



ÉTATS GÉNÉRAUX DES NOUVELLES RÉGULATIONS NUMÉRIQUES

-

Synthèse de la consultation publique

Régulation des contenus illicites

Contexte

Ce document est une synthèse des contributions reçues dans le cadre de la consultation publique sur les états généraux des nouvelles régulations numériques organisée par le Conseil national du numérique (CNNum). Il ne reflète pas les positions du CNNum ni de ses membres. Cette synthèse a pour objectif de retracer la consultation en ligne et en présentiel afin de nourrir le débat public et l'agenda législatif au niveau français et européen.

Historique des travaux

Juillet 2018

Lancement des états généraux des nouvelles régulations numériques par le secrétaire d'Etat chargé du Numérique, Mounir Mahjoubi

Septembre 2018

Première phase des états généraux : consultation des principales administrations ayant compétence sur les enjeux numériques

Janvier 2019

Lancement de la deuxième phase des états généraux : consultation en ligne et en présentiel

Mars 2019

Clôture de la consultation citoyenne sur les premiers thèmes

Six thèmes soumis à consultation

Thème 1 - Régulation des contenus illicites

Thème 2 - Adaptation des règles de concurrence et de régulation économique

Thème 3 - Observatoire du numérique

Thème 4 - Protection des travailleurs des plateformes

Thème 5 - Données d'intérêt général

Thème 6 - Surexposition aux écrans

Déroulé de la consultation

Du 14 janvier 2018 au 4 mars 2018, cette première phase de consultation en ligne a mobilisé 581 participants. Elle a permis de recueillir près de 700 contributions et 2000 votes. Les débats en ligne ont été enrichis par :

- Un évènement ministériel à Bercy sur la régulation des contenus haineux en ligne (14 février 2019, Centre des conférences Pierre Mendès France),
- Une session d'ateliers sur l'adaptation du droit de la concurrence et les moyens des régulateurs (15 février 2019, French Tech Central),
- Une session d'ateliers sur la régulation des contenus illicites et à risque (15 février 2019, French Tech Central).

Les thèmes 4, 5 et 6 sont toujours soumis à consultation et ce jusqu'au 15 mai 2019.

Plusieurs ateliers contributifs sont également prévus sur ces thèmes spécifiques.

Régulation des contenus illicites



Propositions du gouvernement

À l'issue de la première phase des états généraux, le gouvernement avait proposé trois scénarios :

- Créer de nouvelles dispositions contraignantes pour les acteurs du numérique ;
- Clarifier le régime juridique européen de responsabilité des hébergeurs ;
- Créer des dispositifs d'observation, de sensibilisation et d'encouragement à l'autorégulation des acteurs.

Il a par ailleurs proposé aux contributeurs de se positionner sur trois questions :

- L'opportunité de repenser le régime de responsabilité des acteurs du numérique dans son ensemble ;
- Le niveau optimal d'intervention sur ces questions (français, européen, etc.) ;
- Les principes directeurs de cette thématique (lutter à la fois contre le risque de prolifération des contenus haineux et le risque de censure, et impliquer les plateformes dans cette lutte).

Rappel des enjeux législatifs (1/3)

La lutte contre les contenus illicites est une priorité des législateurs européens et français.

Au niveau européen, la lutte contre les contenus illicites s'est intensifiée depuis ces deux dernières années. La Commission européenne a d'abord choisi l'approche de la coopération avec les plateformes. Elle s'était engagée à suivre les avancées réalisées par les plateformes et à évaluer la nécessité de la mise en place de nouvelles mesures législatives. À ce titre, elle a préconisé un ensemble de mesures opérationnelles s'appliquant à toutes les formes de contenu illicite, l'accent étant particulièrement mis sur la propagande terroriste et les contenus pédocriminels. Cette approche visait notamment à guider les plateformes dans la recherche d'un équilibre entre le devoir de diligence qui leur est imposé et la protection de la liberté d'expression en ligne sur la détection, la notification, le retrait et la réapparition des contenus illicites tout en proposant des garde-fous pour empêcher les abus.

Rappel des enjeux législatifs (2/3)

Par ailleurs, les principales plateformes se sont engagées à signer un code de conduite afin d'évaluer rapidement le caractère xénophobe et raciste des contenus qui leur sont signalés et, si nécessaire, à supprimer ces contenus rapidement, à aider les utilisateurs à signaler les discours haineux illégaux, à soutenir davantage la société civile et à mieux se coordonner avec les autorités nationales. La coopération avec les plateformes dans le retrait des contenus violant les droits d'auteur est spécifiquement mise à l'ordre du jour dans une proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique actuellement en cours d'adoption au Parlement européen, et dont l'un des objectifs est d'accroître la responsabilisation des acteurs numériques pour la lutte contre les contenus contrevenant au droit d'auteur.

Ce texte prévoit d'imposer aux plateformes de déployer des moyens efficaces pour détecter automatiquement les œuvres identifiées par les titulaires de droits et devant être soit autorisées, soit supprimées. Une proposition de règlement relative à la prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne — présentée par la Commission européenne en septembre dernier et soutenue par l'Allemagne, la France ainsi que le Parlement européen — est également examinée par le Parlement européen. Ce texte, vise à améliorer la détection et la suppression de contenus à caractère terroriste par les plateformes en ligne et les fournisseurs de services d'hébergement.

Les pouvoirs publics français souhaitent lutter plus activement contre les contenus illicites et en particulier les contenus haineux. Le Premier ministre a annoncé le 12 février 2019 sa volonté de faire adopter une loi pour lutter contre les contenus haineux en ligne afin de « responsabiliser ceux qui n'ont pas le droit de dire qu'ils ne sont responsables de rien de ce qui est publié ». Le secrétaire d'État chargé du numérique, Mounir Mahjoubi, avait publié, le 13 février, un plan d'action contre les contenus haineux en ligne comprenant dix mesures. Le président de la République a précisé, le 20 février, que cette législation serait présentée dès le mois de mai et qu'elle reprendrait les recommandations du rapport visant à renforcer la lutte contre le racisme et l'antisémitisme sur Internet.

Le lundi 11 mars, la députée Laetitia Avia a déposé à la Présidence de l'Assemblée nationale sa proposition de loi visant à lutter contre la haine en ligne, texte qui a ensuite été publié par la presse. Le premier article de cette proposition de loi (ci-après : « PPL ») prévoit un nouveau régime de responsabilité administrative applicable aux opérateurs de plateformes à fort trafic, selon un seuil de connexion mensuel sur le territoire français qui sera déterminé par décret. Cette disposition impose à ces opérateurs de retirer ou de rendre inaccessible, dans un délai maximal de 24 heures après notification, tout contenu comportant manifestement une incitation à la haine ou une injure discriminatoire à raison de la race, de la religion, du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap. Le manquement à cette obligation est passible d'une sanction déterminée et prononcée par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et susceptible d'atteindre 4% du chiffre d'affaires annuel mondial de ces opérateurs.

Rappel des enjeux législatifs (3/3)

La PPL confère également au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel les compétences nécessaires pour exercer les missions de supervision de la lutte contre les contenus haineux. D'après la proposition de loi, les "accélérateurs de contenus" devront clairement informer les utilisateurs de la possibilité d'un dépôt de plainte en cas de contenu appelant à la haine. La PPL prévoit en outre une « simplification et (une) uniformisation des formulaires de signalement des contenus illicites » alors qu'un « bouton unique de signalement » commun à toutes les plateformes sera créé. Les plateformes auront aussi l'obligation de « rendre compte publiquement des actions menées pour la lutte contre la cyberhaine et des résultats du traitement des contenus illicites ».

Un dernier volet vise à faciliter le blocage et le déréférencement des sites illicites par les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) sur ordre du tribunal, et notamment des sites miroirs, qui permettent de dupliquer les sites incriminés. Le Gouvernement a également lancé depuis janvier 2019 une mission interministérielle afin d'observer les méthodes de régulation des contenus haineux par les plateformes. Annoncée par le président de la République à l'occasion du dernier Forum pour la Gouvernance de l'Internet, la mission sur la régulation des réseaux sociaux a pour objet de préfigurer à titre expérimental la mise en œuvre d'une régulation d'une grande plateforme numérique de contenus, co-construite avec la société Facebook.

Compte-rendu des contributions



« L'Etat a intérêt à faire des mesures efficaces pour lutter contre les contenus illicites »

Sur les moyens mises en œuvre par la puissance publique pour réguler ces

contenus, un certain nombre d'acteurs indiquent que des dispositifs sont déjà déployés pour améliorer la formation des gendarmes sur le numérique. Toutefois, cela leur apparaît insuffisant au vu du nombre de cas à traiter. En ce qui concerne les magistrats, il existe des modules de formation, mais ces derniers ont du mal à se mettre en place. De fait, la possibilité de créer un « parquet numérique » spécialisé a été évoquée. L'exemple du parquet de Paris, qui a mis en place un pôle cybercriminalité en 2014, apparaît comme pertinent pour les acteurs présents.

« La question, c'est : est-ce qu'il faut que tout le monde soit formé aux enjeux du numérique, ou bien faut-il un corps spécialisé ? »

Les acteurs souhaitent que l'usage de Pharos se démocratise car cette plateforme est la plus pertinente pour ce genre de contenus. Néanmoins, elle est encore peu connue et donc peu utilisée. Peu de contributeurs la citent comme un outil-clé du dispositif actuel, car la lourdeur du dispositif de signalement constitue un frein pour l'accès des victimes à leurs droits.

« Il faut plus de moyens, notamment sur la plateforme Pharos »

« C'est un vrai enjeu d'améliorer l'accès au droit des victimes »

Plusieurs individus ont mis en avant une réelle difficulté des victimes à faire valoir leurs droits. C'est souvent le formalisme dans l'interaction avec l'administration et la temporalité des réponses et des décisions qui sont pointés du doigt. Ainsi, certains participants ont souligné qu'alors que les contenus haineux peuvent devenir viraux en quelques clics, la nécessité d'envoyer une lettre recommandée pour signaler certains abus paraît désuète. La possibilité d'effectuer un dépôt de plainte de façon simple et le besoin de simplifier la procédure de signalement, pour les victimes et les témoins, ont été relevés à de nombreuses reprises.

Enfin, beaucoup d'acteurs souhaitent renforcer les campagnes de sensibilisation et d'éducation, notamment auprès des jeunes publics, sur les dispositifs de dépôt de plainte. Certains contributeurs ont notamment proposé de sensibiliser les internautes, à l'image du « Safer Internet Day ».

« Donner cette responsabilité aux plateformes c'est se décharger d'une obligation qui appartient à l'État »

Plusieurs participants ont mis en avant la nécessité d'adopter, dès maintenant, une approche transversale en mettant en place des mesures législatives en France et au sein de l'Union européenne pour s'assurer que l'environnement numérique soit une zone de droit obéissant aux mêmes règles que celles régissant le monde physique. De plus, l'ensemble des contributions s'accordent à dire qu'il faut impliquer à la fois les régulateurs européen et nationaux. Néanmoins, les contributions ne s'accordent pas sur la manière de procéder. Certains conseillent de s'inspirer du parcours du RGPD : un règlement européen et des lois nationales qui se conforment à ce règlement. D'autres pensent qu'il faut d'abord privilégier le droit national, tout en s'inscrivant dans un cadre de réflexion européen.

« L'Europe est un lieu de discussion, la régulation ne peut pas se faire qu'au niveau national. »

L'Union européenne est souvent perçue par les contributeurs comme un cadre de référence pertinent. Quant au niveau international, il apparaît pour certains contributeurs comme non pertinent ou inaccessible, un des arguments étant le manque de valeurs « morales » partagées à l'international. Le contre-argument s'appuie sur l'Internet comme un réseau mondial : la régulation des contenus doit se faire au même niveau.

« Les plateformes se réfugient derrière le statut d'hébergeur et la neutralité qu'il procure »

Face à une situation qui n'est pas satisfaisante, les acteurs présents soulignent qu'il est nécessaire de responsabiliser les hébergeurs dans la gestion du retrait de ces contenus, au moins pour les contenus manifestement illicites. Certains contributeurs ont proposé d'actualiser le régime de responsabilité qui consistait, lors de son écriture, à reconnaître un régime dérogatoire aux seuls hébergeurs. En effet aujourd'hui, ce régime bénéficierait à des acteurs qui n'ont plus grand-chose en commun avec ce que la loi prévoyait initialement. Certains contributeurs ont même mis en avant l'idée que les plateformes se « réfugient derrière le statut d'hébergeur et la neutralité qu'il procure ». En revanche, la majorité des contributions s'oppose à l'idée de créer un statut intermédiaire spécifique. Plusieurs arguments cherchent à justifier cette opposition et l'on retrouve notamment le risque de dilution de la responsabilité de l'éditeur, ainsi que le risque de créer un statut obsolète dans peu de temps en raison de l'évolution rapide d'Internet.

« C'est la responsabilité des hébergeurs »

Certains participants ont insisté sur la nécessité de renforcer les dispositifs coercitifs à l'encontre des auteurs de contenus illicites avec un cadre législatif clair, en informant notamment sur les peines encourues. Toutefois, d'autres contributeurs rappellent que la réponse pénale n'est pas suffisante ni souhaitable sans davantage travailler le volet pédagogique. S'est posée la question des moyens envisagés pour responsabiliser les auteurs en créant, par exemple, une incitation visuelle au respect des autres utilisateurs des sites.

« Quand on a un contenu individuel, l'auteur doit être responsabilisé »

De manière générale, le rôle des pouvoirs publics a été largement souligné sur deux points : d'une part, ils doivent caractériser la dangerosité des contenus et d'autre part ils doivent assurer le rôle de garant de la mise en place de la régulation des contenus illicites. Sur le premier point, plusieurs avis ont proposé de confier ces missions soit à une autorité administrative indépendante, soit à un établissement public doté d'une mission de régulation avec la compétence et les moyens nécessaires. Ainsi, certains ont considéré nécessaire de créer une nouvelle autorité, quand d'autres ont jugé plus pertinent de s'appuyer sur des instances déjà existantes.

Certains contributeurs ont insisté sur la lenteur des décisions prises par les États et les régulateurs en matière de lutte contre les contenus illicites en ligne. Ainsi, la décision des Nations Unies de catégoriser un groupe comme terroriste prend plusieurs mois, ce qui ne facilite pas la lutte contre les contenus à caractère terroriste.

« Ce n'est pas forcément aux entreprises privées de décider de ce qui est terroriste ou pas »

Certains acteurs indiquent d'ailleurs qu'il n'est pas opportun que les hébergeurs s'occupent seuls de ces contenus au risque de voir apparaître une censure privée. De fait, si ces entreprises n'ont pas vocation à s'impliquer dans tous les conflits, ce sont elles qui ont la capacité de modifier leurs conditions générales d'utilisation et de mettre en oeuvre les dispositifs de retrait de contenus. En d'autres termes, la censure privée à laquelle certaines contributions font référence peut être vue comme une censure "déléguée" par les autorités publiques aux plateformes numériques. Pour éviter toute censure privée, certains contributeurs proposent que l'État dicte les règles en se basant principalement sur ce qui est illicite dans la vie réelle. Dans cette optique, il s'agirait également de contraindre les plateformes à ne pas aller plus loin dans la censure, au risque de voir apparaître des logiques de sur-censure.

« On demande aux plateformes de faire le boulot de l'État »

Selon certains participants, si on souhaite s'assurer d'une couverture juridique très large, cela fait peser deux risques qu'il est nécessaire de penser en amont de toute législation. D'une part, un risque de « sur-censure » avec un retrait systématique et massif de certains contenus qui ne sont finalement pas si problématiques : « c'est un risque de mouvements de censure massif de la part des utilisateurs, s'ils n'aiment pas le contenu, ils peuvent demander le retrait ». Par exemple, un groupe politique pourrait censurer massivement les utilisateurs du camp d'en face. D'autre part, les effets potentiels de cette régulation sur les libertés fondamentales devraient également être pensés.

« On ne veut pas de sur-censure, pas de réseaux sociaux qui soient un bain de sang permanent »

Pour pallier le risque de sur-censure, certains participants proposent d'instaurer un « délit de censure », qui permettrait de condamner les utilisateurs qui auraient abusé du bouton de signalement. Par ailleurs, il paraîtrait opportun que les contenus qui ne sont pas manifestement illicites restent en ligne le temps qu'ils soient caractérisés. Ce dernier point pose d'ailleurs la question de la caractérisation des contenus qui ne sont pas manifestement illicites.

« Le délit de censure est une excellente idée »

« C'est gris car il y a des contenus à risque dont on n'est pas sûr que ce sont des contenus illicites »

Les contributeurs ont spécifiquement pointé le cas des contenus qui se situent dans une « zone grise ». De fait, même si ce ceux-ci ne sont pas « manifestement illicites », ils peuvent avoir des conséquences sur les individus, par exemple en les incitant à avoir des comportements mettant en danger leur personne. Ainsi, il est nécessaire de clarifier le cadre juridique de ces contenus et surtout l'implication dont les plateformes doivent faire preuve concernant ces zones grises. Les contributions ont permis de préciser qu'il existe différents degrés d'implication des plateformes, se traduisant à travers la rapidité d'action vis-à-vis d'un contenu en fonction de sa nature. Par exemple, vis-à-vis des urgences vitales, les hébergeurs sont très coopératifs.

« C'est donc très compliqué pour les hébergeurs à cause de la zone grise et le risque de censure est substantiel. »

« On ne sort pas une loi tous les jours, on peut prendre le temps de faire des lois correctes »

Tous les acteurs présents ont souligné la nécessité de créer une loi suffisamment souple pour y intégrer les nouveaux usages, c'est-à-dire qui pourrait inclure les nouvelles plateformes ou bien de nouvelles formes de contenus à risque ou illicites. Ainsi, certains contributeurs ont noté que le numérique évolue sans cesse et doit s'appuyer sur des règles juridiques fondamentales et structurantes pour la société, pas sur des règles spécifiques à rebours des évolutions technologiques. Aussi, il est nécessaire de prendre compte l'ensemble des usages, actuels et futurs, en termes de diffusion de contenus illicites ou à risque. L'un des acteurs a par ailleurs soulevé que certains mouvements politiques avaient utilisé d'autres sites internet ou plateformes que ceux développés par les GAFAM, justement pour éviter de voir leurs contenus retirés. Aussi, il est important, pour le législateur, de prendre en compte l'ensemble du périmètre de diffusion des contenus et pas seulement certains canaux spécifiques.

« Cette loi sera forcément imparfaite et en retard sur la réalité... et donc inefficace »

« Des petites plateformes avec peu de moyens ne pourront pas réagir de la même manière que les grosses »

Quelques participants ont mis en garde contre les dérives d'une législation qui serait conçue uniquement pour les gros acteurs, et qui aurait un impact potentiellement désastreux sur la capacité des "petites" plateformes. Ainsi, des petites plateformes avec peu de moyens ne pourront pas réagir de la même manière que les entreprises de taille plus importante. Il existerait donc un risque de fuite de ces entreprises françaises ou européennes, à l'étranger qui ne pourraient pas s'adapter (pour des raisons de moyens) aux nouvelles dispositions légales.

« Modérer les contenus a priori revient, pour un hébergeur, à sortir de sa qualification d'hébergeur pour devenir éditeur de contenu, ce qui n'est souhaitable pour personne, dans aucun cas »

Concernant la modération des contenus par les plateformes, les contributions ont montré une réelle préoccupation autour de la formation des modérateurs. Sur ce point précis, plusieurs participants ont souligné la nécessité d'un socle de connaissance sur le cadre juridique existant ainsi que sur les standards culturels et historiques des différents pays. En revanche, un certain nombre de contributeurs ont pointé que la puissance publique devrait être particulièrement attentive au contenu de ces formations, qui devrait être rendu public par les plateformes concernées.

Dans le même temps, des contributeurs ont mis en avant le rôle prépondérant que devraient jouer des acteurs de la société civile, comme par exemple les associations de défense des droits et libertés ou de protection de l'enfance, qui peuvent apporter une expertise pertinente sur la modération. Ainsi, ces dernières pourraient se positionner comme des « tiers de confiance », à la fois pour les victimes mais aussi auprès des entreprises sur des questions de définition et de solutions issues du terrain sur les contenus jugés illicites.

AFISI, Association e-enfance, Astree Solution, CDPSI - Bouzar-Expertises, Comité Colbert, Conspi Hunter, CRIF, CSA, DILCRAH, Do-Khac Decision, EDIMA, Et toi le Jihad, Euro-information Telecom, Facebook, Fédération française des télécoms, Féministe vs. Cyber harcèlement, FEVAD, France Fraternité, Génération numérique, IBM, Isabelle DELSENY-ERNEST, JokkoLabs, La Quadrature du Net, Le Monde, Ligue de Professionnel, Contrats et Ministère de Loiselet, Penegal Point de Contact, Renaissance numérique, Respect Zone, Snapchat, SOS Racisme, Syndicat national de l'édition, Techin France, Union des Annonceurs, Union des Fabricants, Université Paris Assas, Université Paris-Sorbonne, Webedia

**MERCI A TOUS LES
CONTRIBUTEURS**

Le Club des Juristes,
Football

LinuxFan, M2 PIDAN et
Concurrence, MEDEF,
l'intérieur, N. H.

Racines Avocat,