

**LA LOI DU 29 JUILLET 1881 À L'HEURE D'INTERNET :
UN MEILLEUR ÉQUILIBRE À RECHERCHER
AFIN DE PRÉVENIR LES ABUS DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION**

COMMISSION DES LOIS

**Rapport d'information de
MM. François Pillet et Thani Mohamed Soilihi**

■ « Comme il n'y a rien de si utile qui à certains égards ne cause du mal, il est arrivé que l'Imprimerie, parmi cent commodités qu'elle a apportées, a donné lieu à un notable inconvénient ; c'est qu'elle a fourni aux Satiriques et aux Séditieux mille moïens de répandre promptement leur venin par toute la terre » soulignait déjà Pierre Bayle en 1702 dans l'ouvrage *Dictionnaire historique et critique, Dissertation sur les libelles diffamatoires*.

Ce constat paradoxal soulevé par Pierre Bayle trouve aujourd'hui une résonance particulière avec les capacités de diffusion des nouvelles technologies de communication, en particulier les supports d'expression propres à Internet.

Il n'est en effet de plus subtil équilibre que celui recherché par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui cherche à protéger la liberté d'expression, droit constitutionnel fondamental, tout en prévenant les abus de celle-ci.

■ La mission d'information, confiée aux sénateurs François Pillet (Les Républicains - Cher) et Thani Mohamed Soilihi (Socialiste républicain - Mayotte), s'est attachée à dresser un bilan de l'application de la loi du 29 juillet 1881 aux délits de presse commis sur Internet et à proposer les améliorations souhaitables à la loi du 29 juillet 1881.

La loi du 29 juillet 1881 : un dispositif qui semble inadapté à la réalité d'Internet

■ **L'équilibre initial de la loi du 29 juillet 1881**

Afin de protéger la liberté d'expression, la loi du 29 juillet 1881 a institué un régime procédural original de répression des abus de celle-ci, caractérisé à la fois par des **courts délais de prescription** et par des exigences élevées de **formalisme** pour le faire, imposées à peine de **nullité** de la procédure.

Le choix d'enserrer les possibilités d'action judiciaire contre les délits de presse dans des délais restreints était notamment justifié par **le caractère éphémère de la presse papier ayant pour effet de faire disparaître rapidement le support de l'infraction**.

En contrepartie de ces fortes contraintes procédurales, a été institué un **mécanisme de responsabilité en cascade** facilitant la mise en cause d'un responsable : le **directeur de publication** ou l'éditeur ayant autorisé la

publication en premier lieu ; à défaut, l'auteur de l'écrit ou, en dernier ressort, l'imprimeur puis les distributeurs.

L'article 6 de la loi du 29 juillet 1881 impose ainsi la désignation d'un directeur de publication et la mention de son identité sur tous les écrits.

■ **La remise en cause de cet équilibre par les spécificités d'Internet**

Le développement d'Internet, et en particulier de supports de communication de grande ampleur tels que les réseaux sociaux, entraîne une augmentation exponentielle des informations diffusées, spontanément et de manière confidentielle.

L'anonymat propre à la communication sur Internet, qui ne permet pas l'identification d'un auteur responsable, remet nécessairement en cause l'équilibre trouvé en 1881.

De plus, l'adaptation du régime de responsabilité aux acteurs de l'Internet, tel qu'il résulte de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, ne semble pas satisfaisante.

Elle s'est inspirée du régime propre à la communication audiovisuelle qui identifie un auteur de contenus, puis un producteur sans que leur responsabilité puisse être recherchée en cas de diffusion sans contrôle préalable, par exemple en direct.

Si la désignation d'un directeur de publication est en principe obligatoire pour l'ensemble des contenus publiés sur Internet, le législateur a souhaité préserver l'anonymat des auteurs de contenus non professionnels.

Or, les abus de la liberté d'expression sont en effet aujourd'hui principalement le fait de non-professionnels de la presse. De fait, ces auteurs anonymes ne peuvent être que très difficilement identifiés.

À défaut de mise en cause possible de l'auteur du contenu, la responsabilité du producteur de contenu, soit le service de communication au public en ligne, devrait alors être recherchée.

Cependant, les services de communication au public en ligne, comme les prestataires techniques sur Internet, disposent d'un régime de responsabilité limitée : la responsabilité des hébergeurs ou des fournisseurs d'accès à Internet ne peut être engagée que dans l'hypothèse où ils ont eu connaissance de l'information illicite et qu'ils

n'ont pas agi promptement pour la rendre inaccessible.

Dès lors, force est de constater que le mécanisme de responsabilité **ne permet pas, pour les délits commis sur Internet, la mise en cause systématique d'un responsable**, contrairement aux délits commis par l'imprimerie.

■ Pour la recherche d'un nouvel équilibre

En conséquence, l'équilibre entre liberté d'expression et répression des abus de cette liberté n'est pas assuré sur Internet, **au détriment des victimes de délits de presse**.

Or un délit de presse commis sur Internet dispose d'une audience, et d'une persistance, sans commune mesure avec les conséquences en matière de presse écrite ou audiovisuelle.

Les rapporteurs de la mission d'information ont souhaité, tout en s'inscrivant dans l'épure de la loi du 29 juillet 1881, **formuler plusieurs propositions destinées à rééquilibrer et à simplifier le cadre juridique actuel**. Tout en préservant la protection de la liberté d'expression, il s'agit de permettre **une réparation effective des abus de celle-ci**, en prenant en considération les effets potentiellement beaucoup plus graves d'Internet en la matière.

Si certaines propositions sont spécifiques aux délits commis sur Internet, d'autres visent à une évolution des procédures de la loi du 29 juillet 1881, indépendamment du support de l'infraction.

Une simplification et un réajustement d'une procédure défavorable aux victimes

Les rapporteurs de la mission proposent de réviser la place du juge, aujourd'hui très circonscrite. Or le trouble à l'ordre public que représentent ces atteintes, le sentiment d'impunité qu'il donne aux auteurs de contenus illicites comme le sentiment d'une action impossible aux victimes justifient que le juge retrouve une certaine marge de manœuvre pour réprimer plus facilement ces actes illicites.

■ Permettre à la juridiction de requalifier les faits dont elle est saisie

L'impossibilité pour le juge de requalifier les faits dont il est saisi contribue à affaiblir très substantiellement les mécanismes répressifs de la loi du 29 juillet 1881.

Si le contexte de 1881 pouvait justifier de limiter les possibilités de l'action publique, la gravité et le grand nombre des délits de presse commis aujourd'hui, notamment sur Internet, semblent justifier d'accorder à l'autorité judiciaire une plus grande maîtrise de l'instance.

■ **Supprimer le principe selon lequel le désistement du plaignant entraîne la fin des poursuites**

L'extinction des poursuites entraînée par le désistement de la partie poursuivante fait en effet courir un double risque d'instrumentalisation de la juridiction et de confusion de la politique pénale.

De plus, le principe de la plainte préalable garantit à la victime qu'aucune action ne sera intentée sans son accord.

■ **Spécialiser le contentieux du droit de la presse**

Le droit de la presse est particulièrement technique. Les rapporteurs proposent de définir au sein de chaque cour d'appel, un tribunal de grande instance compétent en matière de délit de presse.

Cette solution présenterait l'intérêt de répondre aux impératifs de formation des magistrats, permettrait de mieux unifier la jurisprudence en matière de délits de presse et limiterait les effets de « *forum shopping* », qui permet aux justiciables de sélectionner une juridiction.

■ **Simplifier et actualiser la loi du 29 juillet 1881**

Plusieurs dispositions de la loi du 29 juillet 1881 mériteraient d'être simplifiées. Un délai

déterminé, plutôt qu'un délai variable selon des règles de calcul complexes, pourrait être fixé entre la citation et le jugement.

Il s'agirait également de permettre l'application de procédures de composition pénale et de composition sur reconnaissance préalable de culpabilité pour les délits particulièrement graves de racisme ou de provocation à la discrimination.

■ **Adapter le régime de la prescription des délits de presse à la spécificité d'Internet**

Les technologies de l'Internet accroissent non seulement la persistance des contenus dans l'espace public, mais surtout facilitent leur accessibilité et limitent les possibilités d'un retrait effectif d'un contenu.

Il est dès lors proposé **d'allonger le délai de prescription à un an pour les délits de diffamation, d'injures et de provocation à la discrimination, commis sur Internet.**

Il convient aussi d'intervenir sur le point de départ du délai de prescription, en le reportant au dernier jour de diffusion d'un message. À défaut de considérer l'infraction comme une infraction continue, la mise à jour d'un message devrait avoir pour effet de reporter le point de départ du délai de prescription à la date de celle-ci.

Préciser le régime de responsabilité des acteurs

■ **Établir des règles de déontologie communes à l'ensemble des journalistes professionnels**

Un corpus commun de règles de déontologie applicables aux journalistes permettrait de conforter le statut des professionnels.

■ **Redéfinir un régime de responsabilité applicable aux acteurs d'Internet**

Le régime de responsabilité en cascade (prévu par l'article 93-3 de la loi du 29 juillet 1982), appliqué à Internet, présente des **déficiences**, dans la mesure où les contraintes techniques posées par Internet, liées à l'anonymat des auteurs, comme à la porosité des fonctions exercées par les acteurs rendent en réalité très difficile la mise en œuvre d'un tel mécanisme.

Les rapporteurs proposent de **limiter aux seuls auteurs de contenus professionnels** l'application de ce régime de responsabilité.

Ils proposent également de **prévoir explicitement dans la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) que ses dispositions s'appliquent à tout prestataire, même étranger**, ayant une activité même secondaire en France ou y fournissant des services gratuits.

■ **Définir dans la loi pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) les nouveaux acteurs d'Internet et préciser leur statut**

Une révision du mécanisme de « *responsabilité en cascade* » et de la définition des acteurs de la liberté d'expression en

ligne s'impose, au regard de la difficulté de la jurisprudence à appréhender la réalité d'Internet à travers des notions juridiques propres aux imprimés ou à l'audiovisuel.

Or, sur Internet, un même acteur peut exercer plusieurs fonctions et offrir plusieurs services.

Une meilleure réparation des préjudices commis sur Internet

■ Adapter le droit de réponse à Internet

Il semble nécessaire d'améliorer l'effectivité du dispositif en harmonisant, par cohérence avec l'augmentation des délais de prescription sur Internet, le délai dans lequel ce droit de réponse peut être formulé par la personne mise en cause.

De même, il apparaît souhaitable de créer une peine complémentaire de diffusion sur un support de communication en ligne, concernant une condamnation d'un directeur de publication.

■ Mieux articuler les dispositions relatives au droit des données personnelles avec la loi du 29 juillet 1881

La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés reconnaît aux individus plusieurs droits, notamment celui d'opposition, de rectification et d'opposition aux données inadéquates, excessives, inexactes et incomplètes.

Or la jurisprudence reconnaît une primauté à la loi du 29 juillet 1881, privant ainsi de toute efficacité les mesures de la loi de 1978 mais également les principes dégagés par la jurisprudence européenne comme le droit à l'oubli.

■ Permettre la réparation du préjudice sur le fondement de l'article 1382 du code civil

L'action civile en matière de presse est actuellement soumise à de nombreuses contraintes par la jurisprudence qui offre une immunité *de facto* aux auteurs de fautes pourtant manifestes, et prive ainsi les victimes d'un droit naturel à réparation.

Afin d'assurer un plus juste équilibre entre la liberté d'expression et les droits de la personnalité, notamment le droit à la vie privée, il semble nécessaire de donner un fondement textuel autonome à l'application de la responsabilité civile en matière de droit de la presse.



Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Rapporteur
François Pillet
Sénateur (Les Républicains) du Cher



Rapporteur
Thani Mohamed Soilihi
Sénateur (Socialiste et républicain) de Mayotte