



...la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de

PRÉVENTION DE LA DIFFUSION DE CONTENUS À CARACTÈRE TERRORISTE EN LIGNE

La proposition de loi n° 514 (2021-2022) vise à **adapter la législation française aux dispositions du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021** relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, qui est en vigueur depuis le 7 juin 2022 dans toute l'Union européenne.

Élaboré en association avec le ministère de l'intérieur¹ et le ministère de la justice², le texte adopté par l'Assemblée nationale a fait le choix **d'ajouter les nouveaux dispositifs européens à ceux déjà existants et de laisser aux autorités compétentes pour les appliquer le soin d'en assurer la coordination**. Il est composé d'un article unique qui introduirait quatre articles dans la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN).

1. UN DROIT FRANÇAIS DÉJÀ OUTILLÉ POUR LUTTER CONTRE LA DIFFUSION DES CONTENUS À CARACTÈRE TERRORISTE EN LIGNE

Depuis 2015³, l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)⁴, qui gère la plateforme de signalement PHAROS⁵, peut, en application de l'article 6-1 de la loi LCEN, **demandeur aux éditeurs et aux hébergeurs de retirer des contenus relevant de la provocation ou de l'apologie du terrorisme** ou des contenus pédopornographiques. En cas de non retrait de ces contenus sous 24 heures, l'OCLCTIC peut notifier la liste **des adresses électroniques** permettant l'accès aux contenus illicites aux fournisseurs d'accès internet afin qu'ils les **bloquent** sans délai. L'Office peut également notifier ces adresses aux moteurs de recherche aux fins de **déréférencement**.

¹ Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ).

² Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).

³ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et décret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique

⁴ L'Office relève de la sous-direction de lutte contre la cybercriminalité de la direction centrale de la police judiciaire.

⁵ Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements, créée par arrêté du 16 juin 2009.

Cette procédure administrative s'exerce **sous le contrôle d'une personnalité qualifiée indépendante**¹ chargée d'en vérifier le bien-fondé. Cette dernière peut saisir le tribunal administratif, en référé ou sur requête, en cas de demande de retrait infondée². Le nombre de demandes formulées par l'OCLCTIC en matière de terrorisme est très fluctuant. Il est en augmentation importante depuis 2015, année où 1 286 contenus illicites avaient été repérés.

Nombre de demandes et de notifications en matière terroriste formulées par l'OCLCTIC

	2017	2018	2019	2020	2021
Demandes de retrait	32 739	10 091	4 332	3 645	14 888
Notifications de blocage	83	82	15	28	19
Notifications de déréférencement	509	2 994	1 451	1 348	1 651

Source : Réponse au questionnaire de la personnalité qualifiée de la CNIL

Parallèlement à ce dispositif administratif, il existe des **procédures judiciaires rapides** permettant d'obtenir le blocage des contenus en ligne, soit en référé en application de l'article 706-23 du code de procédure pénale, soit au fond, en application de l'article 6 de la LCEN. De plus, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République³ a imposé aux grandes plateformes⁴ une obligation de **mettre en place des moyens humains et technologiques proportionnés pour la modération des contenus** et une obligation de fournir des **rapports de transparence** sur les actions et moyens de modération mis en œuvre (article 6-4 de la LCEN).

2. LE NOUVEAU MÉCANISME À INTÉGRER : L'INJONCTION NATIONALE OU TRANSFRONTALIÈRE DE RETRAIT EN UNE HEURE

A. LE RÈGLEMENT (UE) 2021/784 DU 29 AVRIL 2021

Le règlement européen s'applique à **tous les fournisseurs de services d'hébergement qui proposent des services dans l'Union**, quel que soit le lieu de leur établissement principal, **dans la mesure où ils diffusent des informations au public**.

1. Le retrait de contenus terroristes en ligne dans l'heure (article 3)

Le règlement européen, dont la négociation a débuté en 2018 et qui a été finalisé en avril 2021, a pour principal objet de leur imposer **le retrait de contenus terroristes diffusés en ligne dans l'heure** qui suit une injonction délivrée, selon un modèle établi, par une autorité compétente qui doit être désignée par chaque Etat membre.

Le règlement européen apporte une définition des « contenus à caractère terroriste » par référence aux infractions terroristes définies par la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme. Il exclut expressément les contenus éducatifs, journalistiques, artistiques, scientifiques ou ceux diffusés à des fins de prévention ou de lutte contre le terrorisme, « *y compris le matériel qui représente l'expression d'opinions polémiques ou controversées dans le cadre du débat public* »⁵.

¹ Initialement placée auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), elle est, depuis le 7 juin 2022, placée auprès de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).

² Une décision à ce jour du tribunal administratif de Cergy-Pontoise en date du 31 janvier 2019.

³ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

⁴ Celles qui atteignent 10 ou 15 millions de visiteurs uniques par mois, selon les obligations concernées.

⁵ 3 de l'article 1^{er} du règlement européen.

Il prévoit des cas dans lesquels le fournisseur de services d'hébergement peut **légitimement ne pas obéir à l'injonction** ou attendre des compléments d'information : force majeure ou impossibilité de fait, erreurs manifestes ou informations insuffisantes¹. Il impose enfin à ces fournisseurs de **conserver les données pendant six mois afin de rétablir les contenus** en cas d'annulation de l'injonction ou de les transmettre aux enquêteurs si une procédure judiciaire est engagée.

2. La procédure transfrontalière (article 4)

Le règlement européen prévoit la possibilité pour les autorités nationales d'émettre des **injonctions transfrontalières** pour demander le retrait de contenus à des fournisseurs de services d'hébergement ayant leur établissement principal ou leur représentant légal dans un autre Etat membre².

Ces injonctions transfrontalières sont exécutoires immédiatement, mais peuvent faire l'objet d'un examen approfondi de la part de l'autorité nationale dont relève le fournisseur de services d'hébergement³. Celle-ci vérifie la **bonne conformité de l'injonction avec le règlement européen ou les libertés et droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**. Si l'autorité compétente estime qu'il y a une violation et rend une décision en ce sens, **l'injonction de retrait cesse de produire des effets juridiques** et le contenu doit être remis en ligne.

3. Les mesures spécifiques de prévention (article 5)

Enfin, le règlement européen prévoit également que les fournisseurs de services d'hébergement, quelle que soit leur taille, doivent prendre des **mesures spécifiques pour protéger leurs services contre la diffusion au public de contenus à caractère terroriste** à partir du moment où ils sont qualifiés d'« **exposés** » en application d'une décision de l'autorité compétente⁴ qui en assure la supervision et peut, à ce titre, leur enjoindre de prendre des mesures supplémentaires. Ils sont également soumis à des obligations de transparence, notamment la publication d'un rapport annuel.

B. LES MARGES DE MANŒUVRE LAISSÉES AUX ÉTATS-MEMBRES

Le règlement (UE) 2021/784 laisse à chaque État-membre le soin de :

- **désigner les autorités nationales compétentes** pour émettre l'injonction de retrait, imposer les sanctions et superviser la mise en œuvre des mesures spécifiques (article 12) ;
- **adopter un régime de sanctions** « *effectives, proportionnées et dissuasives* » applicables en cas de méconnaissance de certaines obligations prévues par le règlement (article 18).
- mettre en place des « *procédures efficaces* » pour **l'exercice d'un recours par les fournisseurs de services d'hébergement et les fournisseurs de contenus** en cas d'injonction de retrait ou de décision relatives aux mesures spécifiques (article 9).

¹ 7 et 8 de l'article 3 du règlement européen.

² Tous les fournisseurs de services d'hébergement proposés dans l'Union qui ne sont pas établis dans l'Union européenne devant désigner par écrit un représentant légal afin d'assurer le respect et l'exécution des obligations prévues par le règlement européen.

³ C'est-à-dire où il a son établissement principal ou son représentant légal.

⁴ Article 5 du règlement européen.

L'entrée en vigueur du règlement (UE) 2021/784 du 29 avril 2021

Le règlement (UE) 2021/784 du 29 avril 2021 est applicable depuis le 7 juin 2022.

Toutefois, sa mise en œuvre nécessite que tous les États membres aient mis en place ou désigné leurs autorités compétentes et communiqué leur point de contact : à ce jour, seuls neuf pays sur vingt-sept y ont procédé, d'après le registre tenu par la Commission européenne.

Par ailleurs, le règlement européen attribue un **rôle de coordination à l'agence Europol** pour éviter la multiplication d'injonctions de retrait identiques et s'assurer que l'injonction émise ne porte pas atteinte à une enquête en cours (« déconfliction »). Sa plateforme d'échanges d'informations, la Plateforme européenne de retraits de contenus illégaux sur internet (PERCI), n'est pas encore opérationnelle.

3. LA PROPOSITION DE LOI : RENDRE APPLICABLE LE RÈGLEMENT SANS REMETTRE EN CAUSE L'EXISTANT

A. UNE ADAPTATION DU DROIT CONFORME AUX ATTENTES DU RÈGLEMENT EUROPÉEN...

1. La désignation des autorités compétentes

L'article 6-1-1 introduit dans la LCEN habiliterait l'OCLCTIC pour émettre des injonctions de retrait et désignerait **la personnalité qualifiée de l'ARCOM** comme autorité compétente pour procéder à un examen approfondi des injonctions de retrait transfrontalières, utilisant ainsi les compétences déjà exercées par ces autorités. À l'initiative de la rapporteure de l'Assemblée nationale, il a été prévu la désignation d'un **suppléant pour assister la personnalité qualifiée de l'ARCOM** à assurer sa nouvelle mission.

L'ARCOM, déjà compétente pour superviser les moyens mis en œuvre par les plateformes en ligne pour protéger les publics tout en garantissant la liberté d'expression dans le cadre de la lutte contre la manipulation de l'information et la haine en ligne, serait désignée comme **autorité compétente pour assurer la supervision des fournisseurs de services d'hébergement** qui ont un établissement principal en France ou y ont désigné un représentant légal.

2. La fixation des sanctions

Le nouvel article 6-1-2 de la LCEN fixerait à **un an d'emprisonnement et 250 000 euros d'amende** – soit une amende de 1 250 000 euros pour une personne morale - la sanction pénale encourue par les fournisseurs de services d'hébergement qui ne respecteraient pas les **obligations de retrait des contenus à caractère terroriste dans l'heure**, comme en matière de non-respect d'une injonction de blocage ou de déréférencement au titre de l'article 6-1 de la LCEN. Conformément au règlement européen, lorsque cette infraction est commise de manière habituelle par une personne morale, il est prévu que le montant de l'amende puisse être porté à **4 % de son chiffre d'affaires mondial pour l'exercice précédent**.

Les fournisseurs de services d'hébergement qui auraient **connaissance** d'un contenu à caractère terroriste **« présentant une menace imminente pour la vie »** et **n'en informeraient pas immédiatement les autorités compétentes** pour les enquêtes et les poursuites en matière d'infractions pénales dans les États membres concernés seraient punis de **trois ans d'emprisonnement et 250 000 euros d'amende**¹.

¹ 5 de l'article 14 du règlement européen.

Le nouvel article 6-1-3 mettrait en place des **sanctions administratives et pécuniaires** prononcées par l'ARCOM, après mise en demeure, en cas de non-respect des autres obligations de diligences reposant sur ces fournisseurs. La sanction pécuniaire maximale que pourrait imposer l'ARCOM a été fixée à **4 % du chiffre d'affaires mondial pour l'exercice précédent**, en cohérence avec le montant maximal de l'amende qui pourrait être imposée en application de l'article 6-1-2.

3. Les procédures de recours

L'article 6-1-4 nouveau de la LCEN prévoit la possibilité pour les fournisseurs de services d'hébergement ou de contenus de **saisir sous 48 heures le président du tribunal administratif** d'une demande d'annulation de l'injonction de retrait, à charge pour lui de **se prononcer dans les 72 heures**. Il prévoit également la possibilité pour les mêmes acteurs de former un **recours en réformation** dans les mêmes conditions à l'encontre de la **décision de la personnalité qualifiée de l'ARCOM** lorsque celle-ci se prononce sur une injonction transfrontalière.

Enfin, il institue un **nouveau recours en réformation devant le Conseil d'Etat** lorsque l'ARCOM décide qu'un fournisseur de services d'hébergement est « exposé » au sens du règlement européen ou lui enjoint de prendre des mesures spécifiques pour mieux protéger ses services contre la diffusion au public de contenus à caractère terroriste.

La question de la constitutionnalité du dispositif proposé

L'injonction de retrait créée par le règlement européen et adaptée au droit français par la proposition de loi présente de prime abord les mêmes caractéristiques que le dispositif qui a été censuré par le Conseil constitutionnel lors de son examen de la loi Avia¹. Deux éléments pourraient ici changer l'analyse :

- le règlement (UE) 2021/784, intervenu postérieurement, rend obligatoire l'adaptation du droit national de la procédure de retrait en une heure en application de l'article 88-1 de la Constitution ;
- l'intervention de garanties, prévues tant par le règlement européen que par la proposition de loi, qui n'existaient pas dans la loi Avia.

B. ... MAIS QUI NE CRÉE PAS UN ENSEMBLE COHÉRENT AVEC LE DROIT EXISTANT

Les quatre nouveaux articles introduits par le texte en discussion dans la LCEN s'appliqueraient aux « **fournisseurs de services d'hébergement** », selon les termes du règlement (UE) 2021/784, en cas de diffusion de « **contenus à caractère terroriste** » définis également par ce règlement par référence à la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017. Les dispositifs déjà existants visent eux les « **hébergeurs** » (article 6-1) ou les « **opérateurs de plateforme en ligne** » (article 6-4) et « **la provocation à des actes terroristes ou l'apologie de tels actes** » incriminées par l'article 421-2-5 du code pénal.

Au regard des auditions menées par le rapporteur, **il reviendra à la pratique d'articuler ces différents dispositifs** potentiellement concurrents, **le choix ayant été fait de ne pas « désarmer » l'OCLCTIC et de lui conserver la possibilité d'user de la procédure prévue par l'article 6-1 de la LCEN en matière de terrorisme**, en particulier pour les notifications de blocage ou de déréférencement.

Ainsi, selon la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, **une injonction de retrait émise en application du règlement européen constituera une demande de retrait au sens du premier alinéa de l'article 6-1** permettant à l'OCLCTIC de s'adresser aux fournisseurs d'accès à internet, en cas de carence dans un délai de 24 heures, pour exiger le blocage d'un site ou un déréférencement d'un moteur de recherche, ce que le règlement européen ne prévoit pas.

¹ Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 [Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet].

4. LA POSITION DE LA COMMISSION : RENFORCER LE RÔLE DE LA PERSONNALITÉ QUALIFIÉE DE L'ARCOM ET AMÉLIORER LA PROCÉDURE DE RECOURS

Le rapporteur a pris acte du choix opéré de **maintenir deux procédures administratives de retrait** pour ne pas « bouleverser » un mécanisme existant qui fonctionne de manière satisfaisante. Il estime nécessaire que les articles 6 à 7 de la LCEN, qui semblent être le résultat sans réelle cohérence de couches successives de réglementation, fassent ultérieurement l'objet d'une réécriture – notamment après l'adoption du règlement DSA¹ - pour une meilleure intelligibilité de la loi.

Afin d'assurer la **compatibilité du système dual ainsi conservé avec le règlement européen**² – il conviendra de veiller à ce que l'OCLCTIC adopte la même pratique que les autres autorités compétentes européennes et utilise les injonctions de retrait du règlement européen dans les mêmes cas de figure, sans se reporter sur la procédure – moins formaliste – de l'article 6-1 de la LCEN.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté l'amendement **COM-10** qui prévoit une **transmission systématique à la personnalité qualifiée de l'ARCOM des injonctions de retrait au titre de l'article 3** du règlement européen (injonctions nationales), et ce afin de permettre à la personnalité qualifiée : de **suivre l'ensemble des demandes relatives aux contenus terroristes** et veiller à la cohérence globale du traitement des contenus terroristes par l'OCLCTIC ; de saisir le président du tribunal administratif d'une injonction non fondée et **suppléer ainsi l'inaction de fournisseurs de services d'hébergement ou de contenus**, qui peuvent être de petits acteurs ne disposant pas des moyens juridiques nécessaires.

La commission a également **étendu**, par l'adoption de l'amendement **COM-5**, **la compétence du suppléant de la personnalité qualifiée, afin qu'il puisse également intervenir pour les procédures de l'article 6-1** (y compris relatives aux contenus pédopornographiques), dont le nombre est croissant. Enfin, elle a précisé quelle était la suite de la procédure prévue par le nouvel article 6-1-4, en prévoyant **un appel, dans les mêmes délais contraints, devant le Conseil d'Etat**, assurant ainsi un recours effectif dans un court délai (amendement **COM-11**).

La commission a également harmonisé les peines encourues par les fournisseurs de services d'hébergement (amendement **COM-7**), veillé à l'application du futur texte en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna (amendement **COM-12**) et apporté diverses améliorations rédactionnelles.



EN SÉANCE

Le Sénat a **adopté deux amendements du Gouvernement**, l'un afin de permettre à l'ARCOM de **sanctionner directement**, sans mise en demeure préalable, un fournisseur de services d'hébergement qui n'aurait **pas respecté une injonction préalable de prendre des mesures spécifiques**, et l'autre, afin de **rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna** les dispositions du règlement européen.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques.

² Qui vise à « harmoniser la procédure et les obligations découlant d'injonctions de retrait exigeant des fournisseurs de services d'hébergement qu'ils retirent les contenus à caractère terroriste ou bloquent l'accès à de tels contenus, à la suite d'une évaluation effectuée par les autorités compétentes ».



LA SUITE DE LA NAVETTE

Le 19 juillet 2022, les députés et sénateurs réunis en commission mixte paritaire (CMP) ont adopté un texte de compromis. Ils sont en particulier parvenus **à un accord au sujet de la procédure de recours applicable**, en confiant l'appel aux cours administratives d'appel tout en fixant de brefs délais (dix jours pour faire appel et un mois maximum pour trancher le contentieux).

Le texte a été adopté par le Sénat le 26 juillet 2022 et **définitivement adopté** par l'Assemblée nationale le 27 juillet 2022.

Par décision n° 2022-841 DC du 13 août 2022, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du texte adopté ne méconnaissaient pas la liberté d'expression et de communication. La loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne a été publiée au Journal officiel le 17 août 2022.

POUR EN SAVOIR +

- [La loi publiée](#)
- [Le règlement \(UE\) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne](#)
- [La liste des autorités compétentes et points de contact publiée par la Commission européenne](#)
- [Le site de signalement PHAROS](#)



**François-Noël
Buffet**

Président
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**André
Reichardt**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Bas-Rhin

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

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-514.html>