

Lutter contre les discours de haine sur Internet

La prolifération des contenus haineux sur Internet menace le « vivre ensemble démocratique » et pose la question de l'effectivité des dispositifs juridiques existants. Peut-on envisager d'autres pistes ? La Commission nationale consultative des droits de l'Homme s'est penchée sur cette question.

Christine LAZERGES, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), professeure émérite de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

La multiplication des discours de haine sur Internet n'est pas sans dangers : elle accentue les risques de conflits croissants entre groupes et communautés. De là, on peut s'interroger sur la question de l'efficacité des politiques et des moyens mis en œuvre. C'est dans ce contexte que la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) a rendu, le 12 février 2015, un avis très étayé sur la lutte contre les discours de haine sur Internet⁽¹⁾, qui, après un diagnostic inquiétant des récentes évolutions du Web, propose de nombreuses pistes de réformes.

A partir du milieu des années 2000, la révolution du « Web 2.0 »⁽²⁾, caractérisée par le développement exponentiel des réseaux sociaux, des sites de partage de contenus audiovisuels, des plateformes de discussion, des blogs et du courrier électronique, a bouleversé en profondeur la philosophie et le fonctionnement d'Internet. Désormais,

(1) CNCDH, 12 février 2015, « Avis sur la lutte contre les discours de haine sur Internet », *JORF* n° 0158 du 10 juillet 2015, texte n° 125.

(2) Voir F. Rebillard, *Le web 2.0 en perspective : une analyse socio-économique de l'Internet*, L'Harmattan, 2007.

(3) Voir B. Beaud, *Les Fins d'Internet*, Editions Fyp, 2014, p. 37-47.

(4) P. Achilleas, « Internet et libertés », *JurisCl. Libertés*, fasc. n° 820, n° 27.

(5) Voir D. Wolton, *Internet et après ? Une théorie critique des nouveaux médias*, Flammarion, 2000, p. 115.

(6) Conseil d'Etat, « Etude annuelle 2014. Le numérique et les droits fondamentaux », La Documentation française, 2014, p. 146.

(7) *Ibid.*, p. 145.

(8) Voir M. Nobel, *L'Internet de la haine. Racistes, antisémites, néonazis, intégristes, islamistes, terroristes et homophobes à l'assaut du web*, Berg international éditeurs, 2012.

tout internaute peut devenir, grâce aux outils mis à sa disposition, un acteur de la communication publique, puissant vecteur d'une intelligence collective⁽³⁾. La technologie lui permet d'émettre et de partager quotidiennement de l'information et des opinions, de s'improviser lui-même écrivain, journaliste, artiste ou éditeur⁽⁴⁾. La révolution numérique est indéniablement porteuse d'un espoir de refondation de nos démocraties sur une base beaucoup plus informée, délibérative et participative. Désormais, chacun peut créer un blog, poster un commentaire ou mettre en ligne une vidéo. Internet permet désormais, sans intermédiaire, la diffusion par chacun et le partage par tous d'une grande diversité de contenus, dont l'audience potentielle est à l'échelle de la planète⁽⁵⁾. Si, comme l'affirme l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, « la liberté de communication des pensées et des opinions est l'un des droits les plus précieux

de l'Homme », alors Internet est aujourd'hui l'un des instruments les plus précieux de ce droit⁽⁶⁾. De plus, si la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) dispose, en son article 10-1, que la liberté d'expression doit s'exercer « sans considération de frontière », c'est Internet, et lui seul, qui a permis la levée effective des frontières⁽⁷⁾.

Vers un ordre public numérique

Pour autant, lorsqu'il est dévoyé à des fins haineuses, le Web, par son effet démultiplicateur, est aussi un redoutable vecteur de diffusion de contenus contraires au maintien du lien social, voire illicites⁽⁸⁾. Leur banalisation est favorisée par la possibilité de l'anonymat, l'utilisation du pseudonyme et le sentiment d'impunité qui en découle. Si la CNCDH est fondamentalement préoccupée par la sauvegarde, et au besoin par l'extension de l'espace public de libre dis-





Le Web, par son effet multiplicateur, est aussi un redoutable vecteur de diffusion de contenus contraires au maintien du lien social, voire illicites. Leur banalisation est favorisée par la possibilité de l'anonymat et le sentiment d'impunité qui en découle.

cussion, elle n'en demeure pas moins convaincue qu'Internet ne saurait en aucun cas constituer une « zone de non-droit » où tout peut se dire, se faire et se diffuser. Elle est également radicalement opposée à un contrôle *a priori* du Net, qui s'apparenterait à un régime de censure généralisée et aboutirait à sa disparition. Quelques semaines après les événements tragiques de janvier 2015, qui ont entraîné un déferlement des discours de haine sur la Toile, la CNCDH ne pouvait que réitérer sa recommandation visant à initier une réflexion générale sur l'éventuelle définition d'un « *ordre public numérique* »⁽⁹⁾, Internet devant demeurer un espace de liberté, respectueux des droits et libertés fondamentaux, et non un espace d'impunité⁽¹⁰⁾. Dans la tradition européenne et française, la liberté d'expression n'est pas absolue et sans aucune limite. Comme l'énonce l'article 10 de la Déclaration de 1789, « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même*

religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

De manière à préserver un équilibre subtil, la CNCDH formule dans son avis quinze recommandations, au nombre desquelles :

- l'affirmation de la souveraineté numérique de l'Etat, en soumettant toute entreprise exerçant une activité économique sur le territoire français à des règles contraignantes et en soutenant le développement d'une industrie du numérique respectueuse des droits et libertés fondamentaux ;
- la simplification des procédures, afin de permettre à chacun de remplir facilement sa mission citoyenne en réagissant efficacement dès le constat d'un contenu haineux ;
- le renforcement de l'effectivité de la loi pour la confiance dans l'économie numérique ;
- la définition et la mise en œuvre d'une politique pénale ambitieuse, notamment par la mobilisation des alternatives aux poursuites et aux peines d'emprisonnement ;

- l'adoption urgente d'un plan d'action national sur l'éducation et la citoyenneté numériques, lequel prévoirait surtout le développement et la diffusion de contre-discours.

La loi de 1881 idée de sa substance ?

Deux questions méritent tout particulièrement de plus amples développements.

En premier lieu, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse définit, de manière fine et évolutive, l'équilibre à maintenir entre la liberté d'expression, qu'elle protège, et ses limites. C'est pourquoi les infractions incriminant les discours de haine, abus de la liberté d'expression, présentent une spécificité telle qu'il n'est pas permis de les intégrer dans le code pénal. Elles ne peuvent être qu'une exception très encadrée au principe général de liberté d'expression. Il faut donc qu'elles soient contenues dans un grand texte sur la liberté d'expression qui offre une protection et des

(9) CNCDH, 25 septembre 2014, « Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme », JORF n° 0231 du 5 octobre 2014, texte n° 45.

(10) CEDH, 5 mai 2011, « Comité de rédaction Pravoye Delo et Shtetkel c. Ukraine », req. n° 33014/05, paragraphe 63 : « *L'Internet est certes un outil d'information et de communication qui se distingue particulièrement de la presse écrite, notamment quant à sa capacité à emmagasiner et diffuser l'information. Ce réseau électronique, desservant des milliards d'utilisateurs partout dans le monde, n'est pas et ne sera peut-être jamais soumis aux mêmes règles et ni au même contrôle. Assurément, les communications en ligne et leur contenu risquent bien plus que la presse de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux.* »

garanties spécifiques à celui qui s'exprime. Ce n'est pas le cas du code pénal. En outre, le régime particulier aux délits de presse permet de convaincre la Cour de Strasbourg et les instances européennes que, même en l'absence de dépénalisation de notre droit de la communication – dépénalisation souhaitée notamment par le Conseil de l'Europe⁽¹¹⁾ –, le droit français en la matière est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 10 de la CESDH⁽¹²⁾. La CNCDH est donc par principe opposée à l'introduction, dans le code pénal, d'infractions relatives à la liberté d'expression. En revanche, lorsque le législateur veut incriminer et réprimer fermement certains comportements en rapport plus lointain avec la communication et portant directement atteinte à d'autres intérêts ou valeurs (comme la vie ou l'intégrité des personnes), il est préférable qu'il le fasse dans le cadre du code pénal et non dans celui de la loi de 1881, qui y perd son âme...⁽¹³⁾

A titre d'exemple, la provocation à des actes de terrorisme suivie d'effet peut être intégrée dans le code pénal car, dans un tel cas de figure, on quitte le champ de la liberté d'expression pour entrer dans celui de la protection des personnes. Par ailleurs, l'intégration des infractions de presse dans le code pénal permettrait la mise en œuvre de certaines procédures d'urgence – comme, notamment, la comparution immédiate – qui ne sont indéniablement pas adaptées au contentieux des abus de la liberté d'expression, dont la complexité et les valeurs en jeu imposent un traitement ferme, mais mesuré. La preuve en a été apportée, au lendemain des attentats de janvier 2015, par une salve de condamnations disparates et hétéroclites en comparaison immédiate pour apologie du terrorisme⁽¹⁴⁾, cette voie de droit ayant été rendue possible, pour cette infraction, par la loi

du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. A ce jour, le débat est ouvert quant à l'éventuelle sortie des infractions de presse de la loi précitée de 1881⁽¹⁵⁾, avec exclusion de ce contentieux des procédures d'urgence. Cela étant, la CNCDH craint tout de même fortement que le mouvement de sortie de la loi du 29 juillet 1881 d'un certain nombre d'infractions relatives aux abus de la liberté d'expression vide cette grande loi de sa substance en lui faisant perdre sa cohérence, au risque de la marginaliser et de la voir disparaître, à terme.

Organiser une réponse institutionnelle forte

En second lieu, l'Etat doit, pour la CNCDH, pleinement investir le champ de la lutte contre les discours de haine sur Internet par une présence forte, spécialisée et cohérente, seule à même de reconquérir sa souveraineté en la matière. Cela est d'autant plus impératif que la prolifération des discours de haine sur la Toile est de nature à engendrer un contentieux de masse que la loi protectrice de 1881 ne pourra absorber. Il est donc nécessaire de disposer d'une autorité publique susceptible d'agir préventivement et d'apporter une réponse rapide et adaptée.

C'est pourquoi la CNCDH recommande de confier à une autorité administrative indépendante (AAI), existante⁽¹⁶⁾ ou à créer, une mission générale de protection des droits et libertés du numérique. La désignation d'une autorité administrative indépendante du gouvernement constituerait une garantie fondamentale pour l'exercice effectif de la liberté d'expression dans toutes ses composantes⁽¹⁷⁾. Une telle structure devrait être réactive et innovante, à l'image de son objet : le monde numérique. Tout en étant parfaitement consciente de la tendance actuelle préconisant un effort d'économie et de ratio-

nalisation des AAI, la CNCDH est néanmoins convaincue qu'une telle institution se justifie pleinement. En effet, l'objectif est de restaurer la présence des pouvoirs publics sur le Web, suivant une logique de dépénalisation, l'autorité judiciaire ne devant intervenir que subsidiairement, en cas d'échec de la réponse apportée par l'AAI. Par conséquent, elle recommande qu'une AAI, flexible, réactive et innovante se voie confier notamment les missions suivantes :

- fournir une première réponse individuelle pouvant consister en un avertissement ou une médiation, après signalement d'un contenu illicite ;
 - mettre en demeure tout contrevenant avant saisine d'un juge aux fins de retrait d'un contenu illicite ou, le cas échéant, de blocage d'un site Internet ;
 - le pouvoir de déréférencer provisoirement un contenu illicite ;
 - développer des partenariats avec les prestataires privés pour l'élaboration de chartes (portant notamment sur les règles éditoriales des sites ou la mise en cohérence des plateformes de signalement) ou de conditions générales d'utilisation conformes au droit en vigueur et respectueuses des droits et libertés fondamentaux ;
 - un rôle d'observatoire afin de mieux appréhender les manifestations de haine sur la Toile, leurs évolutions et les dispositifs de lutte ;
 - une mission de veille juridique ;
 - un rôle d'évaluateur des politiques publiques menées en matière de lutte contre les discours de haine sur Internet.
- Certaines des recommandations présentées plus haut ont suscité des commentaires⁽¹⁸⁾ et des réactions parfois très vives, voire un peu caricaturales⁽¹⁹⁾. On ne peut que s'en réjouir, cela démontre que l'avis de la CNCDH du 12 février dernier aura eu l'énorme mérite de susciter un riche débat. ●

(11) Voir M.-F. Bechtel, « Rapport n° 409 au nom de la Commission des lois [...] sur le projet de loi [...] relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme », Assemblée nationale, 14 novembre 2012, p. 54.

(12) CNCDH, 25 septembre 2014, *op. cit.*

(13) *Ibid.*

(14) Voir D. Liger, « Analyse de la jurisprudence en construction », intervention au colloque organisé le 12 juin 2015 par le Syndicat des avocats de France, à Bayonne, ayant pour thème « Non à la société de surveillance ! Non aux lois d'exception ! », en ligne sur « <http://www.lesaf.org> ».

(15) C'est notamment la position de la Licra.

(16) Il existe au moins trois autorités administratives qui pourraient voir leur compétence élargie : le CSA, la Hadopi ou la Cnil.

(17) Dans ce sens, Cons. const., 26 juillet 1984, n° 84-173 DC, cons. n° 4.

(18) Voir notamment J.-P. Foegle et R. Medard, « De l'art du funambulisme : la CNCDH se saisit des "discours de haine" sur Internet », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 5 mai 2015 (<http://revdh.revues.org/1088>).

(19) Voir E. Dreyer, « Lutte contre le racisme : oui mais pas trop ! », *Gaz. Pal.*, 17 et 19 mai 2015, p. 3.