



COMMISSION DE LA CULTURE,
DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

**PROPOSITION DE LOI ET PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE
RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE L'INFORMATION**

Rapport n° 677 (2017-2018) de Mme Catherine Morin-Desailly,
fait au nom de la commission de la culture

Avis n° 667 (2017-2018) et rapport n° 668 (2017-2018) de M. Christophe-André Frassa,
fait au nom de la commission des lois

***Les fausses informations : un phénomène ancien, démultiplié
par les réseaux sociaux, une menace réelle pour les démocraties***

1. Les fausses informations ont toujours existé

Les fausses informations ne sont pas apparues avec les dernières élections. La manipulation, les rumeurs, la diffamation, ont toujours fait partie du champ politique.

• **Philippe Le Bel et la construction du pouvoir royal**

Dans le cadre de la construction du royaume contre le pouvoir spirituel de Rome, le roi **Philippe Le Bel** (1285-1314) répand diverses rumeurs destinées à nuire à ses opposants. La première victime est Bernard Saisset, évêque fidèle au pape Boniface VIII, emprisonné et jugé pour avoir tenu des propos séditeux. Le roi usera des mêmes stratégies pour lutter contre l'ordre des Templiers.

• **Roger Salengro victime de la calomnie**

À l'été 1936, Roger Salengro, ministre de l'intérieur du gouvernement de Léon Blum et ancien maire de Lille, est attaqué très violemment par les journaux d'extrême-droite.

En dépit de la défense véhémement de Léon Blum et d'un vote de soutien de la Chambre des députés, la campagne de presse se poursuit et Roger Salengro se suicide le 17 novembre 1936.

2. Protéiformes, les fausses informations s'avèrent complexes à définir

Les « fake news », « fausses nouvelles » ou « fausses informations » désignent une réalité mouvante. Elles forment un dégradé qui va de **l'information purement forgée dans un but polémique aux erreurs involontaires**, de la présentation polémique de faits avérés traités sous un angle unique à la parodie.

3. Le poids des réseaux sociaux

Si les fausses informations sont anciennes, elles constituent une menace de plus en plus prégnante pour nos démocraties en raison de l'importance prise par les réseaux sociaux. Selon la Commission européenne, **57 % des internautes** dans l'Union européenne privilégient ce canal pour collecter de l'information.

Le phénomène des fausses informations est démultiplié par **le modèle économique des plateformes**, qui repose sur un triptyque : **gratuité de l'accès, publicités ciblées et revente ou utilisation peu claire des données personnelles**. Ces caractéristiques rendent possible et entretiennent la diffusion de fausses informations. Les algorithmes visent en effet essentiellement à capter l'attention des internautes par des informations « sensationnelles ».

4. L'ombre de la manipulation menée par les puissances étrangères

Les dernières élections ont été marquées par des **souçons de campagnes** de menées depuis l'étranger.

Si aucune preuve formelle de l'impact sur les résultats électoraux n'a encore pu être apportée, **les fausses informations décrédibilisent le processus démocratique et minent l'acceptation des résultats des scrutins.** De manière générale, les fausses informations contribuent puissamment à fragiliser les sociétés et à en accentuer la fragmentation et la polarisation du débat politique.

Des dispositions loin de faire consensus et qui ne répondent pas aux défis posés

Face à une menace réelle pour nos démocraties, la proposition de loi et la proposition de loi organique n'apportent que des réponses au mieux **inefficaces**, au pire **dangereuses**, en tout état de cause sans **espoir de lever les incertitudes**.

1. Un référé visant à faire cesser la diffusion des fausses informations

La principale mesure du titre I^{er} de la proposition de loi 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* ».

Un nouvel article L. 163-1 A du code électoral 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 être ordonnées : il pourrait ainsi s'agir d'ordonner aux hébergeurs de contenus et aux fournisseurs d'accès à Internet une mesure de déréférencement, de retrait, voire de blocage du contenu.

2. De nouveaux pouvoirs pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel difficiles à mettre en œuvre

- **Une extension des pouvoirs du CSA dans le domaine de l'audiovisuel**

Le titre II de la proposition de loi introduit plusieurs modifications de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Toutes ont pour objectif de permettre au CSA de contraindre davantage un média étranger ou sous influence étrangère qui chercherait à influencer le débat politique à travers la diffusion de fausses informations.

L'article 4 prévoit ainsi de sécuriser la possibilité pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel de refuser de conclure une convention avec un service n'utilisant pas de fréquences hertziennes.

L'article 5 vise à permettre au CSA, en période électorale, de suspendre la diffusion d'un service de radio ou de télévision étranger avec lequel il a signé une convention dès lors que la diffusion dudit service porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou participe à une entreprise de déstabilisation notamment au travers de la diffusion de « *fausses nouvelles* » afin de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

L'article 6 vise à permettre au CSA de résilier unilatéralement la convention conclue avec un service contrôlé par un État étranger ou sous son influence, si sa diffusion 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.

Enfin, l'article 8 a pour objet d'étendre le champ du référé prévu par l'article 42-10 de la loi du 30 septembre 1986 en matière de communication audiovisuelle aux distributeurs afin de tenir compte du cas d'une chaîne placée sous la dépendance d'un État étranger.

- **Un embryon de régulation des plateformes**

Le titre II *bis* de la proposition de loi crée de nouvelles obligations pour les plateformes, et confie au CSA un **pouvoir général de « recommandation »**. Les plateformes devraient à l'avenir rendre publics les moyens qu'elles mettent en œuvre pour lutter contre la diffusion de fausses informations, désigner un représentant légal sur le territoire national ou chercher à collaborer avec les médias.



Des raisons objectives de repousser ce texte

La proposition de loi déposée par les députés réunit contre elle une **rare unanimité**. **Les professionnels du droit, les journalistes, les plateformes et la plupart des partis politiques ont fait part de leurs préoccupations très vives.**

Cela justifie, pour les rapporteurs, l'adoption par le Sénat de **motions tendant à opposer la question préalable à ces deux textes.**

1. **Un référé inabouti, inefficace et dangereux**

La commission des lois a regretté, en premier lieu, l'élaboration précipitée de ces propositions de loi, sans évaluation de l'arsenal actuel en matière de lutte contre les abus de la liberté d'expression. **La définition retenue de la fausse**

La mise en œuvre pratique de ces mesures paraît en l'état très incertaine, notamment en raison du flou des définitions, que les débats à l'Assemblée nationale n'ont pas permis de lever.

3. **Des mesures en faveur de l'éducation aux médias bienvenues, mais qui mériteraient un traitement plus large**

Les députés ont introduit un nouveau titre III *bis* au sein de la proposition de loi « portant dispositions relatives à l'éducation aux médias et à l'information ».

Auteur, il y a quelques semaines d'un rapport sur l'éducation au numérique, la rapporteure de la commission de la culture ne peut que saluer l'intérêt de l'Assemblée nationale pour ces questions, qui constituent la seule réponse de long terme à apporter aux fausses informations. Cependant, le sujet devrait être traité dans un cadre beaucoup plus large et surtout appeler à un volontarisme budgétaire qui doit encore être démontré.

information apparaît ainsi insuffisamment claire et protectrice.

En deuxième lieu, la commission des lois a considéré que le **dispositif du référé ne pourrait s'appliquer que très difficilement** : en faisant le choix d'un dispositif nouveau, plutôt que d'une amélioration des procédures existantes, la proposition de loi se prive 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). Or 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* ?

Enfin, la commission des lois a jugé **dangereux de confier à un juge des référés**, juge de l'évidence, **la mission de déterminer, en 48 heures la nature, authentique, inexacte ou trompeuse** et si elle est « *susceptible de troubler le scrutin à venir* » : comment juger de 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, au risque d'ailleurs de jurisprudences contraires entre le juge judiciaire et le juge de l'élection.

2. Une modification des pouvoirs du CSA qui aurait dû trouver sa place dans la loi sur l'audiovisuel

À quelques mois de l'examen d'un projet de loi d'ensemble sur l'audiovisuel annoncé par le Gouvernement, pourquoi légiférer sur un point particulier ? Le CSA, qui n'était pas demandeur de ces nouvelles compétences selon son président, va être amené à intervenir dans un champ d'action où cohabitent des aspects à la fois politiques et juridiques, alors même qu'il dispose déjà d'une capacité d'action.

Par ailleurs, les débats à l'Assemblée nationale ont montré l'**existence de doutes sur la constitutionnalité de certaines dispositions** au regard des principes fondamentaux du droit pénal. C'est le cas notamment d'une disposition de l'article 6 qui, même amendée par le Gouvernement, ne semble pas respecter le principe de personnalité des peines.

Ces incertitudes juridiques confortent l'idée qu'une telle précipitation pour examiner un texte de circonstance n'était pas souhaitable et qu'en cette matière une réflexion de fond associant tous les acteurs – telle qu'elle a été conduite au Sénat – aurait permis aux auteurs de la proposition

de loi de prendre conscience des effets indésirables de leur initiative.

3. Un problème à traiter au niveau européen

La proposition de loi a surtout montré les limites d'un cadre européen devenu aujourd'hui inadapté à la nouvelle forme de l'Internet, dit « **web 2.0** ».

Il paraît urgent de se pencher dès à présent sur **une révision de la directive « e-commerce » de juin 2000**, afin d'en actualiser les dispositions les plus essentielles et les rendre compatibles aussi bien avec la liberté d'expression qu'avec **les nouvelles pratiques des grands acteurs de l'Internet**.

4. L'exigence d'un consensus pour des mesures qui touchent aux libertés fondamentales

Le Sénat est particulièrement attentif au respect des libertés publiques les plus fondamentales, **mais également à leur bonne compréhension et acceptation par tous**.

La proposition de loi et la proposition de loi organique traitent à la fois de *liberté d'expression* et de *sincérité du scrutin*. Les suspicions et les doutes exprimés fragilisent toutes les initiatives envisagées qui, faute d'avoir fait l'objet d'une réelle réflexion préalable et d'une étude d'impact, paraissent aujourd'hui **devoir plus alimenter les craintes que répondre au défi démocratique** posé par les fausses informations à l'heure du « web 2.0 ».

Dans ce contexte, et pour la sérénité des débats comme du cadre démocratique, **il est nécessaire de ne pas persévérer dans cette voie qui n'apparaît ni consensuelle, ni efficace**.



Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Co-rapporteuse :

Catherine Morin-Desailly
Sénatrice de Seine-Maritime
(Union centriste)



Co-rapporteur :

Christophe-André Frassa
Sénateur des Français établis
hors de France
(Les Républicains)

