

Synthèse du rapport « Renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet »

DATE septembre 2018

ÉMETTEUR BAJ

Par lettre de mission du 28 mars 2018 le Premier Ministre avait confié à Karim Amellal auteur et enseignant, Gil Taieb vice-président du Conseil représentatif des Institutions Juives de France et à la députée Laetitia Avia une mission visant à examiner les pistes pour renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet.

Après avoir rappelé la détermination du Gouvernement à mener le combat contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet, la lettre de mission soulignait la nécessité de « *modifier la législation nationale pour renforcer les obligations de détection, de signalement, de suppression et de prévention de contenus illicites, dans les marges que nous permet l'état actuel du droit de l'Union* ».

Cette mission s'inscrit plus largement dans le projet porté par le gouvernement français visant à encadrer le régime de responsabilité des plateformes au niveau européen. Est ainsi évoquée la question de la pertinence de la dichotomie instaurée par la directive dite « commerce électronique »¹ entre éditeur et hébergeur et de l'opportunité de créer un troisième statut afin d'impliquer davantage les plateformes dans la lutte contre les contenus illégaux.

Publié le 20 septembre 2018, le rapport « renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet » considère que les instruments en vigueur pour encadrer la liberté d'expression, à savoir la loi de 1881 sur la liberté de la presse² et la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN)³, ne sont pas suffisants pour combattre la prolifération des discours haineux.

Le rapport propose donc d'instaurer différentes obligations en matière de lutte contre les contenus haineux (I) et de conférer leur suivi et contrôle à une Autorité en charge de la régulation du numérique (II).

¹ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »)

² Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

³ Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

I. Les propositions visant à instaurer des obligations en matière de lutte contre les contenus haineux

1.1. Responsabiliser les plateformes

Sans surprise, le rapport critique le régime de responsabilité organisé par la LCEN et met en exergue le caractère vague et peu dissuasif des obligations imposées aux hébergeurs et aux FAI en matière de lutte contre la haine sur internet⁴ et met pour cela en avant la pertinence de la législation allemande.

1.1.1. Un exemple allemand à suivre

Au niveau européen, le rapport suggère de porter à l'échelle européenne la création d'un statut particulier introduisant une responsabilité renforcée dans le traitement des contenus illicites.

En 2015, l'Allemagne avait mis en place un groupe de travail avec les principaux réseaux sociaux visant à lutter plus efficacement contre les contenus haineux. Jugeant insuffisants les résultats de cette démarche volontaire, en 2017 l'Allemagne a adopté une législation contraignante dite (NetzDG) pour traiter les contenus haineux, racistes, violents, terroristes, pédopornographiques ou encore les fausses informations, d'application effective au 1^{er} janvier 2018.

Sans créer de troisième statut, la loi fait peser des obligations importantes sur les réseaux sociaux comptant plus de 2 millions d'utilisateurs. Ces derniers sont tenus de supprimer dans un délai de 24 heures les contenus manifestement illégaux après signalement et pour les cas plus complexes, dans un délai de 7 jours. En cas de non-respect de leurs obligations, l'amende encourue peut atteindre 50 millions d'euros.

Un rapport d'application de la loi devrait être publié sous peu. Toutefois les premiers éléments recueillis par la mission semblent conduire à dresser un bilan positif de l'application de la loi allemande :

- la compatibilité juridique de la loi avec le droit européen ne semble plus faire débat ;
- les réseaux sociaux semblent participer activement à la lutte ; aucune sanction n'a été appliquée ;
- l'instauration d'un point de contact a renforcé le dialogue social entre moteurs de recherche et pouvoirs publics ;
- le risque de censure sur Internet ne semble pas avéré .

⁴ L'article 6 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) prévoit des obligations pour les hébergeurs et les FAI de concourir à la lutte contre la diffusion de l'apologie des crimes contre l'humanité, l'incitation à la haine raciste ainsi que la pornographie infantile. « *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 infantile, de l'incitation à la violence, notamment l'incitation aux violences sexuelles et sexistes, 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 l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et aux articles 222-33, 225-4-1, 225-5, 225-6, 227-23 et 227-24 et 421-2-5 du code pénal.*

À ce titre, elles doivent mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données. Elles ont également l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques compétentes de toutes activités illicites mentionnées à l'alinéa précédent qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services, et, d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites ».

1.1.2. Les enjeux de responsabilisation des principaux acteurs concernés

Afin d'accentuer les obligations des réseaux sociaux, le rapport préconise également de s'attaquer à la distinction historique entre éditeurs et hébergeurs. Les hébergeurs (notamment les réseaux sociaux) ne sont pas responsables des contenus illégaux postés sur leurs services, sauf si ces derniers leurs sont signalés. Selon les auteurs du rapport, ce dispositif « satisfaisant dans le principe » n'est pas « véritablement opérationnel ».

Le rapport veut donc créer un troisième statut intermédiaire aux obligations renforcées, celui « d'accélérateurs de contenus », qui concernera essentiellement les réseaux sociaux et les moteurs de recherche.

« *Ce tiers statut nous permet de ne toucher que les plates-formes qui ont cette capacité d'amplification, qui peuvent créer de la viralité* », explique Laetitia Avia.

Parallèlement, le rapport préconise de renforcer la coopération des grands « opérateurs » (notamment FAI et hébergeurs), et propose de leur imposer :

- La présence d'un représentant légal au sein de l'Union européenne
- Des obligations de transparence. À ce titre la mission préconise la publication d'un rapport listant les mécanismes de notification, le nombre de notifications, les motifs et des informations sur l'organisation des unités de signalement.

1.1.3. Le retrait des contenus

Le rapport propose d'emboîter le pas de l'Allemagne et d'obliger certaines entreprises du numérique, idéalement les « accélérateurs de contenus », à retirer les publications « manifestement » illégales.

La mission propose ainsi de créer un statut particulier d'« accélérateur de contenus » auxquels seront associées des obligations renforcées telles que :

- Le retrait de tout contenu manifestement illégal ou déclaré illégal par une juridiction de jugement (ou blocage de son accès) : dans un délai maximum d'1 heure à compter de la réception de la notification, en cas d'infraction manifeste d'apologie du terrorisme et de provocation à commettre un acte à caractère terroriste ; dans un délai de 24 heures dans les autres cas d'infractions manifestes, notamment l'incitation à la haine telle que prévue dans la loi de 1881 ;
- En cas de retrait ou blocage d'un contenu manifestement illicite, informer de cette mesure les autres plateformes, selon des critères définis par décret ;
- En cas de retrait ou blocage d'un contenu, conserver le contenu en qualité de preuve pendant une période de 10 semaines ;
- En cas de notification d'un contenu prétendument illicite, hormis les contenus à caractère terroriste ou pédopornographique, informer sans délai l'utilisateur et l'auteur de la notification, de la décision prise à l'égard du contenu, ainsi que de ses motifs ;

- En cas de contestation d'une mesure de suppression ou blocage d'un contenu, et dès lors que l'utilisateur a communiqué ses données d'identité, examiner à nouveau l'opportunité de cette mesure, et informer l'utilisateur de la décision prise et de ses motifs ;
- Exécuter l'injonction du juge des référés de retirer ou bloquer un contenu manifestement illégal.

Dès lors qu'on est en présence d'un contenu douteux et dont l'illicéité n'est pas manifeste, le rapport préconise la possibilité d'une mise en quarantaine du contenu à titre préventif. Une autorité de régulation pourrait ensuite être saisie afin de déterrer ou enterrer les éléments en cause.

En cas de non-respect de ces obligations, le rapport préconise l'instauration de sanctions dissuasives. À ce titre il est proposé de multiplier par 100 les sanctions actuelles et de porter à 37,5 millions d'euros (M€) la sanction pour les personnes morales et 7,5 M€ pour les personnes physiques.

En guise d'option, si ces acteurs ne sont pas coopératifs, le rapport préconise de les rendre responsables pénalement et civilement des contenus litigieux *« Il est finalement logique qu'un grand réseau social refusant de se conformer aux prescriptions légales ou aux injonctions du juge ne puisse plus faire état de sa qualité de simple intermédiaire technique, et devienne ainsi pleinement responsables des contenus incriminés »*.

1.2. Améliorer le signalement des contenus illicites

Partant du constat que la procédure de signalement est trop complexe, le rapport formule différentes propositions visant à l'améliorer et à la rendre plus simple pour les consommateurs.

Il est donc préconisé de créer un logo unique de signalement sur toutes les plateformes et de fixer par voie réglementaire une procédure de signalement unique et commune pour toutes les plateformes.

Les procédures de signalement devraient selon le rapport :

- Offrir un accès privilégié aux acteurs, notamment les associations ou les autorités, afin que leurs signalements soient immédiatement repérés, en vue d'un traitement prioritaire ;
- Informer de façon systématique l'internaute quant aux différentes étapes du traitement de son signalement ;
- Instaurer en interne un modérateur ou médiateur apte à porter une appréciation sur les contenus « gris », c'est-à-dire ceux dont le caractère illicite n'apparaît pas de façon manifeste.

1.3. Agir contre les sites illicites

Parallèlement, le rapport souligne l'importance de créer une instance de dialogue au caractère informel qui réunirait autorité de régulation, les plateformes et la société civile afin notamment d'établir des codes de bonne conduite.

1.3.1. Les mesures de retrait et de blocage

Le rapport propose de créer une procédure calquée sur celle de l'ARJEL afin de lutter contre les sites illicites.

Le rapport préconise la modification de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin d'une part, d'élargir les possibilités de saisine du juge de référé pour les infractions de presse les plus graves commises par le biais d'un service de communication au public en ligne (visant à faire cesser le trouble ou à prévenir sa réapparition par la suspension de l'accès au service) et d'autre part, d'habiliter le président de l'Autorité de régulation en charge de lutter contre les contenus haineux à saisir le juge de référé du tribunal de grande instance (TGI) de Paris pour obtenir le blocage et/ou le déréférencement de ces contenus.

La procédure serait la suivante :

- envoi par le président de l'Autorité de régulation d'une mise en demeure aux éditeurs de sites « illicites » en ligne de retirer le contenu en les invitant à présenter leurs observations sous un délai de huit jours ;
- en parallèle, l'Autorité de régulation adresse aux hébergeurs une copie de la mise en demeure et invite également ces derniers à présenter leurs observations sous huit jours ;
- À l'issue du délai de huit jours et en cas d'inexécution des injonctions, le président de l'Autorité de régulation peut saisir le président du TGI de Paris, en la forme des référés, afin d'obtenir des FAI l'arrêt de l'accès au service litigieux et par les moteurs de recherche le déréférencement.

1.3.2. Les mesures de stigmatisation et d'assèchement des recettes

Le rapport propose d'inciter les annonceurs à rendre publique la liste des supports de leurs annonces publicitaires. Si ces mesures ne donnent pas les effets escomptés, le rapport préconise que les pouvoirs publics puissent soutenir les initiatives « *Name and shame* » afin de stigmatiser les annonceurs qui diffusent des publicités sur les sites haineux.

Parallèlement le rapport suggère de promouvoir les démarches dites d'« investissement publicitaire responsable » des entreprises, qui consistent à éviter la publication sur des sites (pornographie, antisémitisme, fausses informations, propagande extrémiste etc.) et à conclure une sorte de charte des annonceurs visant à prévenir l'apparition de leurs annonces publicitaires sur des sites inappropriés car diffusant par ailleurs des messages de haine ou d'autres contenus illicites. Les entreprises et les sites adhérant à cette charte pourraient bénéficier d'une labellisation.

1.4. Sanctionner les auteurs de propos haineux

Le rapport constate que les auteurs des contenus haineux ne sont pas suffisamment sanctionnés. Est notamment mise en exergue la tendance des plateformes à s'appuyer sur le faible nombre de plaintes déposées et sur l'anonymat des auteurs des contenus haineux pour ne pas donner suite aux réquisitions judiciaires.

Différentes recommandations sont faites pour rendre le circuit de sanction plus fluide et efficace à savoir :

- L'extension pour les victimes des propos racistes et antisémites de la possibilité de déposer des plaintes en ligne ;

- Ouvrir la possibilité au juge d'intervenir par la voie de l'ordonnance pénale (qui permet un traitement plus rapide car elle ne nécessite pas de contradictoire et d'audience) ;
- Créer des chambres pénales spécialisées dans le traitement des infractions relatives au racisme ;
- Diversifier les peines et les adapter au numérique (par exemple suspension, fermeture de compte) ;
- Publier les décisions de justice.

1.5. Prévenir les comportements et mieux accompagner les victimes

Le rapport souligne l'importance de la prévention et formule de nombreuses recommandations visant à mobiliser et coordonner l'action des acteurs associatifs, sensibiliser le grand public, éduquer les enfants à Internet ou encore accompagner les victimes des discours haineux.

Est ainsi proposée la création d'un observatoire en ligne chargé de conduire des statistiques permettant de mieux identifier le phénomène.

Le rapport souligne également la nécessité de développer des dispositifs d'éducation et de formation à la cyber haine et de diffuser des campagnes d'information et de prévention de la haine sur les réseaux sociaux.

Afin de soutenir les victimes, la mission propose d'imposer aux plateformes la mise en place d'un « kit » d'information destiné aux victimes qui, défini par voie réglementaire, devrait contenir des informations sur la loi, les associations intervenant dans ce domaine ainsi qu'un lien vers le signalement.

II. Renforcer la régulation du numérique

Pour contrôler la mise en œuvre de ces obligations, le rapport préconise la création d'un service public qui aurait pour rôle de :

- Contrôler la mise en œuvre des obligations de l'ensemble des opérateurs, les dispositifs de signalement offerts aux utilisateurs et le retrait des contenus illicites signalés ;
- Contrôler la désignation du représentant légal et du médiateur de chaque opérateur ;
- Recevoir et analyser le rapport de transparence exigé des opérateurs ;
- Prononcer les sanctions en application de la LCEN révisée. Le rapport souligne que la commission de sanction de l'autorité saisie sur décision du collège pourrait prononcer toute sanction financière utile dès lors qu'un manquement à une obligation serait constaté. Sur ce point le rapport considère toutefois que seul le juge de référé pourra se prononcer sur le caractère illicite d'un contenu « *Dans le cas contraire, si la commission des sanctions devait juger d'elle-même que le contenu (dont il reproché une absence de retrait ou un retrait trop tardif) était manifestement illicite, il pourrait exister un risque d'invalidation par le Conseil constitutionnel, qui pourrait considérer que c'est au juge judiciaire, et non à une autorité administrative, de juger que des propos sont manifestement illicites et constituent manifestement une infraction pénale* ».
- Engager les poursuites vis-à-vis des auteurs de propos racistes et antisémites devant les juridictions compétentes ;

- Instruire et engager les procédures de blocage des sites illégaux ;
- Aider les opérateurs à qualifier les contenus haineux douteux (« gris »), notamment en répondant à leurs demandes par des avis ;
- Organiser et animer la concertation avec les principaux acteurs de l'Internet.

Sur le plan institutionnel, la mission envisage deux solutions:

- L'installation d'une délégation/autorité interministérielle rattachée aux services du Premier ministre ; soit par création d'une telle entité, soit par la transformation ou le regroupement *ad hoc* des moyens des entités de régulation existantes (Cnil, CSA, ARCEP, ARJEL, Hadopi). La mission considère que les ressources nécessaires pourraient être puisées au sein des différentes AAI ou services existants.
- À défaut, la création d'un département du Conseil supérieur de l'audiovisuel dédié à la lutte contre ces contenus violents et offensants sur Internet.