot, « Légiférer sur les fausses informations en ligne, un projet inutile et dangereux », *Recueil Dalloz* 2018, page 344.

En obligeant le juge des référés à entrer dans un débat qui n'est pas habituellement le sien, n'y a-t-il pas un **risque d'affaiblir la justice** ? Plusieurs personnes entendues par votre rapporteur ont ainsi pointé le risque d'instrumentalisation du référé où, même en cas de décision défavorable, il s'agirait d'amplifier certains phénomènes de victimisation en dénonçant une « *justice aux ordres* ». Une telle dérive serait d'autant plus facilitée que l'article 1^{er} de la proposition de loi n'encadre nullement les personnes pouvant saisir le juge des référés¹.

Votre commission considère ainsi que les dispositions des propositions de loi soumises à son examen posent un problème de principe.

Si la préservation de la sincérité des scrutins est essentielle, peut-on pour autant admettre l'interdiction ou, plus probablement, le « déferencement » d'un mensonge en démocratie qui ne cause aucun trouble à l'ordre public ?

La jurisprudence de la CEDH rappelle que si la diffusion d'informations authentiques est un but légitime dans une société démocratique, l'article 10 de la CESDH n'empêche pas « *la discussion ou la diffusion d'informations reçues, même en présence d'éléments donnant fortement à croire que les informations en questions pourraient être fausses*² ».

Faut-il interdire, en raison des intentions malveillantes de certains, le droit d'imaginer, d'alléguer ou de supposer en période électorale ? La recherche de la vérité ne suppose-t-elle pas la confrontation d'informations vraies comme d'informations douteuses ou fausses ? Quelle place entend-on finalement donner à la controverse en période électorale ?

Articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Article 10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.

Article 11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

La jurisprudence constitutionnelle, quant à elle, rappelle que **la liberté d'expression est une liberté fondamentale « d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale³ »**. Dès lors, la loi ne

¹ Toute personne physique ou morale prouvant un intérêt à agir serait ainsi susceptible d'une action en référé. Or en matière électorale, tout électeur ou toute association pourra prouver un intérêt à agir.

² CEDH, 2^e section, 6 septembre 2005, Sarov c/ Ukraine, n° 65518/01.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, considérant n° 37

peut en réglementer l'exercice « *qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle* ». Les atteintes doivent être « *nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »¹. Le Conseil constitutionnel ajoute que « *la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales*² ».

Les interrogations soulevées par la législation allemande relative aux contenus manifestement illégaux

La loi sur l'amélioration de l'application du droit sur les réseaux sociaux, dite NetzDG, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017 en Allemagne impose à tous les réseaux de plus de deux millions d'utilisateurs (Facebook, Twitter, Youtube...) de supprimer les messages au contenu « *manifestement illégal* », dans un délai de 24 heures³ après le signalement des internautes.

L'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi définit les contenus illicites comme ceux contenant les éléments objectifs de **22 infractions du code pénal allemand**, par exemple : « la diffamation du président », « de l'État ou de ses symboles », « l'incitation à la haine », « la formation, participation et soutien d'une association terroriste »... Le non-respect de ces dispositions expose les plateformes à une peine d'amende pouvant aller jusqu'à 50 millions d'euros (article 4).

Cette loi soulève quelques interrogations, notamment quant à la proportionnalité de l'atteinte portée à la liberté d'expression. En effet, les hébergeurs de contenus ont la lourde responsabilité de déterminer si les propos doivent être retirés en vertu de la loi, ce qui a l'effet pervers d'inciter les plateformes à supprimer sans attendre les propos douteux pour échapper à une éventuelle amende et entraîne une importante censure. La loi apparaît avoir pour effet de transférer *de facto* la responsabilité de décisions juridiques complexes, des autorités publiques à des entreprises privées.

L'application de la loi NetzDG a déjà fait l'objet de nombreuses critiques, notamment par la fédération allemande des journalistes : par exemple lors du blocage d'un compte twitter pendant deux jours alors qu'il s'agissait du compte de la revue Titanic qui est une revue satirique, ou lors du blocage pendant une douzaine d'heures du compte twitter d'une députée allemande pour un contenu considéré illicite.

Il est permis de s'insurger, à l'instar du président de la République, sur la proximité, voire sur la confusion entretenue par certaines plateformes, entre les informations vérifiées des journalistes professionnels et les informations diffusées uniquement sur certains réseaux sociaux.

Néanmoins, la lutte contre ce phénomène ne passe pas nécessairement par des mesures législatives, mais peut-être davantage par des mesures incitatives d'éducation aux médias ou par la garantie d'un plus large pluralisme médiatique.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, considérant n° 15.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, considérants n°s 4 à 14.

³ Ce délai est porté à une semaine pour les cas de « contenus illicites » plus ambigus.

Au regard des risques de dérives que porte en germes toute législation entravant la liberté de communication¹, n'est-il pas préférable de s'abstenir de légiférer plutôt que de risquer de nuire à la diffusion de contenus légitimes ?

*

* *

En conclusion, votre commission n'a pu que constater que les dispositions des propositions de loi soumises à son examen ne répondaient à aucune nécessité impérieuse de légiférer.

De surcroît, le **dispositif de référé** proposé pour lutter contre la diffusion des fausses informations en période électorale n'apparaît **ni lisible, ni efficace, ni suffisamment respectueux des libertés d'expression et de communication**. À vouloir protéger à tout prix la sincérité des scrutins du risque que certains électeurs soient trompés par certaines allégations, ces textes prennent le risque d'une atteinte grave au débat public et démocratique.

Pour toutes ces raisons, votre commission a décidé de proposer à la commission de la culture de ne pas adopter les articles de la proposition de loi n° 623, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, *relative à la lutte contre la manipulation de l'information* pour l'examen desquels elle a reçu une délégation.

En conséquence, à l'initiative de son rapporteur et des membres du groupe socialiste et républicain, votre commission a décidé de soumettre au Sénat **une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique**, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, *relative à la lutte contre la manipulation de l'information*. En conséquence, elle n'a pas adopté de texte. En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

¹ À cet égard, les dérives constatées dans l'application de la loi allemande NetzDG invitent à la plus grande prudence.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 17 JUILLET 2018

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

M. Christophe-André Frassa, rapporteur de la proposition de loi organique et rapporteur pour avis de la proposition de loi. – Je serai assez long, et donc très complet, ce qui devrait raccourcir le débat !

Nous examinons aujourd’hui, en procédure accélérée – une fois n’est pas coutume... – la proposition de loi et la proposition de loi organique relatives à la lutte contre la manipulation de l’information, adoptées par l’Assemblée nationale le 3 juillet 2018, après engagement de la procédure accélérée. Notre commission des lois est saisie au fond de la proposition de loi organique. Elle s’est également saisie pour avis de la proposition de loi pour laquelle elle a reçu une délégation au fond de la commission de la culture concernant le titre I^{er}, relatif aux dispositions modifiant le code électoral, et le titre IV, relatif à l’application outre-mer.

Déposées par le groupe La République en Marche en mars 2018, soumises à l’avis du Conseil d’État au mois d’avril, sensiblement réécrites en commission des lois de l’Assemblée nationale au mois de mai, puis en séance publique, ces deux propositions de loi ont pour objet de traduire la volonté du chef de l’État, exprimée lors de ses vœux à la presse le 3 janvier 2018, de « faire évoluer notre dispositif juridique pour protéger la vie démocratique de ces fausses nouvelles. »

La principale mesure consiste en la création d’un référé *ad hoc*, inspiré du référé créé par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l’économie numérique (LCEN), afin de faire cesser, en période électorale, la diffusion « des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir » lorsque celles-ci sont diffusées sur Internet « de manière délibérée, de manière artificielle ou automatisée et massive ».

Après une rapide présentation du phénomène des *fake news*, je rappellerai les dispositions existantes de notre droit pour lutter contre les fausses informations, puis je vous présenterai brièvement les dispositions du titre I^{er} de la proposition ordinaire, avant de vous exposer les raisons qui me conduisent à préconiser, tout d’abord, de proposer à la commission de la culture de ne pas adopter les articles de la proposition de loi dont elle nous a délégué l’examen et à soutenir les motions tendant à opposer la question

préalable à ce texte, ensuite et par voie de conséquence, de déposer au nom de notre commission des lois une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique.

Les *fake news* ne sont pas nécessairement des informations fausses, mais plutôt des informations trompeuses. On peut traduire cette expression par « désinformation », « infox » – la contraction d'information et d'intoxication – ou encore parler d'informations fallacieuses. Le phénomène des *fake news*, de la manipulation des informations et de leur propagation virale, a émergé il y a une dizaine d'années avec les plateformes en ligne, notamment les réseaux sociaux. En effet, un réseau social permet de partager des milliers de fois une opinion ou une allégation susceptible de toucher un grand nombre de personnes, que cette opinion ou allégation soit fausse ou vraie.

Les objectifs des producteurs de *fake news* sont très divers. Dans la plupart des cas, la finalité est commerciale ou publicitaire : une information biaisée ou fausse est mise en avant afin d'attirer un maximum de vues sur certaines pages web. Outre les sites publicitaires, certains sites ou comptes politiques peuvent également relayer des points de vue orientés sur l'actualité ou, plus généralement, des actualités présentées avec un angle conspirationniste. Enfin, on observe un phénomène de triche électorale, avec la diffusion de fausses informations par des *bots*, des communautés militantes ou encore par des fermes de faux comptes.

Plusieurs élections nationales ont été récemment concernées par la diffusion massive de fausses informations, qu'il s'agisse du référendum sur le *Brexit* au Royaume-Uni, de l'élection présidentielle américaine ou même de l'élection présidentielle française, avec la publication des *Macron leaks*, quelques heures avant le second tour de l'élection, mêlant piratage de vrais emails et mise en ligne de documents fabriqués de toutes pièces.

La répression des rumeurs ou des fausses nouvelles n'est pas une question nouvelle en droit, et la France dispose déjà d'un cadre législatif ancien en la matière. La publication de fausses nouvelles ayant eu pour effet de fausser un scrutin électoral est d'ores et déjà réprimée par le code électoral : l'article L. 97 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de surprendre ou détourner des suffrages, ou encore d'avoir conduit des électeurs à s'abstenir, à l'aide de « fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses ».

Surtout, les dispositions actuelles de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de presse, pivot de la lutte contre les abus de la liberté d'expression depuis plus de cent trente ans, permettent déjà de réprimer des propos sciemment erronés, diffamatoires, injurieux ou provocants. Ainsi, son article 27 réprime « la publication, la diffusion ou la reproduction [...] 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 ». Il ressort de l'analyse de la jurisprudence que le terme « nouvelles » renvoie à une « annonce d'un événement arrivé récemment faite à quelqu'un qui n'en a pas encore connaissance » et ne peut s'appliquer pour des faits antérieurement révélés. Les poursuites et la charge de la preuve appartiennent exclusivement au ministère public.

L'action en diffamation peut également être particulièrement efficace pour lutter contre les fausses informations portant atteinte à l'honneur et à la considération d'une personne. En matière de diffamation, il existe une présomption réfragable de mauvaise foi : les imputations diffamatoires sont réputées de droit alléguées avec l'intention de nuire. C'est ensuite au prévenu de prouver soit sa bonne foi soit la véracité des allégations. Le champ d'application de ce délit est particulièrement vaste. Ainsi, l'allégation qu'une personnalité politique détiendrait un compte illégal *offshore* est susceptible d'être qualifiée de diffamatoire.

Si l'action en diffamation est la plus efficace, l'action en référé sur le fondement de l'article 9 du code civil est toujours possible en cas de « fausses informations », d'informations falsifiées ou même biaisées portant sur la vie privée d'une personne physique.

Enfin, plusieurs dispositions pénales répriment les fausses informations qui causent un trouble particulièrement grave à un particulier ou à la société. Par exemple, la publication d'un photomontage ou d'un montage sonore réalisé sans le consentement de l'intéressé et ne précisant pas qu'il s'agit d'un montage est réprimée par l'article 226-8 du code pénal d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Vu l'abondance des dispositions existantes, pourquoi légiférer ? Les dispositions actuelles ne permettent-elles pas déjà de lutter contre les fausses informations ? Lorsque des faits d'injure ou de diffamation envers un candidat à une fonction électorale sont commis en période électorale, la juridiction peut être appelée à statuer dans un délai de vingt-quatre heures. Ainsi, la loi du 29 juillet 1881 offre déjà des possibilités d'action rapides pour lutter contre les allégations diffamatoires. De même, l'article 6 de la loi dite « LCEN » du 21 juin 2004 dispose que l'autorité judiciaire peut prescrire, en référé ou sur requête, aux fournisseurs d'accès et aux hébergeurs de services de communication au public en ligne « toutes mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne ». Enfin, l'article 809 du code de procédure civile dispose que le président du tribunal de grande instance « peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite ».

Il est vrai qu'il existe des difficultés d'application de la loi du 29 juillet 1881 aux contenus diffusés sur Internet : les formalités particulièrement lourdes imposées à peine de nullité sont particulièrement inadaptées aux propos diffusés sur Internet. Cela avait notamment été souligné dans le rapport de nos collègues François Pillet et Thani Mohamed Soilihi sur l'équilibre de la loi du 29 juillet 1881 à l'heure d'Internet, et il convient sans doute de les adapter.

Néanmoins, l'Assemblée nationale et le Gouvernement n'ont pas fait le choix de préserver l'équilibre de cette loi, quitte à l'adapter. Au contraire, ils se sont inscrits dans le mouvement dénoncé dans ce rapport, consistant à intégrer des dispositions relatives à l'encadrement des abus de la liberté d'expression dans d'autres textes que la loi précitée, au risque de remettre en cause l'équilibre actuel.

Le titre I^{er} de la proposition de loi s'articule autour de l'article 1^{er}, qui a deux objets. En premier lieu, il tend à créer, sous peine de sanctions pénales, plusieurs nouvelles obligations de transparence pour les opérateurs de plateforme en ligne concernant la promotion de « contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ». En second lieu, il vise à créer une nouvelle procédure de référé, inspirée du référé LCEN, afin de faire cesser la diffusion de « fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir », lorsque celles-ci sont diffusées « de manière délibérée, de manière artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne ». Un nouvel article L. 163-1 A inséré dans le code électoral définirait la fausse information comme « toute allégation ou imputation d'un fait inexacte ou trompeuse ».

Saisi à la demande du ministère public, du candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir, le juge des référés devrait se prononcer dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine. Toutes mesures utiles, « proportionnées et nécessaires » pour faire cesser la diffusion, pourraient être ordonnées. En particulier, le juge pourrait ordonner aux hébergeurs de contenus et aux fournisseurs d'accès à Internet une mesure de déréférencement, une mesure de retrait, voire une mesure de blocage du contenu. Ce référé ne pourrait s'exercer que pendant une période de trois mois précédant le premier jour du mois des élections et jusqu'à la date du tour du scrutin.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit également la compétence exclusive d'un tribunal de grande instance : la juridiction précise serait déterminée par voie réglementaire.

Les articles 2, 3, et 3 *bis* prévoient l'application des dispositions de l'article 1^{er} aux élections sénatoriales, européennes et référendaires. L'application à l'élection présidentielle est prévue par les deux articles de la proposition de loi organique.

Le titre II *bis* de la proposition de loi met de nouvelles obligations à la charge des plateformes, notamment au travers de la mise en place d'un dispositif permettant le signalement des fausses informations par les utilisateurs, et confie au CSA un véritable rôle de régulation en la matière, en lui attribuant une nouvelle mission spécifique de lutte contre la diffusion de fausses informations et un pouvoir de recommandation.

Je ne peux que déplorer le choix du Gouvernement d'engager la procédure accélérée sur un tel sujet affectant les libertés publiques, sans qu'aucune étude d'impact n'ait été réalisée, même si je salue le choix du président de l'Assemblée nationale de soumettre à l'examen du Conseil d'État les deux propositions de loi.

Je concentrerai mon analyse sur le dispositif normatif principal des propositions de loi : le référé visant à lutter contre les fausses informations en période électorale.

Ce dispositif est insuffisamment préparé. Pourquoi n'avoir pas amélioré les procédures existantes au lieu de créer un dispositif *ad hoc* ? Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas procédé à l'évaluation des dispositifs existants en matière de lutte contre les abus de la liberté d'expression, qui n'aurait révélé aucun besoin impérieux de concevoir un nouveau dispositif.

Le seul vide juridique qui se dessine concerne une action en référé contre les fausses informations qui ne troublent pas ou ne sont pas susceptibles de troubler la paix publique, qui ne sont attentatoires ni à l'honneur, ni à la considération, ni à la vie privée des personnes et dont l'effet sur un scrutin n'est qu'incertain. La création d'un référé spécifique n'apparaît ainsi nécessaire que pour permettre de prescrire des mesures attentatoires à la liberté de communication - retrait, déréférencement, blocage - en l'absence de tout dommage avéré ou probable ou en l'absence de tout trouble à l'ordre public.

Faut-il, dans une société démocratique, permettre de telles mesures ?

La procédure de référé adoptée par l'Assemblée nationale cible les « fausses informations ». Or, comme le relevait le Conseil d'État dans son avis, il n'est pas aisé de qualifier juridiquement les « fausses informations ». Initialement, aucune définition de la « fausse information » ne figurait dans la proposition de loi. Lors de son examen en commission par l'Assemblée nationale, la rapporteure de la commission des lois, Mme Naïma Moutchou, soucieuse de l'intelligibilité de la loi et afin de suivre la recommandation du Conseil d'État, a estimé nécessaire de définir la fausse information dans le code électoral comme « toute allégation ou imputation d'un fait dépourvue d'éléments vérifiables de nature à la rendre vraisemblable ». Vu les réactions contrastées que cette définition a suscitées, elle a proposé, en séance publique, une nouvelle définition de la fausse information, adoptée par

l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse du Gouvernement : « toute allégation ou imputation d'un fait inexacte ou trompeuse. »

Si je salue cet effort, je déplore que la recommandation du Conseil d'État de limiter le dispositif aux allégations qui procèdent d'une intention délibérée de nuire n'ait pas été suivie. Dans quelle mesure cette disposition protégera-t-elle la satire ou la parodie, qui peuvent être, par nature, trompeuses sans, pour autant, démontrer une quelconque intention de nuire ?

Les seules modalités de diffusion - « artificielle ou automatisée et massive » - ne peuvent suffire à établir une intention malveillante alors même que, par exemple, des contenus humoristiques et viraux peuvent, chaque jour, être reproduits, partagés et diffusés de manière artificielle et massive sur les réseaux sociaux.

Cette définition hasardeuse pose incontestablement la question de la légitimité du juge des référés à définir, en quarante-huit heures, la nature authentique, inexacte ou trompeuse d'une information alors que, traditionnellement, le juge des référés est le juge de l'évidence, de l'illégalité manifeste.

Plus inquiétant encore, le texte adopté par l'Assemblée nationale vise non pas les seules fausses informations diffusées dans l'intention d'altérer la sincérité d'un scrutin, mais plus généralement toutes allégations inexactes ou trompeuses d'un fait « de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir ». Ainsi, la seule diffusion massive et virale d'une information trompeuse susceptible d'avoir des conséquences sur une élection, même si cette diffusion n'a pas été réalisée dans ce but, est susceptible de faire l'objet d'un déréfèrement, d'un retrait, voire d'un blocage, « sans préjudice de la réparation du dommage subi ». Or comment le juge des référés pourrait-il, en quarante-huit heures, établir *a priori* l'altération d'un scrutin qui n'a pas eu lieu ?

L'application du référé aux seules périodes électorales pose également question. Les propositions de loi semblent rompre, sans aucune raison juridique impérieuse, avec la tradition juridique française de liberté d'expression accrue pendant les périodes électorales. Le juge judiciaire, comme le juge électoral, a toujours laissé une large place à la polémique politique.

Pourquoi, d'ailleurs, faudrait-il encadrer le débat électoral plus strictement que le débat sur les questions de santé, de défense ou d'économie ? N'est-il pas paradoxal, voire outrageant à l'égard des électeurs, de vouloir nécessairement priver les citoyens de l'accès à une fausse information en période électorale ? Une éducation de chacun à la vigilance individuelle face aux contenus diffusés sur Internet ne serait-elle pas plus efficace et moins attentatoire aux libertés qu'une énième disposition législative ?

Enfin, l'article 1^{er} de la proposition de loi pose de nouvelles exigences en matière de transparence qui excèdent l'objectif de préservation de la sincérité du scrutin. 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'actualité. L'imprécision de la notion est susceptible de rendre applicables les dispositions à toutes les publicités concernant des acteurs économiques publics comme la SNCF ou la RATP, ou des entreprises fondant leur publicité commerciale sur un « contenu d'information ».

Au-delà des incertitudes de certains termes, qui révèlent la précipitation avec laquelle ces propositions de loi ont été élaborées, le dispositif prévu à l'article 1^{er} présente d'importants risques d'inapplicabilité, mais également, et de manière paradoxale, d'atteintes graves à la liberté d'expression.

En effet, le dispositif ne pourra s'appliquer que très difficilement aux phénomènes qu'il entend contrer.

En premier lieu, même une procédure de référé n'aura qu'une efficacité incertaine face à des contenus dont la vitesse de propagation est fulgurante. Il est également paradoxal de lutter contre la diffusion d'une information en référé, car l'expérience montre qu'une action en référé a souvent pour effet de contribuer à la notoriété des informations contestées.

En second lieu, le Gouvernement a fait le choix d'un dispositif nouveau, et non d'une amélioration des procédures existantes. Ce faisant, il s'est privé de l'efficacité des procédures habituelles en matière de diffamation où le propos diffamatoire est présumé de mauvaise foi, sauf démonstration contraire - exception de bonne foi - ou même établissement de la véracité des faits allégués - exception de vérité. Contrairement à un procès en diffamation, il n'y aura donc pas de renversement de la charge de la preuve. Ainsi, la personne agissant en référé et invoquant l'existence d'une fausse information devra rapporter la preuve du caractère faux de l'information en question. Or il n'est que très difficilement possible de rapporter la preuve contraire de certaines affirmations ou allégations, même infamantes : comment établir des faits négatifs ? Comment prouver, par exemple, que l'on n'a pas commis une fraude fiscale ou que l'on ne dispose pas d'un compte *offshore* ?

J'émetts donc de sérieux doutes quant à l'utilité réelle d'un tel dispositif.

Paradoxalement, alors que les dispositions de l'article 1^{er} ne seront que très difficilement applicables, je considère qu'un tel dispositif pourrait présenter, en pratique, de nombreux risques d'atteintes disproportionnées à la liberté d'expression.

Le risque d'instrumentalisation à des fins dilatoires d'un tel dispositif ne doit ainsi pas être sous-estimé. Ces propositions de loi pourraient permettre à n'importe quel parti d'empêcher, à tort ou à raison, la publication d'informations dérangeantes en période électorale, alors même qu'il est légitime pour le citoyen d'être informé, surtout en période électorale. La rapidité avec laquelle le juge des référés devra statuer risque d'engendrer des décisions contestables, au risque d'ailleurs de jurisprudences contraires entre le juge judiciaire et le juge de l'élection.

Vous l'avez compris, je considère que ces propositions posent un problème de principe.

Si la préservation de la sincérité des scrutins est essentielle, peut-on pour autant, en démocratie, admettre l'interdiction ou, plus probablement, le déréférencement d'un mensonge qui ne cause aucun trouble à l'ordre public ? Faut-il interdire, en raison des intentions malveillantes de certains, le droit d'imaginer, d'alléguer ou de supposer en période électorale ? La recherche de la vérité ne suppose-t-elle pas la confrontation d'informations vraies comme d'informations douteuses ou fausses ?

La jurisprudence constitutionnelle, quant à elle, rappelle que la liberté d'expression est une liberté fondamentale « d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale ». Dès lors, la loi ne peut en réglementer l'exercice « qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle ». Les atteintes doivent être « nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi ». Le Conseil constitutionnel ajoute que « la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales ».

Il est permis de s'insurger, à l'instar du Président de la République, sur la proximité, voire la confusion entretenue par certaines plateformes entre les informations vérifiées des journalistes professionnels et les informations diffusées uniquement sur certains réseaux sociaux. Néanmoins, la lutte contre ce phénomène passe peut-être davantage par des mesures incitatives d'éducation aux médias ou par la garantie d'un plus large pluralisme médiatique.

Au regard des risques de dérives que porte en germe toute législation entravant la liberté de communication, n'est-il pas préférable de s'abstenir de légiférer plutôt que de risquer de nuire à la diffusion de contenus légitimes ?

En conclusion, comme je vous l'ai indiqué, je préconise, tout d'abord, de proposer à la commission de la culture de ne pas adopter les articles de la proposition de loi dont elle nous a délégué l'examen et donc de soutenir les motions tendant à opposer la question préalable à ce texte n° 623, ensuite, par voie de conséquence et à l'instar du groupe socialiste et républicain, de déposer au nom de notre commission des lois une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique n° 629. Dès lors, je vous propose de donner un avis défavorable à tous les amendements portant sur les articles délégués au fond à la commission des lois.

M. François Pillet, président. – Merci pour cette analyse précise et complète des arguments juridiques, qui touchent directement à certaines libertés fondamentales. Nous pouvons tous lire, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affichée dans cette salle, l'article 11 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »

Ces deux propositions de loi démontrent que nous n'avons pas encore trouvé un équilibre entre certaines de nos libertés, en particulier entre la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée.

Néanmoins, vous avez bien montré que ces propositions de loi ne pouvaient qu'ajouter de la confusion et du danger à l'équilibre actuel, et je note une grande convergence entre les groupes sur ce point.

M. Jérôme Durain. – Merci pour cet excellent rapport sur un sujet qui pose de vraies questions. Il est d'ailleurs regrettable que l'effondrement de ces textes sur leurs bases politiques et juridiques incertaines nous prive d'un vrai débat. Leur caractère improvisé et le choix de la procédure accélérée donnent un aspect trivial à une discussion qui mériterait de la solennité, et qui devrait aboutir à clarifier la question dans le débat public, et non à accroître la confusion. Une fois de plus, nous travaillons dans l'urgence et l'improvisation, ce qui est pénible. Ces textes resteront comme le symbole de la manière de faire la loi dans de mauvaises conditions.

Notre groupe pose la question préalable, car il existe déjà des lois pour traiter ces questions. La réflexion qui préside à ces propositions de loi est inaboutie : celles-ci suscitent le scepticisme des représentants des plateformes et des acteurs concernés et, surtout, le référé proposé est largement inapplicable. L'extension des pouvoirs du CSA est inopportune, tout comme les restrictions apportées au débat public en période électorale. Plusieurs motions tendant à opposer la question préalable ont été déposées, tant mieux ! Car nous devons nous opposer fermement à ces textes issus d'un travail mal engagé, mal effectué et donc inutile.

M. François Pillet, président. – Nombre de nos collègues peuvent légitimement s'étonner du choix de la procédure accélérée pour débattre de nos libertés...

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je salue l'excellent travail du rapporteur – comme d'habitude dans notre commission. Les arguments qu'il avance font partie de ceux que nous avons entendus, en juillet 2016, lors de la remise de notre rapport d'information sur la liberté de la presse à l'heure d'Internet. Nous avons alors formulé des propositions pour simplifier le cadre juridique actuel en maintenant la liberté d'expression, tout en réprimant ses abus. Or la manipulation de l'information fait partie de ces abus. Finalement, les questions préalables nous invitent à l'immobilisme, alors que le débat doit avancer et qu'il faut améliorer notre législation à l'heure d'Internet. Je ne doute pas que notre commission retravaillera ce sujet ; on aurait pu aussi retravailler ces textes, quitte à les réécrire partiellement – cela s'est déjà vu...

M. François Pillet, président. – Nous avons en effet cosigné un rapport d'information formulant plusieurs propositions.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – C'est la philosophie sous-jacente de ces textes qui me gêne profondément. Qu'est-ce que la vérité ? Je ne le sais pas. C'est le juge qui devrait le dire, avec un référé dont tous les aspects sont dérangeants : délai de quarante-huit heures, inversion de la charge de la preuve... et comment le juge pourrait-il décider ce qui altère, ou non, la sincérité d'un scrutin qui est à venir ? L'impréparation et la précipitation qui entourent ces textes sont palpables.

M. Philippe Bonnacarrère. – Les dispositions proposées sont une mauvaise réponse à une bonne question, celle des *fake news* dans une société post-vérité. Le problème est redoutable, et il est apparu très rapidement, dès les élections américaines. Les sociologues montrent bien comment il peut conduire à une polarisation de l'électorat et à la création de bulles de désinformation, sous la forme de ce que Bernard Manin appelle des « îlots de pensée homogène ». C'est aussi la dérégulation de l'information qui développe le complotisme. Les *fake news* peuvent même être instrumentalisées pour déstabiliser un pays, et on observe alors comment la mauvaise information chasse la bonne. On ne peut donc que reconnaître que ces textes s'attaquent à une question importante. Mais le rapporteur a raison : ils n'y apportent pas la bonne réponse. Sur ces sujets de société, je ne suis pas sûr que l'arme du droit soit la meilleure. Mieux vaudrait s'en remettre à une régulation par les médias, par la population – à travers des procédures de *fact checking* qui restent à développer – et, bien sûr, par un renforcement de l'éducation. Bref, je m'associe à la question préalable, tout en gardant à l'esprit que le travail reste à faire !

M. François Grosdidier. – Je salue à mon tour la qualité du travail du rapporteur ; je partage l'ensemble des propos de mes collègues : il s'agit en effet d'une mauvaise réponse à une bonne question. J'insiste sur la nécessité de repenser les modalités relatives à la loi sur la liberté de la presse, qui ne paraît plus adaptée aux nouvelles technologies.

Monsieur le président, vous avez parlé d'un équilibre. Certes, mais force est de constater qu'il devient aujourd'hui difficile de combattre les *fake news*. On a vu une dérive croissante au cours de ces dernières années, qui n'existe pas seulement en matière électorale. D'ailleurs, nous ne devons pas nous préoccuper que de la matière électorale. Il nous faudra réfléchir aux adaptations à apporter.

Des jurisprudences sont choquantes. On est obligé d'attaquer le directeur de la publication à titre principal et simplement à titre de complice l'auteur véritable de la diffamation. De même, la notion d'ordre public est parfois considérée de manière beaucoup trop souple par les juges : dès lors qu'une information est inexacte et est préjudiciable, l'auteur devrait être poursuivi. On peut aussi s'étonner de la faiblesse des peines retenues. Au regard des amendes encourues, qui se limitent parfois à l'euro symbolique, surtout quand il s'agit de personnalités publiques, les organes de presse, même les plus sérieux, prennent aujourd'hui délibérément le risque d'intenter un procès en diffamation. C'est encore plus vrai avec les nouveaux médias, l'auteur étant difficile à identifier.

En matière électorale, la jurisprudence est très aléatoire : au nom du caractère polémique normal d'une campagne électorale, certaines allégations ne sont pas condamnées pour motif de bonne foi ou de tolérance plus grande, alors qu'elles l'auraient été dans un autre contexte. Tous les avocats l'affirment, le droit de la presse est l'une des matières les plus difficiles. Certaines jurisprudences ne sanctionnent pas des allégations mensongères et outrageantes au motif qu'elles ont été reprises de bonne foi par un journaliste. Or cela est de nature à donner du crédit à l'information inexacte. Quoi qu'il en soit, on passe à côté de la nécessité de mieux cerner les fausses informations diffusées par les nouveaux médias : sur Facebook, on annonce aujourd'hui entre vingt morts et des milliers de morts dans des émeutes urbaines qui toucheraient absolument toute la France après la victoire de la Coupe du monde !

Toutes ces fausses informations ont une incidence électorale, certes pas directement sur l'élection présidentielle. Dans les primaires, elles ont eu une réelle incidence sur les scrutins. D'ailleurs, les primaires mériteraient d'être visées par un tel texte.

Tout en regrettant que l'on n'ait pas un débat approfondi sur ce sujet, je suivrai la position du rapporteur. Le Sénat devrait s'emparer de cette question. Il est choquant qu'un projet de loi touchant à des libertés publiques aussi fondamentales soit examiné en procédure accélérée : il n'y a aucune urgence, même au regard du calendrier électoral.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser mon retard et je remercie François Pillet d'avoir assuré la présidence. Par ailleurs, je souhaite la bienvenue à notre nouveau collègue Vincent Segouin ; je me réjouis qu'il ait rejoint la commission des lois.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Très bon choix.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je partage totalement les remarques qui ont été formulées. Je déplore que, sur ce sujet, l'objet du texte soit limité à la période électorale. Cela témoigne du fait qu'il s'agit d'une loi *ad hominem*. Le Président de la République, qui n'a pourtant pas eu à pâtir de fausses informations durant la campagne présidentielle, considère que la période électorale est l'alpha et l'oméga de la lutte contre les fausses informations.

Par ailleurs, je m'interroge sur la compétence du juge des référés, le juge de l'évidence, qui devrait, selon moi, se déclarer *in fine* incompétent. En effet, le juge des référés a d'ores et déjà tendance, à juste titre ou pas, à renvoyer au juge électoral un certain nombre de contentieux, considérant que lui seul pourra juger si les faits incriminés ont été de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin.

La loi de 1881 est très protectrice de la liberté de l'information ; il faut donc y toucher avec la plus grande prudence.

Au fond, dans la protestation, j'estime que nous ne sommes pas à la hauteur. Il est extrêmement grave de légiférer pour dire quelle est la vérité. C'est ce que l'on est en train de nous proposer aujourd'hui : « la vérité officielle. » Ce texte est un pur scandale ; la procédure pour en débattre en est également un de plus : au final, ce texte risque fort d'être adopté. Au-delà de la motion tendant à opposer la question préalable – il est rare que le Sénat renonce à débattre, tant le sujet n'est pas abordé de manière sensée ! –, que pouvons-nous faire pour alerter ? Les journalistes défendent leur propre liberté comme s'il ne s'agissait pas de la nôtre, alors qu'il y va de notre liberté.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er} (délégué)

M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour avis. – En cohérence avec mes propos liminaires, je suis défavorable aux amendements COM-6, COM-7 et COM-4. Aussi, je vous propose de les rejeter.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je fais entendre ma voix dissidente.

La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter les amendements COM-6, COM-7 et COM-4, non plus que l'article 1^{er}.

Article 2 (délégué)

La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 2.

Article 3 (délégué)

La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 3.

Article 3 bis (délégué)

La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 3 bis.

Article 10 (délégué)

La commission proposera à la commission de la culture de ne pas adopter l'article 10.

EXAMEN DES MOTIONS DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Concernant la proposition de loi organique, je vous propose d'adopter l'amendement COM-2 tendant à opposer la question préalable, identique à l'amendement COM-1 déposé par les membres du groupe socialiste et républicain, auquel je suis bien évidemment favorable.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Là encore, je fais entendre ma voix dissidente !

Les motions COM-2 et COM-1 sont adoptées. En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

Direction des affaires civiles et du sceau

Mme Marie-Charlotte Dalle, sous-directrice du droit civil

Mme Marie-Charlotte Dreux, chef du bureau du droit des obligations

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Francis Le Gunehec, chef du bureau de la législation pénale générale

Mme Caroline Gaudefroy, adjointe au chef du bureau de la législation pénale générale

Ministère de l'intérieur

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale

Mme Pascale Pin, bureau des élections et des études politiques

Cour de cassation

Mme Françoise Kamara, conseiller, doyen de la première chambre civile

Cour d'appel de Paris

Mme Anne-Marie Roubaud-Sauteraud, présidente de la chambre 2-7

Tribunal de grande instance de Paris

M. Jean-Michel Hayat, président

M. Thomas Rondeau, vice-président, président de la 17^{ème} chambre

Mme Annabelle Philippe, vice-procureure de la République

M. Yves Badorc, procureur de la République adjoint

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

M. François Logerot, président

Mme Sylvie Calvès, secrétaire générale

Universitaires

M. Emmanuel Derieux, professeur de droit à l'Université Paris 2 Panthéon Assas

M. Bruno Dondero, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

Mme Roseline Letteron, professeur de libertés publiques à Sorbonne Université

M. Benjamin Thierry, docteur en histoire contemporaine à Paris-Sorbonne

Avocats spécialisés en droit de la presse

Me Delphine Meillet, avocat à la Cour

Me Emmanuel Pierrat, avocat au barreau de Paris

Me Jean-Yves Dupeux, président de l'association des avocats praticiens en droit de la presse

Personnalités qualifiées

Me Alexandre Archambault, avocat au barreau de Paris, spécialiste du numérique et du droit des nouvelles technologies

Mme Fabienne Siredey-Garnier, ancienne présidente de la 17^{ème} chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris, vice-présidente de l'Autorité de la concurrence

Associations des services internet communautaires (ASIC)

Mme Audrey Herblin, Twitter - Directrice des affaires publiques France et Russie

M. Thibault Guiroy, Google - Chargé des relations institutionnelles

Fédération française des télécoms et opérateurs de téléphonie

M. Olivier Riffard, directeur des affaires publiques de la Fédération française des Télécoms

M. Anthony Colombani, directeur des affaires publiques de Bouygues Télécom

Mme Claire Chalvidant, directrice des relations institutionnelles d'Orange

M. Thomas Puijalon, responsable des affaires publiques de SFR

Observatoire de la déontologie de l'information (ODI)

M. Patrick Eveno, président

M. Pierre Ganz, vice-président

Table ronde organisée conjointement avec la commission de la culture le 3 avril 2018 :

M. Bernard Benhamou, ancien délégué aux usages d'Internet au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et secrétaire général de l'Institut sur la souveraineté numérique ;

Me Christophe Bigot, avocat au cabinet Bauer Bigot & associés, spécialisé en droit de la presse ;

M. Hervé Brusini, directeur délégué au numérique, à la stratégie et à la diversité au sein de la direction de l'information de France Télévisions et **Mme Juliette Rosset-Caillet** ;

Mme Divina Frau-Meigs, professeur à l'Université Paris III Sorbonne-Nouvelle en sciences de l'information et membre du comité d'expert sur les « *fake news* » mis en place par la Commission européenne en novembre 2017 ;

M. Benoit Tabaka, directeur des relations institutionnelles et des politiques publiques de Google France et **M. Thibault Guiroy**, chargé des relations institutionnelles de Google France.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Examen en commission
	<p>Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations</p>	<p>Proposition de loi relative à la lutte contre <u>la manipulation de l'information</u></p>	<p><i>Réunie le mercredi 18 juillet 2018, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 623 (2017-2018) relative à la lutte contre la manipulation de l'information.</i></p>
	<p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL</p>	<p>TITRE I^{ER} DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL</p>	<p><i>En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</i></p>
	<p>Article 1^{er} I. – Le livre I^{er} du code électoral est ainsi modifié :</p>	<p>Article 1^{er} I. – Le livre I^{er} du code électoral est ainsi modifié :</p>	
	<p>1° un ^{Après} l'article L. 111, il est rétabli un article L. 112 ^{ainsi} rédigé :</p>	<p><u>1° A (nouveau)</u> <i>(Supprimé)</i> 1° <u>L'</u>article L. 112 est ainsi rétabli :</p>	
	<p>« Art. L. 112. – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 163-1 est punie d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 75 000 euros.</p>	<p>« Art. L. 112. – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 163-1 est punie d'un an d'emprisonnement et <u>de 75 000 € d'amende.</u></p>	
	<p>« Les personnes morales, déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues</p>	<p>« Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues</p>	

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

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, sont insérés ~~deux~~ articles ~~L. 163-1 et L. 163-2~~ ainsi rédigés :

~~« Art. L. 163-1. – À 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

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

à l'article 121-2 du code pénal, de l'infraction définie au premier alinéa du présent article encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues à l'article 131-38 du même code, les peines prévues aux 2° et 9° de l'article 131-39 dudit code. L'interdiction prévue au 2° du même article 131-39 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, sont insérés des articles L. 163-1 A à L. 163-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 163-1 A (nouveaux). – Toute allégation ou imputation d'un fait inexacte ou trompeuse constitue une fausse information.

« Art. L. 163-1. – Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, 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 déterminé de nombre de connexions sur le territoire français sont tenus, au regard de l'intérêt général attaché à l'information éclairée des citoyens en périodes électorales et à la sincérité du scrutin :

« 1° De fournir à l'utilisateur une information loyale, claire et transparente sur l'identité

Examen en commission

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

~~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. –

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

de la personne physique ou sur la raison sociale, le siège social et l'objet social des personnes morales et de celles pour le compte desquelles, le cas échéant, elle a déclaré agir, qui verse à la plateforme des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ;

« 1° *bis* (nouveau)
De fournir à l'utilisateur une information loyale, claire et transparente sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre de la promotion d'un contenu d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ;

« 2° De rendre public le montant des rémunérations reçues en contrepartie de la promotion de tels contenus d'information ainsi que l'identité des personnes physiques ou morales ayant versé ces rémunérations lorsque leur montant est supérieur à un seuil déterminé et de celles pour le compte desquelles celles-ci ont déclaré agir.

« Ces informations sont agrégées au sein d'un registre mis à la disposition du public par voie électronique, dans un format ouvert, et régulièrement mis à jour au cours de la période mentionnée au premier alinéa du présent article.

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

« Art. L. 163-2. –

Examen en commission

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

~~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 ministre 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. »~~

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

I. – Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, lorsque des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir sont diffusées de manière délibérée, de manière artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne, le juge des référés peut, à la demande du ministre public, de tout candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir, et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire aux personnes physiques ou morales mentionnées 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 même I toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser cette diffusion.

« II. – Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine.

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

Examen en commission

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

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. »

Article 2

I. – Au début du chapitre V du titre IV du livre II du code électoral, l'article L. 306 est ainsi rétabli :

« *Art. L. 306.* – Les articles L. 163-1 A, L. 163-1 et L. 163-2 sont applicables. »

Code électoral

Partie législative

**Livre II : Election des
sénateurs des
départements**

**Titre VI : Dispositions
pénales**

Art. L. 327. – Les dispositions des articles L. 106 à L. 110 et L. 113 à L. 117 sont applicables.

II. – À

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

II. – À

l'article L. 327 du code électoral, 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. »

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 ajouté un article 14-2 ainsi rédigé :

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

Article 3 bis (nouveau)

Art. L. 558-46. – Sont applicables aux opérations référendaires régies par le présent titre :

1° Les chapitres I^{er}, II, V, VI et VII du titre I^{er} du livre I^{er}, à l'exception des articles L. 52-3, L. 55, L. 56, L. 58,

Après le 1° de l'article L. 558-46 du code électoral, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

des deux derniers alinéas de l'article L. 65, de l'article L. 66, des deux derniers alinéas de l'article L. 68, des articles L. 85-1, L. 88-1, L. 95, des I, III et V de l'article L. 113-1 ;

2° Les articles L. 385, L. 386, L. 387, L. 389, L. 390-1 et L. 393 ;

3° Les articles L. 451, L. 477, L. 504 et L. 531.

Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : « parti » ou « groupement habilité à participer à la campagne » au lieu de : « candidat » ou « liste de candidats ».

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Examen en commission

« 1° bis Les articles L. 163-1 A, L. 163-1 et L. 163-2 ; ».

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

**TITRE II
DISPOSITIONS
MODIFIANT LA LOI DU
30 SEPTEMBRE 1986
RELATIVE À LA
LIBERTÉ DE
COMMUNICATION**

**TITRE II
DISPOSITIONS
MODIFIANT LA LOI DU
30 SEPTEMBRE 1986
RELATIVE À LA
LIBERTÉ DE
COMMUNICATION**

Article 4

Article 4

**Loi n° 86-1067 du
30 septembre 1986
relative à la liberté de
communication (Loi
Léotard)**

**Titre II : des services de
communication
audiovisuelle**

**Chapitre II : Dispositions
applicables aux services
de communication
audiovisuelle distribués
par les réseaux n'utilisant
pas des fréquences
assignées par le Conseil
supérieur de l'audiovisuel.**

**Section I : Edition de
services de
communication
audiovisuelle distribués
par les réseaux n'utilisant
pas des fréquences
assignées par le Conseil
supérieur de l'audiovisuel.**

Art. 33-1. – I. – Les services de radio et de télévision qui ne consistent pas en la reprise intégrale et simultanée soit d'un service fourni par une société mentionnée à l'article 44 pour l'exercice des missions visées à l'article 43-11, par la chaîne visée à l'article 45-2 ou par la chaîne culturelle européenne issue du traité signé le 2 octobre 1990 et diffusé par voie hertzienne terrestre, soit d'un service bénéficiaire d'une autorisation en application des articles 29, 29-1, 30 et 30-1, lorsque cette reprise n'a pas pour effet de faire

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 :

Le I de l'article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

Dispositions en vigueur

passer la population de la zone desservie par un service de télévision à vocation locale à plus de dix millions d'habitants ne peuvent être diffusés par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel qu'après qu'a été conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel une convention définissant les obligations particulières à ces services.

.....
Par dérogation au III, la convention précise les modalités de mise à disposition, sur un service de médias audiovisuels à la demande, des programmes d'un service de télévision dans le cadre d'un service dit de télévision de rattrapage. En matière audiovisuelle, les obligations mentionnées aux 6° et 7° de l'article 33 portent alors globalement sur ces services.

Texte de la proposition de loi

« 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 1^{er} et 15.~~

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut rejeter la demande tendant à la conclusion d'une convention si la diffusion du service de radio ou de télévision comporte un risque grave d'atteinte à la dignité de la personne humaine, à la liberté et à la propriété d'autrui, au caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, à la protection de l'enfance et de l'adolescence, à la sauvegarde de l'ordre public, aux besoins de la défense nationale ou aux intérêts fondamentaux de la Nation, dont le fonctionnement régulier de ses institutions. Il en est de même lorsque la diffusion dudit service, eu égard à sa nature même, constituerait une violation des lois en vigueur.

Examen en commission

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

~~« 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~~

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

« Lorsque la conclusion de la convention est sollicitée par une personne morale contrôlée, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par un État étranger ou placée sous l'influence de cet État, le conseil peut, pour apprécier la demande, tenir compte des contenus que le demandeur, ses filiales, la personne morale qui le contrôle ou les filiales de celle-ci éditent sur d'autres services de communication au public par voie électronique. »

Article 5

Après l'article 33-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, il est inséré un article 33-1-1 ainsi rédigé :

« Art. 33-1-1. – Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois de l'élection du Président de la République, des élections générales des députés, de l'élection des sénateurs, de l'élection des représentants au Parlement européen et des opérations référendaires, et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, s'il constate que le service ayant fait l'objet d'une convention conclue avec une personne morale contrôlée, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par un État étranger ou placée sous

Examen en commission

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

~~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. »-

Art. 42-1. – Si la personne faisant l'objet de la mise en demeure ne se conforme pas à celle-ci, le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut prononcer à son encontre, compte tenu de la gravité du manquement, et à la condition que celui-ci repose sur des faits distincts ou couvre une période

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

l'influence de cet État diffuse, de façon délibérée, de fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin, peut, pour prévenir ou faire cesser ce trouble, ordonner la suspension de la diffusion de ce service par tout procédé de communication électronique jusqu'à la fin des opérations de vote.

« S'il estime que les faits justifient l'engagement de la présente procédure, le conseil notifie les griefs aux personnes mises en cause. Celles-ci peuvent présenter leurs observations dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification. Le présent alinéa n'est pas applicable dans les cas prévus aux 1° et 2° de l'article L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration.

« La décision du conseil prise au terme de la présente procédure est motivée et notifiée aux personnes mises en cause ainsi qu'aux distributeurs ou aux opérateurs satellitaires qui assurent la diffusion du service en France et qui doivent assurer l'exécution de la mesure de suspension. »

Article 5 bis (nouveau)

Le 1° de l'article 42-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est ainsi rédigé :

Examen en commission

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

distincte de ceux ayant déjà fait l'objet d'une mise en demeure, une des sanctions suivantes :

1° La suspension de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services d'une catégorie de programme, d'une partie du programme, ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires pour un mois au plus ;

2° La réduction de la durée de l'autorisation ou de la convention dans la limite d'une année ;

3° Une sanction pécuniaire assortie éventuellement d'une suspension de l'édition ou de la distribution du ou des services ou d'une partie du programme ;

4° Le retrait de l'autorisation ou la résiliation unilatérale de la convention.

« 1° La suspension, pour un mois au plus, de l'édition, de la diffusion ou de la distribution du ou des services, d'une catégorie de programme, d'une partie du programme ou d'une ou plusieurs séquences publicitaires ; ».

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~~

Article 6

L'article 42-6 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est ainsi rétabli :

« Art. 42-6. – Le Conseil supérieur de l'audiovisuel peut, après mise en demeure, prononcer la sanction de résiliation unilatérale de la convention conclue en application du I de l'article 33-1 de la présente loi avec une personne morale contrôlée, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, par un État étranger ou placée sous l'influence de cet État si le service ayant fait l'objet de ladite convention porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, dont le fonctionnement régulier de ses institutions,

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

~~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

Au premier alinéa et à la ~~première phrase du dixième~~ alinéa de l'article 42-7 de la ~~même loi~~, après la référence : « 42-4, », ~~il est inséré~~ la référence : « 42-6 ».

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

notamment par la diffusion de fausses informations. Pour apprécier cette atteinte, le conseil peut 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 d'autres services de communication au public par voie électronique, sans toutefois pouvoir fonder sa décision sur ces seuls éléments. »

Article 7

Au premier alinéa et à la deuxième phrase du premier alinéa du 6° de l'article 42-7 de loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, après la référence : « 42-4, », est insérée la référence : « 42-6₂ ».

Examen en commission

Art. 42-7. – Les sanctions prévues aux articles 42-1, 42-3, 42-4, 42-15, 48-2 et 48-3 sont prononcées dans les conditions suivantes :

1° L'engagement des poursuites et l'instruction préalable au prononcé des sanctions prévues par les dispositions précitées sont assurés par un rapporteur nommé par le vice-président du Conseil d'État, après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, parmi les membres des juridictions administratives en activité, pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois ;

2° Le rapporteur peut se saisir de tout fait susceptible de justifier l'engagement d'une procédure de sanction ;

3° Le rapporteur décide si les faits dont il a connaissance justifient l'engagement d'une procédure de sanction.

S'il estime que les faits justifient l'engagement

Dispositions en vigueur

d'une procédure de sanction, le rapporteur notifie les griefs aux personnes mises en cause, qui peuvent consulter le dossier et présenter leurs observations dans un délai d'un mois suivant la notification. Ce délai peut être réduit jusqu'à sept jours en cas d'urgence. Le rapporteur adresse une copie de la notification au Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

4° L'instruction est dirigée par le rapporteur, qui peut procéder à toutes les auditions et consultations qu'il estime nécessaires.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel met à la disposition du rapporteur, dans les conditions prévues par une convention, tous les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Les personnels mis à la disposition du rapporteur sont placés sous son autorité pour les besoins de chacune de ses missions ;

5° Au terme de l'instruction, le rapporteur communique son rapport, accompagné des documents sur lesquels il se fonde, à la personne mise en cause et au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Sauf dans les cas où la communication ou la consultation de ces documents est nécessaire à l'exercice des droits de la défense de la personne mise en cause, le rapporteur peut lui refuser la communication ou la consultation de pièces ou de certains éléments contenus dans ces pièces mettant en jeu le secret des affaires d'autres personnes. Dans ce

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

cas, une version non confidentielle et un résumé des pièces ou éléments en cause lui sont accessibles ;

6° Le rapporteur expose devant le Conseil supérieur de l'audiovisuel, lors d'une séance à laquelle est convoquée la personne mise en cause, son opinion sur les faits dont il a connaissance et les griefs notifiés. Le cas échéant, il propose au conseil d'adopter l'une des sanctions prévues aux articles 42-1, 42-3, 42-4, 42-15, 48-2 et 48-3. Au cours de cette séance, la personne mise en cause, qui peut se faire assister par toute personne de son choix, est entendue par le conseil, qui peut également entendre, en présence de la personne mise en cause, toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer à son information. Cette séance se tient dans un délai de deux mois suivant la notification du rapport par le rapporteur.

Le rapporteur n'assiste pas au délibéré.

La décision du conseil prise au terme de cette procédure est motivée et notifiée aux personnes qu'elle vise et, en cas de suspension de la diffusion d'un service, aux distributeurs ou aux opérateurs satellitaires qui assurent la diffusion du service en France et qui doivent assurer l'exécution de la mesure. Sous réserve des secrets protégés par la loi, la décision du conseil est également publiée au *Journal officiel* ;

7° La procédure de sanction est suspendue lorsque le Conseil supérieur

Dispositions en vigueur

de l'audiovisuel décide de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 42-10.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article.

Art. 42-10. – En cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi et pour l'exécution des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets. Cette demande peut avoir pour objet de faire cesser la diffusion, par un opérateur satellitaire, d'un service de télévision relevant de la compétence de la France dont les programmes portent atteinte à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1^{er}, 3-1 ou 15.

Texte de la proposition de loi

Article 8

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

1° À la ~~deuxième~~ phrase du premier alinéa, après le mot : « 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

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 8

I. – L'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée est ainsi modifié :

1° À la seconde phrase du premier alinéa, après le mot : « satellitaire », sont insérés les mots : « ou un distributeur de services » ;

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

« La demande peut avoir pour objet de faire cesser la diffusion ou la distribution_, par un opérateur de réseaux satellitaires ou un distributeur de services_, d'un service de communication audiovisuelle relevant de la compétence de la France et contrôlé, au sens de de

Examen en commission

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

~~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. »

La demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance.

Toute personne qui y a intérêt peut intervenir à l'action introduite par le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

**Code de justice
administrative**

Partie législative

Livre V : Le référé

**Titre V : Dispositions
diverses et particulières à
certains contentieux**

**Chapitre III : Le référé en
matière de
communication
audiovisuelle**

Art. L. 553-1. – Le référé en matière de communication

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

l'article L. 233-3 du code de commerce, par un État étranger ou placé sous l'influence de cet État si ce service porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, dont le fonctionnement régulier de ses institutions, notamment par la diffusion de fausses informations. Pour apprécier cette atteinte, le juge peut, le cas échéant, tenir compte des contenus que l'éditeur du service, ses filiales, la personne morale qui le contrôle ou les filiales de celle-ci éditent sur d'autres services de communication au public par voie électronique. »

II (nouveau). –
L'article L. 553-1 du code de justice administrative est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « ci-après reproduit : » sont

Examen en commission

Dispositions en vigueur

audiovisuelle obéit aux règles définies par l'article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ci-après reproduit :

« Art. 42-10.— En cas de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi et pour l'exécution des missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel, son président peut demander en justice qu'il soit ordonné à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets. Cette demande peut avoir pour objet de faire cesser la diffusion, par un opérateur satellitaire, d'un service de télévision relevant de la compétence de la France dont les programmes portent atteinte à l'un au moins des principes mentionnés aux articles 1^{er}, 3-1 ou 15.

La demande est portée devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État qui statue en référé et dont la décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre, même d'office, toute mesure conservatoire et prononcer une astreinte pour l'exécution de son ordonnance.

Toute personne qui y a intérêt peut intervenir à l'action introduite par le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel. »

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

supprimés :

2° Les trois derniers alinéas sont supprimés.

Examen en commission

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Examen en commission

TITRE II *BIS*
DEVOIR DE
COOPÉRATION DES
OPÉRATEURS DE
PLATEFORME EN
LIGNE EN MATIÈRE
DE LUTTE CONTRE LA
DIFFUSION DE
FAUSSES
INFORMATIONS

*(Division et intitulé
nouveaux)*

Article 8 bis (nouveau)

I. – Les opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au premier alinéa de l'article L. 163-1 du code électoral mettent en œuvre des mesures en vue de lutter contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité du scrutin.

Ils mettent en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à leurs utilisateurs de signaler de telles fausses informations, y compris issues de contenus financés par un tiers.

Ils mettent également en œuvre d'autres mesures qui peuvent notamment porter sur la transparence de leurs algorithmes, la promotion des contenus issus d'entreprises et d'agences de presse et de services de communication audiovisuelle, la lutte contre les comptes propageant massivement des fausses informations, l'information des utilisateurs sur l'identité de la personne physique ou la raison sociale, le siège social et l'objet social des personnes morales leur

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Examen en commission

versant des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général, la nature, l'origine et les modalités de diffusion des contenus et sur l'éducation aux médias et à l'information.

Ces mesures, ainsi que les moyens qu'ils y consacrent, sont rendus publics. Chaque opérateur adresse chaque année au Conseil supérieur de l'audiovisuel une déclaration dans laquelle sont précisées les modalités de mise en œuvre desdites mesures.

II. – Le présent article est applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

TITRE III
DISPOSITIONS
MODIFIANT LA LOI DU
21 JUIN 2004 POUR LA
CONFIANCE DANS
L'ÉCONOMIE
NUMÉRIQUE

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° Après le 7 du I, il est inséré un 7 bis ainsi rédigé :~~

TITRE III

*(Division et intitulé
supprimés)*

Article 9

Après l'article 17-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 précitée, il est inséré un article 17-2 ainsi rédigé :

« Art. 17-2. – Le Conseil supérieur de l'audiovisuel contribue à la lutte contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou de porter atteinte au principe de sincérité du scrutin.

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

~~« 7 bis. — 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 la référence : « 7 » sont insérés les mots : « et au 7 bis ».~~

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

« Il peut, à ce titre, adresser aux opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au premier alinéa de l'article L. 163-1 du code électoral des recommandations visant à améliorer la lutte contre la diffusion de telles informations.

« Il s'assure du suivi de l'obligation pour les opérateurs de plateforme de prendre les mesures prévues à l'article 8 bis de la loi n° du relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

« Il réalise un bilan périodique de leur application et de leur effectivité. À cette fin, il recueille auprès de ces opérateurs, dans les conditions fixées à l'article 19 de la présente loi, toutes les informations nécessaires à l'élaboration de ce bilan. »

Examen en commission

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

**Loi n° 2004-575 du
21 juin 2004 pour la
confiance dans l'économie
numérique**

**Titre I^{er} : De la liberté de
communication en ligne**

**Chapitre II : Les
prestataires techniques**

Art. 6. – I.-1. Les personnes dont l'activité est d'offrir un accès à des services de communication au public en ligne informent leurs abonnés de l'existence de moyens techniques permettant de restreindre l'accès à certains services ou de les sélectionner et leur proposent au moins un de ces moyens.

Les personnes visées à l'alinéa précédent les informent également de l'existence de moyens de sécurisation permettant de prévenir les manquements à l'obligation définie à l'article L. 336-3 du code de la propriété intellectuelle et leur proposent au moins un des moyens figurant sur la liste prévue au deuxième alinéa de l'article L. 331-26 du même code.

2. Les personnes physiques ou morales qui assurent, même à titre gratuit, pour mise à disposition du public par des services de communication au public en ligne, le stockage de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature fournis par des destinataires de ces services ne peuvent pas voir leur responsabilité civile engagée du fait des activités ou des informations stockées à la demande d'un

**Article 9 bis A
(nouveau)**

Dispositions en vigueur

destinataire de ces services si elles n'avaient pas effectivement connaissance de leur caractère illicite ou de faits et circonstances faisant apparaître ce caractère ou si, dès le moment où elles en ont eu cette connaissance, elles ont agi promptement pour retirer ces données ou en rendre l'accès impossible.

.....
7. Les personnes mentionnées aux 1 et 2 ne sont pas soumises à une obligation générale de surveiller les informations qu'elles transmettent ou stockent, ni à une obligation générale de rechercher des faits ou des circonstances révélant des activités illicites.

Le précédent alinéa est sans préjudice de toute activité de surveillance ciblée et temporaire demandée par l'autorité judiciaire.

Compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de la provocation à la commission d'actes de terrorisme et de leur apologie, de l'incitation à la haine raciale, à la haine à l'égard de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation ou identité sexuelle ou de leur handicap ainsi que de la pornographie infantine, de l'incitation à la violence, notamment l'incitation aux violences faites aux femmes, ainsi que des atteintes à la dignité humaine, les personnes mentionnées ci-dessus doivent concourir à la lutte contre la diffusion des infractions visées aux cinquième, septième et huitième alinéas de

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Examen en commission

Les opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au premier alinéa de l'article L. 163-1 du code électoral dont l'activité dépasse un seuil déterminé de nombre de connexions sur le territoire français désignent un représentant légal exerçant les _____ fonctions d'interlocuteur référent sur le territoire français pour l'application _____ des dispositions prévues au présent titre et au troisième alinéa du 7 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Dispositions en vigueur

l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et aux articles 225-4-1, 225-5, 225-6, 227-23 et 227-24 et 421-2-5 du code pénal.

.....

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

Article 9 bis B (nouveau)

Les opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au premier alinéa de l'article L. 163-1 du code électoral qui recourent à des algorithmes de recommandation, classement ou référencement de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général publient des statistiques agrégées sur leur fonctionnement.

Sont mentionnées pour chaque contenu :

1° La part d'accès direct, sans recours aux algorithmes de recommandation, classement ou référencement ;

2° Les parts d'accès indirects, dus à chacun des algorithmes de recommandation, classement ou référencement de la plateforme qui sont intervenus dans l'accès aux contenus.

Ces statistiques sont publiées en ligne et accessibles à tous, dans un format libre et ouvert.

Article 9 bis (nouveau)

Les opérateurs de plateforme en ligne mentionnés au premier alinéa de l'article L. 163-1 du code électoral, les agences de presse au sens de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945

Dispositions en vigueur

Texte de
la proposition de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture

Examen en commission

portant réglementation des agences de presse, les éditeurs de publication de presse ou de services de presse en ligne au sens de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, les éditeurs de services de communication audiovisuelle au sens de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les annonceurs au sens du code de la consommation, les organisations représentatives des journalistes et toute autre organisation susceptible de contribuer à la lutte contre la diffusion de fausses informations peuvent conclure des accords de coopération relatifs à la lutte contre la diffusion de fausses informations.

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Examen en commission
<p>Code de l'éducation</p> <p>Partie législative</p> <p>Deuxième partie : Les enseignements scolaires</p> <p>Livre III : L'organisation des enseignements scolaires</p> <p>Titre I^{er} : L'organisation générale des enseignements</p> <p>Chapitre II : Dispositions propres à certaines matières d'enseignement</p> <p>Section 8 : L'enseignement moral et civique.</p>		<p><u>TITRE III BIS</u> <u>DISPOSITIONS</u> <u>RELATIVES À</u> <u>L'ÉDUCATION AUX</u> <u>MÉDIAS ET À</u> <u>L'INFORMATION</u> <i>(Division et intitulé nouveaux)</i></p> <p>Article 9 <i>ter</i> (nouveau)</p>	
<p><i>Art. L. 312-15. –</i></p> <p>Outre les enseignements concourant aux objectifs définis à l'article L. 131-1-1, l'enseignement moral et civique vise notamment à amener les élèves à devenir des citoyens responsables et libres, à se forger un sens critique et à adopter un comportement réfléchi. Cet enseignement comporte, à tous les stades de la scolarité, une formation aux valeurs de la République, à la connaissance et au respect des droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international et à la</p>		<p><u>L'article L. 312-15 du code de l'éducation est ainsi modifié :</u></p> <p>1° La première phrase du premier alinéa est complétée par les mots : « <u>, y compris dans leur usage de l'internet et des services de communication au public en ligne</u> » ;</p>	

Dispositions en vigueur

compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte. Dans ce cadre est donnée une information sur le rôle des organisations non gouvernementales œuvrant pour la protection de l'enfant.

.....
Dans le cadre de l'enseignement moral et civique, les élèves sont formés afin de développer une attitude critique et réfléchie vis-à-vis de l'information disponible et d'acquérir un comportement responsable dans l'utilisation des outils interactifs lors de leur usage des services de communication au public en ligne. Ils sont informés des moyens de maîtriser leur image publique, des dangers de l'exposition de soi et d'autrui, des droits d'opposition, de suppression, d'accès et de rectification prévus par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ainsi que des missions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Dans le cadre de l'enseignement moral et civique, les collégiens et les lycéens sont incités à participer à un projet citoyen au sein d'une association d'intérêt général.

Art. L. 332-5. – La formation dispensée à tous les élèves des collèges comprend obligatoirement une initiation économique et sociale et une initiation technologique ainsi qu'une éducation aux médias et à l'information.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Examen en commission

2° À la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa, après le mot : « moyens », sont insérés les mots : « de vérifier la fiabilité d'une information, ».

Article 9 quater (nouveau)
L'article L. 332-5 du code de l'éducation est complété par les mots : « qui comprend une formation à l'analyse critique de l'information disponible ».

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

Art. L. 721-2. – Les écoles supérieures du professorat et de l'éducation exercent les missions suivantes :

1° Elles organisent et, avec les composantes, établissements et autres partenaires mentionnés à la première phrase du dernier alinéa du présent article, assurent les actions de formation initiale des étudiants se destinant aux métiers du professorat et de l'éducation et des personnels enseignants et d'éducation stagiaires, dans le cadre des orientations définies par l'État. Ces actions comportent des enseignements communs permettant l'acquisition d'une culture professionnelle partagée et des enseignements spécifiques en fonction des métiers, des disciplines et des niveaux d'enseignement. Elles fournissent des enseignements disciplinaires et didactiques mais aussi en pédagogie et en sciences de l'éducation. Les écoles organisent des formations de préparation aux concours de recrutement dans les métiers du professorat et de l'éducation ;

.....
6° Elles participent à des actions de coopération internationale.

Dans le cadre de leurs missions, elles assurent le développement et la promotion de méthodes pédagogiques innovantes. Elles prennent en compte, pour délivrer leurs enseignements, les technologies de

Article 9 quinquies
(nouveau)
L'avant-dernier
alinéa de l'article L. 721-2
du code de l'éducation est
ainsi modifié :

Dispositions en vigueur

l'information et de la communication et forment les étudiants et les enseignants à l'usage pédagogique des outils et ressources numériques.

Elles préparent les futurs enseignants et personnels d'éducation aux enjeux du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et à ceux de la formation tout au long de la vie. Elles organisent des formations de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la lutte contre les discriminations, à la scolarisation des élèves en situation de handicap ainsi que des formations à la prévention et à la résolution non violente des conflits. Elles préparent les enseignants aux enjeux de l'entrée dans les apprentissages et à la prise en compte de la difficulté scolaire dans le contenu des enseignements et la démarche d'apprentissage.

.....

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Examen en commission

1° À la première phrase, après le mot : « culture », sont insérés les mots : « , à ceux de l'éducation aux médias et à l'information » :

2° À la deuxième phrase, après le mot : « discriminations », sont insérés les mots : « , à la manipulation de l'information ».

**Article 9 *sexies* (nouveau)
(Supprimé)**

Dispositions en vigueur

**Loi n° 86-1067 du
30 septembre 1986
relative à la liberté de
communication (Loi
Léotard)**

**Titre II : Des services de
communication
audiovisuelle**

**Chapitre I^{er} : Des services
utilisant la voie hertzienne**

**Section III : Règles
applicables aux services
de communication
audiovisuelle diffusés**

Art. 28. – La délivrance des autorisations d'usage de la ressource radioélectrique pour chaque nouveau service diffusé par voie hertzienne terrestre autre que ceux exploités par les sociétés nationales de programme, est subordonnée à la conclusion d'une convention passée entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel au nom de l'État et la personne qui demande l'autorisation.

Dans le respect de l'honnêteté et du pluralisme de l'information et des programmes et des règles générales fixées en application de la présente loi et notamment de son article 27, cette convention fixe les règles particulières applicables au service, compte tenu de l'étendue de la zone desservie, de la part du service dans le marché publicitaire, du respect de l'égalité de traitement entre les différents services et des conditions de concurrence propres à chacun d'eux, ainsi que du développement de la radio et de la télévision numériques de terre.

La convention porte

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Article 9 septies (nouveau)

À l'article 28 de la
loi n° 86-1067 du
30 septembre 1986 relative
à la liberté de
communication, il est
rétabli un 3° ainsi rédigé :

Examen en commission

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

notamment sur un ou plusieurs des points suivants :

1° La durée et les caractéristiques générales du programme propre ;

2° Les modalités permettant d'assurer la contribution au développement de la production d'œuvres audiovisuelles en tenant compte des accords conclus entre l'éditeur de services et une ou plusieurs organisations professionnelles de l'industrie audiovisuelle, s'agissant notamment de la durée des droits ;

.....
3° alinéa abrogé ;

4° La part du chiffre d'affaires consacrée à l'acquisition des droits de diffusion d'œuvres cinématographiques d'expression originale française ;

.....

« 3° Les mesures propres à contribuer à l'éducation aux médias et à l'information ; ».

**TITRE IV
DISPOSITIONS
RELATIVES À
L'OUTRE-MER**

**TITRE IV
DISPOSITIONS
RELATIVES À
L'OUTRE-MER**

Article 10

I. – Le code électoral est ainsi modifié :

Article 10

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

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

Code électoral

Partie législative

**Livre V : Dispositions
applicables à la
Nouvelle-Calédonie, à la
Polynésie française et aux
îles Wallis et Futuna**

**Titre I^{er} : Dispositions
générales**

Code électoral

Art. L. 388. – Les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, à l'exception des articles L. 15, L. 15-1, L. 46-1 et L. 66, sont applicables à l'élection :

1° Des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;

2° Des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve de l'application des dispositions du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

3° Des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, sous réserve des dispositions de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

4° Des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, sous réserve des dispositions de la section III du titre III de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant

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° du relative à la lutte contre ~~les fausses informations~~ » ;

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° du relative à la lutte contre la manipulation de l'information » ;

Dispositions en vigueur

**Texte de
la proposition de loi**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Examen en commission

aux îles de Wallis et Futuna
le statut de territoire
d'outre-mer ;

5° Des conseillers
municipaux en Nouvelle-
Calédonie et en Polynésie
française.

Art. L. 395. – Les
dispositions du titre II du
livre I^{er} du présent code,
dans leur rédaction en
vigueur à la date de
promulgation de
loi n° 2018-51 du
31 janvier 2018 relative aux
modalités de dépôt de
candidature aux élections,
sont applicables à l'élection
des députés en Nouvelle-
Calédonie, en Polynésie
française et dans les îles
Wallis et Futuna, à
l'exception de
l'article L. 175.

Art. L. 439. – Les
dispositions du titre III, des
chapitres I^{er} à VII du
titre IV et du titre VI du
livre II, à l'exception de
l'article L. 301, ainsi que
celles des articles L. 385 à
L. 387, sont applicables,
dans leur rédaction en
vigueur le lendemain de la
publication de la
loi n° 2018-51 du
31 janvier 2018 relative aux
modalités de dépôt de
candidature aux élections, à
l'élection des sénateurs en
Polynésie française, en
Nouvelle-Calédonie et dans
les îles Wallis et Futuna.

2° À
l'article L. 395, la
référence : « loi n° 2018-51
du 31 janvier 2018 relative
aux modalités de dépôt de
candidature aux élections »
est remplacée par la
référence :
« loi n° du relative à
la lutte contre ~~les fausses~~
~~informations~~ » ;

3° À
l'article L. 439, la
référence : « loi n° 2018-51
du 31 janvier 2018 relative
aux modalités de dépôt de
candidature aux élections »
est remplacée par la
référence :
« loi n° du relative à
la lutte contre ~~les fausses~~
~~informations~~ ».

2° À
l'article L. 395, la
référence : « loi n° 2018-51
du 31 janvier 2018 relative
aux modalités de dépôt de
candidature aux élections »
est remplacée par la
référence :
« loi n° du relative à
la lutte contre la
manipulation de
l'information » ;

3° À
l'article L. 439, la
référence : « loi n° 2018-51
du 31 janvier 2018 relative
aux modalités de dépôt de
candidature aux élections »
est remplacée par la
référence :
« loi n° du relative à
la lutte contre la
manipulation de
l'information ».

I bis (nouveau) –
Les dispositions du 1° bis
de l'article L. 558-46 du
code électoral sont
applicables en Nouvelle-
Calédonie, en Polynésie
française et dans les îles
Wallis et Futuna.

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Examen en commission
<p>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.</p>			
<p>Chapitre IX : Conditions d'application</p>			
<p>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.</p>			
<p><i>Art. 26.</i> – La présente loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, est applicable :</p>	<p>II. – À 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° du relative à la lutte contre les fausses informations ».</p>	<p>II. – <u>Après le mot : « rédaction », la fin du 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 est ainsi rédigée : « résultant de la loi n° du relative à la lutte contre la manipulation de l'information, est applicable : ».</u></p>	
<p>Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)</p>			
<p>Titre IX : Dispositions transitoires et finales</p>			
<p><i>Art. 108.</i> – La présente loi, à l'exception du V de l'article 53, est applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans sa rédaction résultant de la 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.</p>	<p>III. – À 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° du relative à la lutte contre les fausses informations ».</p>	<p>III. – À <u>la fin du premier alinéa de 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° du relative à la lutte contre la manipulation de</u></p>	

Dispositions en vigueur

Les références de la présente loi à des dispositions qui ne sont pas applicables à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement.

**Texte de
la proposition de loi**

~~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° du relative à la lutte contre les fausses informations ».~~

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

l'information ».

IV. – (Supprimé)

V (nouveau). –
L'article 9 bis de la présente loi est applicable en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Examen en commission

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Examen en commission
<p>Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel</p>	<p>Proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations</p>	<p>Proposition de loi organique relative à la lutte contre <u>la manipulation de l'information</u></p>	<p>Réunie le mardi 17 juillet 2018, la commission a décidé de déposer une motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi organique n° 629 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.</p>
<p>Art. 3. – L'ordonnance n° 58-1064 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République est remplacée par les dispositions suivantes ayant valeur organique.</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.</p>
<p>..... II. – Les opérations électorales sont organisées selon les règles fixées par les</p>	<p>Au premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du</p>	<p>Au premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du</p>	<p>En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale.</p>

Dispositions en vigueur

articles L. 1^{er}, L. 2, L. 5, L. 6, L. 9 à L. 21, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 40, L. 42, L. 43, L. 45, L. 47 à L. 52-2, L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12, L. 52-14, L. 52-15, quatrième alinéa, L. 52-16 à L. 52-18, L. 53 à L. 55, L. 57 à L. 78, L. 86 à L. 111, L. 113 à L. 114, L. 116, L. 117, L. 117-2, LO 127, L. 199, L. 200, L. 385 à L. 387, L. 389, L. 393, L. 451 à L. 453, L. 477, L. 504 et L. 531 du code électoral, sous réserve des dispositions suivantes :

Pour l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 52-4 du code électoral, le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses engagées en vue de l'élection.

Le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral est fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat à l'élection du Président de la République. Il est porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour.

Les personnes physiques ne peuvent, dans le cadre de l'application des dispositions des articles L. 52-7-1 et L. 52-8 du code électoral, accorder des prêts et avances remboursables aux candidats.

L'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts-

Texte de la proposition de loi organique

6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, après la référence : « L.O. 127, », sont insérées les références : « L. ~~163-1~~, L. 163-2, ».

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, après la référence : « L.O. 127, », sont insérées les références : « L. 112, L. 163-1 A à L. 163-2, ».

Examen en commission

Dispositions en vigueur

comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats. Les frais d'expertise comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du code électoral sont inscrits dans le compte de campagne.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes.

Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la commission fixe une somme, égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

Par dérogation au quatrième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, les comptes de campagne des candidats sont publiés par la commission au *Journal officiel* dans le mois suivant l'expiration du délai prévu à l'avant-dernier alinéa du V du présent article. Chaque compte comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature

Texte de la proposition de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Examen en commission

Dispositions en vigueur

fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte, dans les conditions prévues à la première phrase du présent alinéa. Les partis et groupements politiques mentionnés au présent alinéa communiquent à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe.

Pour l'application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 52-5 et de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, le délai pour la dissolution de plein droit de l'association de financement électoral et pour la cessation des fonctions du mandataire financier est fixé à un mois à compter de la publication prévue au dernier alinéa du V du présent article.

Le solde positif éventuel des comptes des associations électorales et mandataires financiers des candidats est dévolu à la Fondation de France.

Le montant de l'avance prévue au deuxième alinéa du paragraphe V du présent article doit figurer dans les recettes retracées dans le compte de campagne.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les ambassades et les postes consulaires situés sur

Texte de la proposition de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Examen en commission

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi organique

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Examen en commission

le continent américain.

.....

Art. 4. – Les dispositions du code électoral auxquelles renvoient la présente loi et la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

Art. 1. – I. – La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifiée :

.....

Article 2
I. – À l'article 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, la référence : « loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique » est remplacée par la référence : « loi organique n° du relative à la lutte contre ~~les~~ ~~fausses informations~~ ».

~~II. – Au même article, dans sa rédaction résultant du 2° du I de l'article 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, modifiée par l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, la référence : « loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique », est remplacée par la référence : « loi~~

Article 2
I. – À la fin de l'article 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, la référence : « loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique » est remplacée par la référence : « loi organique n° du relative à la lutte contre la manipulation de l'information ».

II. – Le II de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique est ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition
de loi organique**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale en
première lecture**

Examen en commission

~~organique n° du relative à la
lutte contre les fausses
informations».~~

II. – A la fin du deuxième alinéa du 2° du I de l'article 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, la référence : " loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales " est remplacée par la référence : " loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ".

« II. – Après le mot : “résultant”, la fin du deuxième alinéa du 2° du I de l'article 3 de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France est ainsi rédigée : “de la loi n° du relative à la lutte contre les fausses informations.” »