

## **Mission permanente de la France**

auprès de l'Office des Nations unies à Genève  
et des autres organisations internationales en Suisse

HP/dt/2018-1469481

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse du Gouvernement français à la communication conjointe n° OL FRA 5/2018 envoyée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression.

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.



Genève, le 26 juillet 2018

**Haut-Commissariat aux droits de l'Homme**  
Palais des Nations  
1211 GENEVE 10

**A/s : Réponse du Gouvernement français à la communication du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection de la liberté d'opinion et d'expression.**

1. Par une communication en date du 28 mai 2018 (référence : OL FRA 5/2018), le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a fait part au Gouvernement français de ses inquiétudes sur la proposition de loi n°799 et la proposition de loi organique n°772 relatives à la lutte contre la manipulation de l'information (anciennement « relative à la lutte contre les fausses informations ») et l'a invité à lui transmettre ses observations avant le 28 juillet 2018.
2. Ces deux propositions de loi, qui n'émanent pas du Gouvernement mais ont été déposées le 21 mars 2018 par des députés, sont aujourd'hui toujours en cours d'examen devant le Parlement. Elles ont, après avoir été présentées pour avis au Conseil d'Etat qui s'est prononcé le 19 avril dernier sur leur constitutionnalité et leur compatibilité avec les engagements internationaux de la France (pièce jointe n°1), été adoptées dans une forme remaniée en première lecture à l'Assemblée Nationale le 3 juillet 2018 (pièce jointe n°2).
3. La procédure parlementaire doit se poursuivre par un examen au Sénat puis en commission mixte paritaire au cours des mois à venir, avant une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel s'agissant de la proposition de loi ordinaire n°799. La proposition de loi organique n°772, qui modifie sur de minimes points, non évoqués dans la communication, la loi n° 62-1262 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République, fera quant à elle l'objet d'un examen obligatoire par le Conseil constitutionnel.
4. Les interrogations du Rapporteur spécial portant exclusivement sur la proposition de loi n° 799, les observations du Gouvernement se limiteront à ce texte. Le Gouvernement rappelle que **ces premières observations portent sur un projet de texte non stabilisé et dont les dispositions seront susceptibles d'évoluer dans les mois à venir**. Le Gouvernement relève que le texte tel qu'adopté par l'Assemblée

Nationale le 3 juillet dernier a évolué sur de nombreux points qui faisaient l'objet de préoccupations du Rapporteur spécial.

5. Des observations plus complètes pourront être adressées après l'adoption de la loi afin de répondre aux interrogations du Rapporteur spécial.

## **I. LA PROPOSITION DE LOI N°799 DE LOI A POUR BUT DE COMBATTRE LES ENTREPRISES DE MANIPULATION DE L'INFORMATION EN PERIODE ELECTORALE.**

6. La proposition de loi n°799 s'inscrit dans l'actualité française et internationale, et repose sur le constat de l'existence d'entreprises de déstabilisation des scrutins électoraux dans plusieurs pays occidentaux par la manipulation de l'information sur internet dans le but d'influencer l'opinion publique.
7. Ce phénomène a mis en lumière la nécessité de lutter contre la manipulation de l'information lorsque des informations volontairement inexacts, diffusées sur internet de manière massive et à un moment opportun, par exemple peu de temps avant un scrutin, ont pour objet de déstabiliser les institutions et porter atteinte au bon fonctionnement des régimes démocratiques.
8. Or le droit français, s'il contient déjà plusieurs dispositions<sup>1</sup> visant à lutter contre la diffusion de fausses informations, n'est pas adapté à ces nouveaux phénomènes.
9. C'est ce qu'a d'ailleurs noté le Conseil d'Etat dans son avis précité du 19 avril 2018 sur les propositions de loi : la diffusion de fausses informations « *[s'effectue] désormais selon des logiques et des vecteurs nouveaux* », les processus électoraux de

---

<sup>1</sup> Notamment : Article 27 de la loi du 29 juillet 1881 qui incrimine « *la publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, 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* » L'article L97 du Code électoral punit « *ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter* » et l'article L52-1 interdit la publicité commerciale à des fins de propagande électorale. Par ailleurs, la procédure de référé prévue à l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 permet de mettre un terme aux dommages résultant du contenu d'un service de communication au public en ligne, peut être mobilisée aux fins de faire cesser la diffusion de fausses informations, sans préjudice des autres procédures d'urgence existantes lorsque ces fausses informations portent atteinte à l'intimité de la vie privée (article 9 du code civil).

plusieurs pays ayant été perturbés « *par la diffusion massive de fausses informations* » qui pour une part significative résulte « *de stratégies délibérées d'acteurs, y compris étrangers, qui ont cherché à influencer sur le cours normal des processus électoraux en mobilisant à cette fin d'importants moyens financiers et technologiques* » (§7).

10. Les plateformes numériques, dont les réseaux sociaux, ont eu un rôle d'amplification de ce phénomène dès lors que leur « *logique économique conduit à valoriser, notamment, les contenus pour la promotion desquels elles ont été rémunérées et ceux suscitant le plus de controverses* » (§7). De fait ces entreprises de déstabilisation se servent de la pratique du « *sponsoring* », c'est-à-dire de la mise en avant des contenus par les plateformes internet en échange d'une rémunération, pour accroître la visibilité des fausses informations diffusées. De même l'utilisation d'outils automatisés - dits « *bots* » - permet une diffusion automatisée et massive de ces dernières. De plus l'anonymat ou la très difficile identification des auteurs de ces diffusions massives rend difficile l'engagement de leur responsabilité civile ou pénale.
11. Il était dès lors nécessaire de réfléchir à des nouveaux moyens d'actions pour lutter contre ce phénomène en permettant de limiter la manipulation de l'information, afin de garantir la sincérité des processus électoraux et de protéger les institutions démocratiques. Cependant, ces nouvelles mesures doivent nécessairement être conciliées avec la préservation de la liberté d'expression, d'autant plus dans le cadre du débat électoral, et ce conformément à la Constitution française (article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) et aux engagements internationaux de la France (articles 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme et 19 du Pacte international sur les droits civils et politiques, notamment).
12. La proposition de loi n°799 a donc pour objet de lutter contre les opérations de déstabilisation en particulier lors des échéances électorales et envisagent trois séries de mesures.
13. **En premier lieu, il s'agit de doter l'arsenal juridique français de nouveaux outils permettant de lutter contre la diffusion de fausses informations sur internet en période électorale.**

14. La proposition de loi prévoit d'imposer aux plateformes des **obligations de transparence renforcées** pour permettre aux autorités publiques de détecter d'éventuelles campagnes de déstabilisation des institutions par la manipulation de l'information et de permettre aux internautes de connaître l'annonceur des contenus sponsorisés.
15. Il s'agit ensuite de permettre de faire cesser la diffusion massive et automatisée de fausses informations dans le contexte d'une manipulation de l'information par l'intervention du juge civil. Ce magistrat indépendant sera chargé de concilier le droit à la liberté d'expression et la nécessité de préserver la sincérité du scrutin et **pourra, en référé, ordonner plusieurs mesures** visant à faire cesser la manipulation de l'information.
16. En deuxième lieu, la proposition de loi vient renforcer les prérogatives du Conseil supérieur de l'audiovisuel, autorité publique indépendante, notamment lors de périodes électorales, afin de lui permettre **d'empêcher, de suspendre ou de mettre fin** à la diffusion de services de télévision contrôlés par un Etat étranger et qui portent atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, notamment par la manipulation de l'information.
17. En troisième lieu, la proposition de loi renforce le devoir de coopération des intermédiaires techniques, c'est-à-dire des hébergeurs et des fournisseurs d'accès à internet. Ceux-ci auront l'obligation de mettre en place un dispositif de signalement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance des fausses informations afin d'aider à détecter les campagnes de manipulation, ainsi que de rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre ces manipulations.
18. La finalité de la proposition de loi n°799 n'est donc pas de restreindre l'accès à des informations controversées ni même à de fausses informations partagées de bonne foi, mais de lutter contre des stratégies délibérées de manipulation de l'information, notamment dans un contexte d'échéances électorales. **Les mesures proposées sont donc nécessaires pour protéger les institutions et le processus démocratique contre les risques de manipulation du scrutin** et viennent adapter le droit français à

un phénomène nouveau, en pleine expansion, auquel le dispositif juridique actuel ne permet pas de faire face.

## II. L'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI N°799 S'INSCRIVENT DANS LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

### A. Sur la nouvelle procédure de référé prévue à l'article 1 du Titre I de la proposition de loi n°799 sur la manipulation de l'information

19. Le Gouvernement souligne que les dispositions prévues à l'article 1 du Titre I de la proposition de loi n°799 n'ont en aucun cas pour but et n'auront pas pour effet de restreindre l'accès aux contenus d'information ou aux informations elles-mêmes sur internet.
20. En effet, la proposition de loi n°799, dans la version du texte adoptée par l'Assemblée Nationale le 3 juillet 2018, qui a évolué conformément aux préconisations du Conseil d'Etat, insère dans le code électoral un nouvel article L.163-2 qui prévoit que « *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 ministère public, de tout candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir* » prescrire aux opérateurs de plateforme en ligne « *toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser cette diffusion* ». Le juge devra statuer dans les 48 heures de sa saisine.
21. Le Gouvernement considère que cette nouvelle mesure de référé est parfaitement conforme aux engagements internationaux de la France en matière de droits de l'Homme et notamment à l'article 19 (3) du Pacte International sur les Droits Civils et Politiques (PIDCP), qui permet des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression

et de communication lorsqu'elles sont nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la santé, de l'ordre public ou de la moralité publique.

22. S'agissant spécifiquement de la liberté d'expression et de communication sur internet, le Gouvernement relève que la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a reconnu que la fourniture d'informations authentiques constituait, en période électorale, un but légitime dans une société démocratique (CEDH, 6 septembre 2005, *Salov c./ Ukraine*, n° 65518/01, § 110 : « *La Cour admet avec le Gouvernement que l'ingérence litigieuse poursuivait un but légitime : fournir aux électeurs des informations authentiques pendant la campagne présidentielle de 1999* »).
23. Par ailleurs, si la CEDH reconnaît que le réseau Internet constitue un outil sans précédent d'exercice de la liberté d'expression, elle admet que les avantages de ce média s'accompagnent de risques qui peuvent justifier des limitations (« *si les utilisateurs des télécommunications et des services Internet doivent avoir la garantie que leur intimité et leur liberté d'expression seront respectées, cette garantie ne peut être absolue, et elle doit parfois s'effacer devant d'autres impératifs légitimes tels que la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales ou la protection des droits et libertés d'autrui* » (CEDH, 2 décembre 2008, *K.U. c. Finlande*, n° 2872/02, § 49).
24. Le Gouvernement souligne que la nouvelle voie de droit ouverte devant le juge judiciaire par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, par son champ d'application restreint, précis et limité dans le temps et par les modalités d'application et de contrôle qu'elle instaure, ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à la liberté d'expression des internautes.
25. A cet égard, la proposition de loi n'a pas vocation à s'appliquer aux fausses informations en soi, mais vise à lutter contre ce que le député rapporteur du texte a nommé la « *désinformation* », c'est-à-dire contre des stratégies élaborées dans le but de fausser un scrutin électoral important par la manipulation de l'opinion des citoyens.

26. Ainsi, la proposition de loi ne permet au juge de prescrire la cessation de la diffusion des informations que lorsque les fausses informations « *sont de nature à altérer la sincérité du scrutin* » et lorsqu'en outre elles sont « *diffusées de manière délibérée, de manière artificielle ou automatisée et massive* » sur internet.
27. La notion juridique de l'atteinte à la sincérité du scrutin n'est pas une notion nouvelle en droit français puisqu'elle se situe au cœur même du droit électoral et son application a donné lieu à une jurisprudence abondante des juridictions administratives et du Conseil constitutionnel<sup>2</sup>.
28. Les juridictions françaises estiment, à ce sujet, que la circonstance qu'une ou plusieurs irrégularités ou manœuvres aient été commises ne conduit pas automatiquement à l'annulation de l'élection. Le juge apprécie, au cas par cas, si la sincérité du scrutin a pu être affectée. Pour cela, il évalue la gravité, l'ampleur et les répercussions potentielles de ces irrégularités avec l'écart des voix.
29. Si pour le contentieux électoral la sincérité est appréciée *a posteriori*, le juge des référés saisi dans les conditions prévues par la proposition de loi devra se prononcer de manière préventive, avant la tenue du scrutin, et fondera sa décision sur le volet intentionnel de cette notion. Il ne prononcera de mesures qu'à l'encontre de stratégies délibérées et professionnelles (notamment par le biais de contenus sponsorisés ou promus au moyen de « *bots* ») qui véhiculent des fausses informations de manière massive et artificielle, et dont il est évident qu'elles visent à influencer le résultat d'un scrutin d'une manière à nuire au bon fonctionnement des institutions.
30. En effet, la proposition de loi ne permet l'intervention du juge des référés que si les fausses informations pouvant altérer la sincérité du scrutin ont été diffusées de manière « *délibérée, artificielle et massive* », ce qui restreint *de facto* son application aux cas où cette diffusion a été effectuée avec la volonté de biaiser les termes du débat démocratique en mettant en avant artificiellement, et non spontanément, des informations erronées. Il en va ainsi des fausses informations promues par les intermédiaires de services en ligne contre rémunération afin d'en assurer la

---

<sup>2</sup> Voir à ce titre l'article de Richard Ghevotian, professeur de droit à l'Université Aix-Marseille dans les *Cahiers du conseil constitutionnel n°13 – janvier 2003*.



propagation virale sur les réseaux d'information par le jeu d'algorithmes de programmation.

31. C'est donc bien la manipulation délibérée de l'opinion qui est visée par le texte et il a à ce titre été clairement réaffirmé par le rapporteur du texte et Président de la Commission des Affaires culturelles et de l'Education de l'Assemblée Nationale **qu'il ne serait nullement souhaitable, dans une société démocratique, d'empêcher les citoyens de partager les informations de leur choix, qu'elles soient vraies ou fausses**, conformément à nos obligations internationales en matière de droits de l'Homme.
32. **Dès lors, Le Gouvernement estime que la proposition de loi n'a pas pour effet de permettre la censure de propos ou de faits inexacts, ou d'empêcher la diffusion d'idées susceptibles de choquer, d'offenser ou de déranger.**
33. Par ailleurs, par leur nature et leurs conditions d'application, ces mesures sont parfaitement proportionnées au but poursuivi qu'est la lutte contre la manipulation de l'information. En effet, les pouvoirs accordés au juge des référés sont limités dans le temps puisque cette procédure n'est possible que « 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 », et uniquement pour les élections les plus importantes (élections présidentielles, sénatoriales, législatives, européennes et référendums).
34. De plus, le Gouvernement souligne que la proposition de loi confie au juge civil statuant en référé, magistrat indépendant pouvant statuer seul ou en collégialité (article 811 du code de procédure civile), le soin de prononcer les mesures appropriées, pour faire cesser la diffusion de fausses nouvelles. Il ne pourra prononcer que des mesures « *proportionnées et nécessaires* » et sera guidé pour cela par les principes issus de la Convention EDH et du PIDCP.
35. Le juge sera donc tenu d'adapter la mesure qu'il prescrit et de ne pas la faire porter sur l'intégralité d'un site contenant les pages litigieuses si toutes celles qu'il héberge ne sont pas concernées par les griefs de fausseté et de manipulation de l'information.

36. Le Gouvernement relève à ce titre qu'il n'est plus fait référence dans le texte adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 3 juillet dernier, conformément aux préconisations du Conseil d'Etat dans son avis du 19 avril 2018, à la mesure tendant au « *déréférencement d'un site diffusant ces fausses informations* ». De même, la possibilité d'enjoindre aux hébergeurs « *d'empêcher l'accès aux adresses électroniques des services de communication au public en ligne diffusant ces fausses informations* » n'est plus évoquée par la proposition de loi.
37. En outre, la décision du juge des référés sera susceptible d'appel, de sorte qu'un second examen juridictionnel des critères ci-dessus mentionnés sera opéré par trois magistrats indépendants et impartiaux, ce qui apparaît prévenir tout risque d'arbitraire.
38. Enfin, ce contentieux sera confié de manière exclusive au Tribunal de grande instance de Paris (désigné par décret) disposant d'une expertise de haut niveau dans les contentieux connexes du droit de la presse, ce qui permettra une mise en œuvre uniforme de ces dispositions textuelles.
39. Ainsi, par son champ d'application très restreint, ses objectifs et les garanties attachées à la nouvelle mesure de référé qu'elle crée, la proposition de loi n'est pas contraire aux engagements internationaux de la France en matière de droit de l'Homme.

**B. Sur L'article 9 du Titre III de la proposition de loi n°799 relative au devoir de coopération des intermédiaires techniques.**

40. Le Gouvernement informe le rapporteur spécial que le texte de la proposition de loi adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 3 juillet dernier modifie très substantiellement la nature des obligations imposées aux prestataires de l'Internet, conformément aux préoccupations exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis précité, dans un sens plus protecteur de la liberté d'expression.
41. En effet, la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, imposait aux intermédiaires techniques de mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant

à toute personne de porter à leur connaissance des contenus constitutifs de fausses informations, d'une part, et de relayer promptement auprès des autorités publiques compétentes les signalements relatifs à ces contenus transmis par les internautes, d'autre part. Il n'a jamais été envisagé de donner aux pouvoirs publics la possibilité d'accéder aux données personnelles des abonnés, liées aux contenus signalés, hors de toute autorisation judiciaire préalable.

42. Le texte adopté et modifié par l'Assemblée nationale (cf pièce jointe n°1, articles 8bis à 9 bis du nouveau titre II bis et titre III) **ne comporte plus l'obligation pour ces prestataires d'informer promptement les autorités publiques compétentes** de toute activité de diffusion de fausses informations qui leur serait signalée et qu'exerceraient les destinataires de leurs services.
43. En effet, le caractère manifestement illicite des fausses informations étant particulièrement délicat à apprécier, il est apparu opportun de ne pas confier aux opérateurs de plateformes le soin de faire le tri entre les signalements effectués par leurs usagers. Les enjeux tenant à une éventuelle censure préventive de la part des prestataires de l'Internet, craignant d'être accusés publiquement ou de voir leur responsabilité engagée, au détriment de la liberté d'expression des internautes sont en effet apparus décisifs. La commission des affaires culturelles a donc supprimé cette obligation, sur avis favorable du Gouvernement.
44. Le texte modifié maintient seulement l'obligation pour les opérateurs de mettre en place un dispositif permettant à toute personne de signaler des fausses nouvelles. Ce mécanisme de signalement n'a pas pour conséquence d'engager la responsabilité des intermédiaires techniques en cas d'inaction.
45. **Dès lors, les dispositions nouvelles de la proposition de loi n°799 n'auront pas un effet dissuasif sur l'exercice du droit à la liberté d'expression ou à la liberté de communication.** A l'inverse, l'instauration de mécanismes de signalement permettra, le cas échéant, de détecter l'existence de campagnes organisées de diffusion de fausses informations.

46. Enfin, le Gouvernement tient à préciser que la proposition de loi adoptée le 3 juillet dernier prévoit que les acteurs concernés **doivent rendre publics les moyens consacrés à la lutte contre la manipulation de l'information**. Les opérateurs de plateformes sont ainsi invités à intensifier résolument leurs efforts pour lutter contre ces manipulations. Cette autorégulation peut contribuer à ces efforts, pour autant qu'elle soit mise en œuvre et contrôlée de manière effective. Le Parlement a donc décidé de confier au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le soin de réaliser un bilan des actions entreprises par les opérateurs.

### *C. Sur les nouveaux pouvoirs du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*

47. Le Gouvernement relève que le nouveau titre III de la proposition de loi n°799 (anciennement titre II) vise à permettre au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) de prendre diverses mesures permettant de lutter contre les entreprises de manipulation de l'information réalisées par la voie des médias radiophoniques et télévisuels.

#### *1. Présentation du CSA*

48. A titre liminaire, le Gouvernement entend rappeler que le CSA, qui est l'autorité française de régulation de l'audiovisuel, **n'est pas un organe du Gouvernement mais une autorité publique indépendante**.

49. Son indépendance est garantie par la loi du 30 septembre 1986. Ces garanties sont liées à la fois au statut de ses membres ainsi qu'au statut et au fonctionnement du CSA lui-même.

50. En effet, mis à part son président, qui est désigné par le Président de la République, ses six autres membres sont choisis, à parts égales, par le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, en raison de leurs compétences en matière économique, juridique ou technique ou de leur expérience professionnelle dans le domaine de la communication, notamment audiovisuelle. Les modalités de leur nomination impliquent la participation de l'opposition au choix du président de chaque assemblée parlementaire, à travers l'exigence d'un avis conforme de la commission permanente

chargée des affaires culturelles statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. . Leur mandat, d'une durée de six ans, est non renouvelable et non révocable et les conditions d'exercice de leur mandat permettent d'assurer leur indépendance et leur impartialité.<sup>3</sup>

51. Autorité publique indépendante, le CSA n'est soumis à aucun pouvoir hiérarchique et n'a aucune autorité de tutelle. Les compétences règlementaires du CSA s'exercent dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle imposant le caractère limité des mesures ainsi prises, « *tant par leur champ d'application que par leur contenu* » (CC, décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989).

52. L'exercice de ses pouvoirs de sanction est également très encadré, en vue de garantir le respect des droits fondamentaux de la personne poursuivie et la pleine conformité de la procédure aux standards du procès équitable dégagés dans la jurisprudence européenne.<sup>4</sup>

53. De plus, le CSA exerce l'ensemble de ses prérogatives sous le contrôle du juge. Le Conseil d'Etat et, dans certains domaines, la cour administrative d'appel de Paris sont compétents pour connaître des recours dirigés contre ses décisions. Les décisions de

---

<sup>3</sup> L'article 5 de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que les membres du CSA exercent leurs fonctions à temps plein et pose un principe d'incompatibilité de ces dernières avec « *tout mandat électif* ». Les membres sont également tenus au respect d'une série d'interdictions spécifiques aux secteurs de l'audiovisuel, du cinéma, de l'édition, de la presse, de la publicité et des communications électroniques, (ils ne peuvent exercer des fonctions, recevoir d'honoraires, détenir d'intérêt ou avoir un contrat de travail dans une entreprise de l'un des secteurs précédemment énumérés) dont la violation est punie des peines mentionnées à l'article 432-12 du code pénal (cinq ans d'emprisonnement et 500.000 € d'amende). Valables durant toute la durée du mandat, ces interdictions demeurent applicables l'année suivant la cessation des fonctions. L'article 432-13 du code pénal sanctionnant la prise illégale d'intérêt après la cessation des fonctions s'applique également aux membres du CSA. La loi du 20 janvier 2017 portant statut des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes prévoit que leurs membres ne reçoivent ni ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité et qu'ils ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de l'instance à laquelle ils appartiennent. Tenus de respecter le secret des délibérations, ils sont également soumis au secret professionnel dans les conditions prévues aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Les membres du CSA sont soumis, en application de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, à l'obligation de déclarer l'ensemble des éléments de leur patrimoine au début et à la fin de leur mandat. Les intérêts détenus au jour de la nomination ainsi qu'au cours des cinq années précédant cette date doivent également être déclarés auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Chargés d'exercer leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité, les membres du CSA doivent veiller à prévenir ou faire immédiatement cesser tout conflit d'intérêt.

<sup>4</sup> Validés par le Conseil constitutionnel sous la réserve de l'existence systématique d'une mise en demeure préalable et de l'application des principes de légalité des délits et des peines, de nécessité de la sanction, de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère et du respect des droits de la défense (CC, décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989), les pouvoirs répressifs du CSA s'exercent dans le cadre d'une procédure opérant la distinction entre les fonctions de poursuite et d'instruction, confiées à un rapporteur indépendant, et le prononcé de la sanction, compétence exclusive du Conseil.

sanctions qu'il est amené à prendre peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat.

54. La proposition de loi n°799 a ainsi pour objet de confier de nouveaux pouvoirs permettant de lutter contre la manipulation de l'information à une autorité indépendante du Gouvernement et dont les décisions sont en tout état de cause susceptibles de recours devant un juge indépendant.

## **2. Les dispositions de la proposition de loi n°799**

55. Le Gouvernement relève que l'article 4 de la proposition de loi tel qu'adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 3 juillet dernier a pour but de permettre au CSA de rejeter toute demande de 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* » ou lorsque la diffusion de ce service constitue par sa nature même une violation des lois en vigueur.

56. La proposition de loi précise que 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 CSA 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. Le but de cette disposition est de permettre de saisir l'ensemble des stratégies qui pourraient être mises en place par certains Etats et pour éviter le contournement de la règle instaurée par l'article 4 par le biais de l'instrumentalisation de certaines personnes morales.

57. Ce nouveau pouvoir attribué au CSA est conforme aux engagements internationaux de la France en matière de droits de l'Homme. En effet, ainsi que le relève le Conseil d'Etat dans son avis (§29), les services qui pourront être légalement visés par cette

disposition « *ne rempliront pas la condition à laquelle la Cour européenne des droits de l'Homme tend à subordonner la protection de la liberté d'expression des journalistes lorsqu'elle exige d'eux des devoirs et des responsabilités, en agissant de bonne foi et en fournissant des informations* » fiables et précises dans le respect de la déontologie journalistique » (CEDH, [GC], 10 décembre 2007, Stoll c. Suisse, n°696998/01) ».

58. La proposition de loi accorde également au CSA, en période électorale, le pouvoir d'ordonner la suspension de la diffusion par tout procédé de communication électronique d'un 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 Etat étranger ou sous l'influence de cet état, lorsque ce service diffuse de manière délibérée de fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin, pour prévenir ou faire cesser ce trouble.
59. Cette suspension motivée, précisément limitée dans le temps, reposant sur des critères précis, prévoyant une procédure contradictoire et susceptible de recours, n'est pas contraire aux engagements internationaux de la France en matière de droits de l'Homme. Elle n'aura pas pour effet de porter une atteinte disproportionnée à la liberté de communication dès lors qu'elle vient répondre à une volonté démontrée de déstabilisation d'un scrutin électoral.
60. La proposition de loi donne enfin pouvoir au CSA de prononcer la résiliation unilatérale de la Convention conclue en application de l'article 33-1 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 avec une personne morale contrôlée au sens de l'article L233-3 du code de commerce par un Etat étranger ou placée sous l'influence de cet Etat 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.
61. Cette disposition est là encore conforme aux engagements internationaux de la France, puisqu'elle n'est possible que dans des cas exceptionnels, et que le CSA ne peut, pour asseoir sa décision, se fonder uniquement sur les contenus édités sur d'autres services de communication au public par voie électronique par cette société, ses filiales, ou la personne morale qui la contrôle et ses filiales. L'existence d'un

recours devant le juge administratif indépendant, est une garantie de ce que cette nouvelle possibilité ne sera pas utilisée dans un but de censure des contenus audiovisuels mais dans la seule optique de lutter contre une entreprise de manipulation de l'information.

62. Telles sont les observations que le Gouvernement français entend formuler pour répondre aux préoccupations exprimées par le Rapporteur spécial./.