

Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 - Communiqué de presse

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin et la liberté constitutionnelle d'expression et de communication

Par ses décisions n° 2018-773 DC et n° 2018-774 DC du 20 décembre 2018, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi ordinaire et la loi organique relatives à la lutte contre la manipulation de l'information, dont il avait été saisi, pour la première, par trois recours parlementaires et, pour la seconde, par le Premier ministre.

La loi ordinaire comprend une série de mesures visant à lutter contre différentes formes de « manipulation de l'information ». La loi organique rend applicables à l'élection présidentielle certaines de ces mesures.

Sur la loi ordinaire

S'agissant de l'article 1er de la loi déferée

* Le Conseil constitutionnel a écarté les critiques adressées par les députés et sénateurs requérants à l'article L. 163-1 du code électoral, nouvellement issu de l'article 1er de la loi déferée. Cet article impose aux opérateurs de plateforme en ligne, pendant les trois mois précédant une élection générale, des obligations de transparence relatives à la promotion de « contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ». Le Conseil constitutionnel a également écarté les critiques adressées à l'article L. 112 nouveau du même code, sanctionnant la méconnaissance de ces obligations.

Pour écarter les critiques formulées à l'encontre de l'article L. 163-1 au regard du principe de légalité des délits et des peines, il juge notamment que les contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général visés par les dispositions contestées sont ceux qui présentent un lien avec la campagne électorale.

Pour écarter les critiques formulées à l'encontre de l'article L. 112 au regard de la liberté d'entreprendre, il relève que l'obligation imposée aux opérateurs de plateforme en ligne est limitée au temps de la campagne électorale et ne concerne que ceux dont l'activité dépasse un certain seuil. Cette obligation se borne à leur imposer de fournir à l'utilisateur une information loyale, claire et transparente sur les personnes dont ils ont promu, contre rémunération, certains contenus d'information en lien avec la campagne électorale. Elle vise à fournir aux citoyens les moyens d'apprécier la valeur ou la portée de l'information ainsi promue et contribue donc à la clarté du débat électoral. Compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi et du caractère limité de l'obligation imposée aux opérateurs de plateforme en ligne, le Conseil constitutionnel juge que les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

* S'agissant de l'article L. 163-2 du code électoral, nouvellement issu de l'article 1er de la loi déferée, qui instaure une procédure de référé permettant d'obtenir, pendant les trois mois précédant une élection générale, la cessation de la diffusion de fausses informations sur les services de communication au public en ligne, lorsqu'elles sont de nature à altérer la sincérité du scrutin, le Conseil constitutionnel a admis sa conformité à la Constitution sous plusieurs réserves d'interprétation.

Le Conseil constitutionnel a examiné ces dispositions au regard de la liberté d'expression et de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais aussi au regard du principe de sincérité du scrutin, qui découle de l'article 3 de la Constitution.

En ce qui concerne la liberté d'expression et de communication, dans le prolongement de sa jurisprudence traditionnelle, il a rappelé que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il en va notamment ainsi, compte tenu de l'état actuel des moyens de communication, de son exercice par le biais des services de communication au public en ligne, eu égard au développement généralisé de ces services ainsi qu'à leur importance pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions. Toutefois, il est loisible au législateur d'instituer des dispositions destinées à faire cesser des abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers.

Le Conseil constitutionnel juge qu'il appartient au législateur de concilier le principe constitutionnel de sincérité du scrutin avec la liberté constitutionnelle d'expression et de communication.

À l'aune de ces exigences constitutionnelles, il relève notamment que, en instaurant une procédure de référé pour obtenir la

cessation de la diffusion de certaines fausses informations susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin, le législateur a entendu lutter contre le risque que les citoyens soient trompés ou manipulés dans l'exercice de leur vote par la diffusion massive de telles informations sur des services de communication au public en ligne. Il a ainsi entendu assurer la clarté du débat électoral et le respect du principe de sincérité du scrutin. En outre, la procédure de référé ne concerne que les contenus publiés sur des services de communication au public en ligne. Or, ces derniers se prêtent plus facilement à des manipulations massives et coordonnées en raison de leur multiplicité et des modalités particulières de la diffusion de leurs contenus.

S'agissant du champ de la procédure de référé critiquée, le Conseil constitutionnel relève également que le législateur a strictement délimité les informations pouvant en faire l'objet. Il juge, d'une part, que cette procédure ne peut viser que des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir. Ces allégations ne recouvrent ni les opinions, ni les parodies, ni les inexactitudes partielles ou les simples exagérations. Elles sont celles dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. D'autre part, seule la diffusion de telles allégations ou imputations répondant à trois conditions cumulatives peut être mise en cause : elle doit être artificielle ou automatisée, massive et délibérée.

Le Conseil constitutionnel rappelle cependant que la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales. Elle garantit à la fois l'information de chacun et la défense de toutes les opinions mais prémunit aussi contre les conséquences des abus commis sur son fondement en permettant d'y répondre et de les dénoncer.

Il juge dès lors que, compte tenu des conséquences d'une procédure pouvant avoir pour effet de faire cesser la diffusion de certains contenus d'information, les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, justifier une telle mesure que si leur caractère inexact ou trompeur est manifeste. Il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui doit aussi être manifeste.

Sous ces réserves, il juge que les dispositions contestées ne portent pas à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

S'agissant des articles 5, 6, 8, 10 et 11 de la loi déferée

* Le Conseil constitutionnel a également jugé conformes à la Constitution des dispositions insérées dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication par les articles 5, 6, 8 et 10 de la loi déferée, relatives aux pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel dans la régulation de la diffusion de services de radio et de télévision.

S'agissant de l'article 6, qui attribue au Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir de suspendre la diffusion d'un service de radio ou de télévision ayant fait l'objet d'une convention conclue avec une personne morale contrôlée par un État étranger ou placée sous l'influence de cet État en cas de diffusion de fausses informations en période électorale, le Conseil constitutionnel juge que la notion de fausses informations s'entend dans la même acception que celle des allégations ou imputations inexactes visées à l'article 1er de la loi déferée.

Par symétrie avec les réserves dont il a assorti la validation de celui-ci, il juge que compte tenu des conséquences d'une mesure ayant pour effet de faire cesser la diffusion d'un service de radio ou de télévision en période électorale, les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, justifier une telle décision de suspension que si leur caractère inexact ou trompeur ou si le risque d'altération de la sincérité du scrutin est manifeste.

* Le Conseil constitutionnel a également jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 11 de la loi déferée, qui mettent à la charge des opérateurs de plateforme en ligne des mesures en vue de lutter contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité du scrutin, en prévoyant notamment qu'ils doivent mettre en place un dispositif permettant à leurs usagers de signaler de telles informations et mettre en œuvre des mesures complémentaires pouvant notamment porter sur la transparence des algorithmes ou la lutte contre les comptes propageant massivement de fausses informations.

Ainsi, il juge que cet article 11 ne méconnaît ni la liberté d'expression et de communication, ni la liberté d'entreprendre.

Au regard de la liberté d'expression et de communication, il juge que la notion de fausses informations s'entend, là encore, dans la même acception que celle des allégations ou imputations inexactes visées à l'article 1er de la loi déferée. En outre, il relève qu'il appartiendra, en tout état de cause, au juge éventuellement saisi d'un litige des mesures prises par ces opérateurs pour lutter contre les comptes propageant massivement de fausses informations, d'examiner, dans chaque cas, si elles sont nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi par le législateur, consistant à prévenir les atteintes à l'ordre public et assurer la clarté du débat électoral et le respect du principe de sincérité du scrutin.

Au regard de la liberté d'entreprendre, il juge que les dispositions de l'article 11 se bornent à imposer aux opérateurs de plateforme

en ligne, d'une part, de mettre en œuvre, selon les modalités qu'ils déterminent, un dispositif de signalement des fausses informations qui soit accessible et visible pour les utilisateurs, ainsi que des mesures complémentaires. Elles leur imposent, d'autre part, de rendre publiques ces mesures ainsi que les moyens qui y sont consacrés. En adoptant ces dispositions, le législateur n'a pas porté à la liberté d'entreprendre une atteinte disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Sur la loi organique

Cette loi organique rendant applicables à l'élection présidentielle les dispositions du code électoral introduites par l'article 1er de la loi déferée, le Conseil constitutionnel l'a validée sous les mêmes réserves d'interprétation que celles qu'appelle l'article 1er de la loi ordinaire.