



## LE RÔLE DU CSA DANS LA LUTTE CONTRE LES FAUSSES INFORMATIONS

### 2<sup>ème</sup> partie :

#### Le CSA, autorité pivot de la lutte contre la manipulation de l'information dans les services de médias audiovisuels et les plateformes de contenus

-

*Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n° 174, octobre 2020, pp. 42-49

**Philippe MOURON**

Maître de conférences HDR en droit privé

LID2MS – Aix-Marseille Université

Le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information a été dépassé par un nouveau phénomène : la manipulation de l'information.

Complexe à appréhender, notamment au regard de la multiplicité de ses modes d'expression, celle-ci est souvent ramenée à un dénominateur commun, qui est la diffusion massive de fausses informations. La terminologie employée est elle-même fluctuante et témoigne de la difficulté à saisir des réalités protéiformes ; « fausses informations », « fausses nouvelles », « désinformation », « infox » sont ainsi autant de termes dont l'emploi est devenu courant pour désigner la menace que représente la diffusion d'informations erronées<sup>1</sup>. On sait pourtant que de telles pratiques ne sont absolument pas nouvelles en soi. Que ce soit dans le secteur audiovisuel, comme nous l'avons vu dans la première partie, ou de manière plus générale, l'histoire de la communication regorge d'exemples de fausses informations en tous genres (rumeurs, bidonnages, canulars, propagande,...).

La réelle nouveauté tient davantage à la force de propagation que les fausses informations et autres contenus erronés ont acquise avec certains services de communication en ligne, plus particulièrement les réseaux sociaux. En éliminant les asymétries informationnelles, ceux-ci

---

<sup>1</sup> MICHELOT V., « De "fausses nouvelles" à "fake news" : itinéraire sémantique américain », in BOURDIN P. et LE BRAS S., *Les fausses nouvelles – Un millénaire de bruits et de rumeurs dans l'espace public français*, PUBP, 2018, pp. 179-186

permettent à tout un chacun de se faire à la fois récepteur et émetteur de contenus<sup>2</sup>. Cette égalité d'accès explique aussi un certain décloisonnement des sources d'informations. On peut ainsi y trouver sur le même plan des comptes et fils d'actualité issus aussi bien de médias traditionnels que d'organisations politiques ou syndicales, d'organisations non gouvernementales ou de simples particuliers, agissant comme militants ou à un titre personnel. Par ailleurs, la tendance naturelle au partage de liens hypertextes, qui permet de « retweeter » des contenus et de les commenter, explique que des informations initialement authentiques puissent être très facilement déformées et décontextualisées. Ces services ont également mis à la portée du plus grand nombre des capacités techniques de « falsification » ou de détournement des contenus, y compris audiovisuels. Les informations erronées, inexactes, décalées, trompeuses ou partiales y partagent dès lors la même visibilité que des informations vérifiées et traitées dans le respect de la déontologie par des journalistes. Cela explique que les rumeurs qui n'auraient jadis pas dépassé le stade du « bouche à oreille » disposent désormais d'une audience potentielle aussi vaste que celle des médias traditionnels. Enfin, la convergence et la mondialisation des services de communication électronique ont permis à des services étrangers, audiovisuels ou en ligne, d'être plus facilement accessibles au public français, qui se trouve dès lors confronté à une multitude de points de vue plus ou moins fiables sur un même sujet. Les mécanismes de propagation des fausses informations, qui sont complexes et protéiformes<sup>3</sup>, révèlent ainsi l'existence d'un problème de méthode et d'éducation aux médias.

Aussi, la création de nouveaux dispositifs visant à limiter la propagation de fausses informations interroge sur le plan juridique, alors qu'il existe déjà un certain nombre de dispositions, notamment pénales, réprimant la diffusion d'informations fausses<sup>4</sup>. Elle se heurte de plus au respect de la liberté d'expression, dont la portée est naturellement plus large dans les services de communication en ligne. Comme nous l'avons vu, il n'existe pas d'injonction générale à l'honnêteté de l'information. Celle-ci n'est réservée, en droit, qu'aux programmes

---

<sup>2</sup> VENTURINI T., « Sur l'étude des sujets populaires ou les confessions d'un spécialiste des fausses nouvelles », in SAUVAGEAU F., THIBAUT S. et TRUDEL P., *op. cit.*, pp. 29-31

<sup>3</sup> ALLOING C. et VANDERBIEST N., « La fabrique des rumeurs numériques – Comment la fausse information circule sur Twitter ? », *Le Temps des médias*, 2018/1, n° 30, p. 107

<sup>4</sup> BIGOT C., « Légiférer sur les fausses informations en ligne, un projet inutile et dangereux », *D.*, 2018, p. 344 ; DERIEUX E., « Lutter contre les fausses informations – Nécessité d'ajouter au dispositif législatif existant ? », *RLDI*, n° 145, février 2018, pp. 35-40 ; SAUVAGE G., « Quel(s) outil(s) juridique(s) contre la diffusion de "fake news" ? », *LP*, n° 352, septembre 2017, pp. 427-432

des services de médias audiovisuels traitant de sujets d'actualité politique et générale. De plus, le régime d'irresponsabilité aménagée des hébergeurs exclut en principe toute éditorialisation des contenus, ce qui a libéré les mécanismes de propagation des fausses informations. Certains Etats, tels que la France et l'Allemagne, ont malgré tout adopté des lois spécifiques visant à renforcer la lutte contre la désinformation. La loi allemande du 1<sup>er</sup> octobre 2017 entend accélérer le retrait de contenus sur la base d'infractions existantes, le délai étant fixé à 24 heures dans certains cas<sup>5</sup>. La loi française du 22 décembre 2018 a prévu une procédure spéciale de référé permettant de demander le retrait, en période électorale, d'une information inexacte ou trompeuse de nature à altérer la sincérité du scrutin et diffusée de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par un service de communication en ligne<sup>6</sup>. Bien que cette procédure ait été enfermée dans de plus étroites limites par le Conseil constitutionnel<sup>7</sup>, la nécessité d'ajouter aux dispositifs déjà existants en droit français a pu être largement critiquée<sup>8</sup>.

D'autres apports de la loi présentent toutefois un plus grand intérêt. Tel est le cas des pouvoirs conférés au Conseil supérieur de l'audiovisuel, tant à l'égard des services de médias audiovisuels que des opérateurs de plateformes. Cette extension des compétences de l'autorité prend acte du rapprochement entre les services de communication électronique au public, cette convergence s'étant particulièrement exprimée au niveau de la diffusion de fausses informations. Les services de communication en ligne donnaient jusque-là une visibilité à des contenus de même nature qui n'auraient pourtant pu être diffusés par des services de médias audiovisuels. Inversement, on sait que certaines stratégies de désinformation se déploient dans les deux catégories de services, en mutualisant leurs contenus et leurs modes de diffusion. Il importe donc de repenser de manière plus globale les moyens d'action du CSA<sup>9</sup>. Cette évolution participe d'une approche souple de la lutte contre la manipulation de l'information,

---

<sup>5</sup> HOLZNAGEL B., « La Loi d'application sur les réseaux – L'approche allemande pour lutter contre les "fausses nouvelles", la violence et le discours terroriste dans les réseaux sociaux », in SAUVAGEAU F., THIBAUT S. et TRUDEL P. [Dir.], *op. cit.*, pp. 197-216

<sup>6</sup> PALANCO A., « Combattre les *fake news* - Le référé de l'article L. 163-2 du Code électoral et la liberté d'expression », *RDP*, mai 2019, pp. 637-662 ; VUITTON X., « A propos du nouvel article L. 163-2 du Code électoral pour lutter contre la manipulation de l'information », *JCP-G*, 2019, pp. 88-91

<sup>7</sup> Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Gaz. Pal.*, 12 février 2019, pp. 32-33, obs. P. PIOT

<sup>8</sup> DREYER E., « Fausse bonne nouvelle : la loi du 22 décembre 2018 relative à la manipulation de l'information est parue », *LP*, n° 367, janvier 2019, pp. 19-33

<sup>9</sup> MAISTRE R.-O., « Point d'étape : vers un nouveau modèle de régulation des plateformes de contenus », *LP*, n° 374, septembre 2019, p. 459

basée sur la régulation des services de communication en ligne<sup>10</sup>. Celle-ci est déjà privilégiée par la Commission européenne, qui a signé un code de conduite relatif à la lutte contre la désinformation avec les principaux réseaux sociaux et opérateurs de plateformes<sup>11</sup>. Le CSA est ainsi devenu l'autorité pivot de la lutte contre la manipulation de l'information dans les services de communication électronique au public.

Celle-ci s'exprime de deux manières. D'une part, le Conseil dispose de pouvoirs contraignants tendant à limiter ou faire cesser la diffusion en France de services de médias audiovisuel ayant déployé des stratégies de désinformation (I). D'autre part, il peut adresser des recommandations aux opérateurs de plateformes et suivre les moyens qu'ils mettent en œuvre afin de lutter contre la manipulation de l'information (II).

## **I. Les pouvoirs contraignants du CSA à l'égard des services de médias audiovisuels déployant des stratégies de désinformation**

La loi du 22 décembre 2018 est venue renforcer les pouvoirs du CSA à l'égard des services de médias audiovisuels étrangers présentant un risque en termes de manipulation de l'information. Si ceux-ci sont censés être tenus au respect de l'impératif d'honnêteté pour les programmes traitant de sujets d'information politique et générale, il est apparu nécessaire de renforcer les moyens de pression qui peuvent être mis en œuvre à leur égard lorsqu'ils se rendent coupables de la diffusion de fausses informations. Certains services audiovisuels étrangers se sont particulièrement illustrés à ce niveau, faisant de la désinformation leur principale ligne éditoriale (A). Le CSA est ainsi doté de pouvoirs lui permettant de mieux contrôler et faire cesser la diffusion de ces services en France (B).

---

<sup>10</sup> SCHRAMECK O., « Les perspectives de la régulation de l'audiovisuel doivent être l'assouplissement et l'élargissement », *JCP-G*, 2017, pp. 1917-1918 ; GRANCHET A., « Réseaux sociaux, médias en ligne et partage de contenus : le temps de la responsabilité et de la régulation », *LP*, n° 379, février 2020, p. 93

<sup>11</sup> *Code européen de bonnes pratiques contre la désinformation*, signé le 26 septembre 2018

### **A. Une stratégie globale de désinformation mise en œuvre par certains services de médias audiovisuels d'origine étrangère**

L'affaire *Al Manar* avait déjà pu attirer l'attention des pouvoirs publics et du CSA sur le risque que présentent certaines chaînes étrangères provenant d'Etats se faisant une autre conception de l'honnêteté de l'information<sup>12</sup>.

Outre la diffusion satellitaire, ces services peuvent trouver une certaine visibilité en France en passant par d'autres réseaux n'utilisant pas les fréquences hertziennes attribuées par l'autorité de régulation. Les distributeurs proposant des bouquets de chaînes européennes ou extra-européennes peuvent ainsi donner accès à un moindre coût à de tels services de télévision, dont la diffusion n'est plus nécessairement confinée aux frontières nationales de leur Etat d'émission. Cette accessibilité présente un intérêt certain pour les parties du public français ayant des origines étrangères et qui souhaitent par exemple consulter des programmes originaires et dans la langue de l'Etat d'émigration. Plus généralement, le public peut y trouver un attrait en termes de curiosité, par exemple pour découvrir d'autres cultures, pratiquer des langues étrangères... ou bénéficier d'un autre traitement de l'actualité. Pour autant, il est certain que les programmes de ces services comporteront une connotation culturelle marquée, qui peut s'exprimer au niveau des sujets d'actualité politique ou générale. Même s'ils ne poursuivent pas une finalité de propagande ou de manipulation de l'information, les services de télévision étrangers peuvent véhiculer un certain nombre de clichés et de préjugés sur l'actualité française, européenne ou internationale, et qui tiennent à leur propre expérience, à l'histoire du pays ou à son positionnement géopolitique ou économique. Inversement, les services français peuvent aussi se faire le vecteur de points de vue sur l'extérieur qui mériteraient certainement d'être critiqués ou raillés dans les pays en cause. De là en découle un certain décalage qui rend plus propices les méprises et incompréhensions sur le traitement de l'actualité à l'étranger. Celles-ci peuvent être renforcées par les erreurs ou l'absence de traduction, ou encore la décontextualisation des séquences audiovisuelles. Là encore, les exemples relevés par le CSA (*cf.* première partie) attestent de l'ancienneté du phénomène.

Doit-on nécessairement s'en inquiéter ? La lutte contre les fausses informations doit-elle conduire à mieux réguler les services étrangers au prétexte qu'ils comporteraient une vision

---

<sup>12</sup> Voir également : décision du 16 mai 2006 (Iqra mise en demeure)

orientée de l'actualité ? De façon générale, la réponse doit être négative, pour plusieurs raisons. Outre le fait que la plupart de ces services ne poursuivent pas une finalité de manipulation de l'information, leurs programmes restent marqués par une ligne éditoriale qui permet aisément de les distinguer. Cette distinction se poursuit au niveau de leur mode de réception, ce qui exclut tout risque de confusion entre les contenus qu'ils diffusent. Autrement dit, le public qui consulte ce type de services « sait à quoi s'attendre », ce qui n'est pas forcément le cas dans les réseaux sociaux, où tous les types de contenus se croisent sur un pied d'égalité. Enfin, la volonté d'instaurer une régulation plus stricte de ces services paraîtrait bien mal venue dans le contexte actuel, et s'apparenterait elle-même à une forme de propagande. La lutte contre la désinformation provenant de l'extérieur ne devrait pas dégénérer en combat géopolitique. La confrontation des points de vue propres à chaque service doit au contraire être encouragée et canalisée le plus sagement possible.

Malgré tout, on sait que certains de ces services poursuivent délibérément une finalité manipulatrice en étant diffusés en France. Et le risque qu'ils présentent ne doit pas être négligé dès lors qu'ils participent de mécanismes plus globaux de diffusion des fausses informations. Tel est le cas lorsqu'ils s'appuient sur des services de communication en ligne qui sont à même de relayer leurs contenus ou points de vue. Le cas de *Russia Today* vient naturellement à l'esprit, et c'est particulièrement à l'égard de services similaires que les nouvelles dispositions de la loi du 22 décembre 2018 ont été créées. La chaîne participe d'une stratégie globale d'influence numérique lancée par la Fédération de Russie depuis quelques années. Cette stratégie, bien que mondiale, vise plus particulièrement les pays « occidentaux ». Elle consiste à investir l'ensemble des moyens de communication électronique afin de proposer une vision « alternative » de l'actualité politique et économique. La chaîne *Russia Today* et l'agence *Sputnik* en sont les principaux piliers.

Elles ont à ce titre mis en œuvre des politiques de diffusion convergentes et complémentaires, en créant de nombreux services multilingues et internationaux<sup>13</sup>. Outre les versions linguistiques du service de télévision, de nombreuses pages de réseaux sociaux sont associées à ces deux acteurs, le but étant de communiquer directement des informations aux publics des pays ciblés, et dans leur langue. Des personnalités locales, notamment françaises, dûment triées

---

<sup>13</sup> Sur cette stratégie, voir : LIMONIER K. et AUDINET M., « La stratégie d'influence informationnelle et numérique de la Russie en Europe », *Hérodote*, 2017/1, n° 164, pp. 125-134

en fonction de leurs opinions, y sont interviewées ou invitées à débattre sur des sujets d'intérêt général<sup>14</sup>. La barrière culturelle et linguistique est ainsi levée, et le lien avec le public cible est renforcé. Enfin, ces services, tout comme les pages qu'ils drainent derrière eux, se présentent comme des canaux de « réinformation », diffusant une information prétendument honnête et objective, émancipée du *mainstream* médiatique de l'Occident. Ils excitent ainsi la tendance naturelle des spectateurs sceptiques à se réfugier dans des réseaux alternatifs d'information<sup>15</sup>, et alimentent, volontairement ou non<sup>16</sup>, les mouvements complotistes. C'est peut-être là le prix de l'excès de pluralisme, qui donne finalement la même visibilité à toutes les sources d'informations au nom du libre choix des récepteurs. La tendance est d'autant plus grave que ces mêmes récepteurs peuvent partager et commenter les contenus diffusés sur les pages de réseaux sociaux, et entretenir ainsi un vaste réseau de désinformation<sup>17</sup>. Ces contenus correspondent exactement à ce que l'on peut désigner comme des « fausses informations » ou des bidonnages journalistiques tels que ceux que le CSA a pu le relever par le passé : décontextualisation des séquences, faux témoignages, exagération des faits, traductions fausses ou incomplètes,... La chaîne a d'ailleurs été mise en demeure par l'autorité pour un manquement de ce type<sup>18</sup>. On ne saurait donc sous-estimer la force de frappe de ces services de télévision, qui ne se comportent plus comme des services audiovisuels classiques.

Ils ne sont que les rouages d'un mécanisme plus complexe, qui s'appuie sur les services de communication en ligne. Plus que manquer à l'honnêteté de l'information, leur objectif est de créer une nouvelle forme de propagande.

---

<sup>14</sup> MATTELART T., « Nécessaire rééquilibrage des flux d'information transnationaux », in BADIE B. et VIDAL D. [Dir.], *En quête d'alternative – L'état du monde 2018*, La Découverte, 2017, p. 38

<sup>15</sup> LATZKO-TOTH G., « Les "fausses nouvelles", éléments d'un écosystème médiatique alternatif ? », in SAUVAGEAU F., THIBAUT S. et TRUDEL P. [Dir.], *op. cit.*, pp. 54-58

<sup>16</sup> SCHMELCK C., « Plongée en fachosphère », *Médium*, 2017/3, n° 52-53, pp. 209-210

<sup>17</sup> VANDERBIEST N., « Les institutions démocratiques : l'influence des réseaux sociaux durant une élection présidentielle », in TAILLAT S., CATTARUZZA A. et DANET D. [Dir.], *La cybersécurité – Politique de l'espace numérique*, Armand Colin, 2018, pp. 181-188

<sup>18</sup> Décision du 27 juin 2018



## **B. Les pouvoirs du CSA dédiés à la lutte contre la désinformation dans les services de médias audiovisuels**

De multiples réponses sont possibles face à ce phénomène. Des initiatives de *Fact Checking* dédiées ont ainsi pu voir le jour, notamment en Ukraine, pour contrer la désinformation russe<sup>19</sup>. Du point de vue des pouvoirs publics, il serait malvenu de répondre à ce phénomène par une autre propagande, qui serait naturellement suspecte et contre-productive<sup>20</sup>. Aussi, il peut être pertinent de réduire leur visibilité, à défaut d'en interrompre totalement la diffusion. C'est là la raison d'être des pouvoirs conférés au CSA à l'égard de ces services par la loi du 22 décembre 2018. Ceux-ci visent plusieurs cas de figure, au regard de critères nombreux, ce qui ne contribue pas à la lisibilité des nouveaux dispositifs.

Tout d'abord, le CSA s'est vu explicitement reconnaître, à l'article 33-1 de la loi du 30 septembre 1986, la possibilité de refuser la signature d'une convention avec un service de radio ou de télévision, lorsque les programmes de celui-ci sont susceptibles de porter atteinte à un certain nombre de principes visés par l'article 3-1 de la loi : dignité de la personne humaine, liberté et propriété d'autrui, pluralisme des courants de pensée et d'opinion, protection de l'enfance et de l'adolescence, sauvegarde de l'ordre public, besoins de la défense nationale ou intérêts fondamentaux de la Nation, ou encore contrariété aux lois et aux règlements. Cette disposition va bien au-delà de la lutte contre les fausses informations, comme l'indique la liste, assez redondante, des motifs pour lesquels le CSA pourra refuser de signer la convention. De plus, elle ne concerne pas spécifiquement les services étrangers mais en fait tous les services de radio ou de télévision autres que ceux qui utilisent des fréquences hertziennes, qui sont visés par l'article 33-1 précité. Il s'agit des services français dont le siège social est établi en France, des services étrangers dont le siège social est établi en France ou qui y emploient une partie importante de leurs effectifs ou encore des services européens ou extra-européens ayant leur siège dans un autre Etat mais qui prennent en France les décisions relatives à leur programmation ou y emploient une partie importante de leurs effectifs. Si la chaîne *Russia Today* était particulièrement dans le collimateur au moment du vote de la loi, il n'est pas exclu

---

<sup>19</sup> Voir notamment l'initiative *StopFake* : KOZAK N. I., HAIGH M. et HAIGH T., « Le conflit ukrainien et la traque des fausses nouvelles », in SAUVAGEAU F., THIBAUT S. et TRUDEL P. [Dir.], *op. cit.*, pp. 133-141

<sup>20</sup> JEANGENE VILMER J.-B., « La lutte contre la désinformation russe : contrer la propagande sans faire de contre-propagande ? », *Revue Défense Nationale*, 2017/6, n° 801, pp ? 93-105



que des services français, établis en France, développent des stratégies de désinformation similaires. Cela explique la généralité du champ d'application de ce pouvoir du CSA, qui ne pouvait être réservé qu'aux seuls services d'origine étrangère. Enfin, l'article 33-1 de la loi de 1986 réserve malgré tout le cas des services qui sont contrôlés par un Etat étranger, ou placés sous l'influence de celui-ci. Le CSA pourra apprécier leur projet de programmation au regard des autres services de communication électronique qui sont susceptibles de leur être associés (sites web, plateformes,...). La chaîne *Russia Today France* relève bien sûr de cette catégorie de services, et la disposition semble avoir été taillée sur mesure au regard de la stratégie précitée. Du reste, on rappellera que l'article 5 de la loi de 2018 n'apporte ici qu'une fausse innovation, l'autorité ayant déjà pu, par le passé, refuser la signature d'une convention avec de tels services, notamment pour contrariété à l'ordre public. Le Conseil d'Etat avait confirmé cette possibilité tout simplement au regard des dispositions de l'article 33-1 précité, s'agissant de chaînes étrangères proches de mouvements terroristes<sup>21</sup>, ou dont la programmation était illicite pour d'autres raisons<sup>22</sup>. Il en est de même pour l'article 42-1 de la loi, qui enrichit de manière marginale le pouvoir de sanction du CSA en lui permettant d'ordonner la suspension temporaire d'un service, d'un programme, d'une partie de programmes ou de séquences publicitaires.

D'autres dispositions de la loi intéressent spécifiquement les services « placés sous le contrôle d'un Etat étranger », dans deux séries d'hypothèses. L'article 42-6 dispose ainsi que le CSA peut résilier unilatéralement la convention conclue avec un tel service lorsque celui-ci aura diffusé des fausses informations susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, dont le fonctionnement régulier de ses institutions. Là encore, l'autorité pourra s'appuyer sur les contenus diffusés dans d'autres services de communication électronique au public relevant de la même personne morale ou de ses filiales. Dans les mêmes conditions, le CSA peut demander auprès du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat à ce qu'il soit ordonné en référé aux opérateurs satellitaires et aux distributeurs de services la suspension de diffusion ou de distribution dudit service (art. 42-10 de la loi), ce qui peut impliquer des services non conventionnés avec l'autorité. La référence aux « intérêts

---

<sup>21</sup> CE, 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> SSR, 11 février 2004, n° 249175, *JCP-G*, 2004, doct. 182, § 24, obs. B. BEIGNIER et S. REGOURD ; CE, 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> SSR, 11 février 2015, n° 372501

<sup>22</sup> CE, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> SSR, 11 juillet 2012, n° 351253, *LP*, n° 299, novembre 2012, pp. 630-634, note C. HAQUET

fondamentaux de la Nation » a été jugée discutable et peu utile ; la notion, qui est d'essence plutôt pénaliste<sup>23</sup>, peut aisément être englobée dans celle d'« ordre public »<sup>24</sup>. Celle-ci est suffisamment large pour permettre à l'autorité d'apprécier toutes sortes de menaces. Enfin, l'article 33-1-1 permet au CSA d'ordonner la suspension temporaire dudit service pendant les campagnes relatives à un certain nombre d'opérations électorales lorsque celui-ci aura diffusé des fausses informations susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin. On retrouve ici les préoccupations initiales qui ont motivé le dépôt de la proposition puis le vote de la loi<sup>25</sup>, la matière électorale étant la plus propice à la diffusion de fausses informations.

Ces dispositions ne présentent toutefois qu'un intérêt relatif<sup>26</sup>. Outre les limites qui tiennent à l'extranéité des services en cause<sup>27</sup>, elles semblent avoir été dictées par les circonstances, et ne constituent que des prolongements du pouvoir de sanction du CSA. Certes, la plupart des services de télévision d'origine extra-européenne sont bien souvent diffusés en France par des distributeurs locaux, sans y être établis. Mais il n'en demeure pas moins que certains ont créé des filiales locales, ce qui les place dans le champ de compétence du CSA. Tel est justement le cas de la chaîne russe d'information et cela fait partie, comme nous l'avons vu, de sa stratégie de désinformation. La chaîne a ainsi signé une convention avec l'autorité, dans laquelle il lui est notamment rappelé la nécessité de respecter l'impératif d'honnêteté de l'information dans ses programmes, au même titre que les autres éditeurs de services. Elle peut donc être directement sanctionnée par le CSA, comme cela a déjà été le cas. Aussi, on peut trouver curieux que la loi du 22 décembre ait déployé les pouvoirs du CSA à l'égard des services extra-européens alors que celui qui s'est le plus illustré en la matière est placé dans la même situation que les éditeurs français. Il n'est pas sûr par ailleurs que d'autres services extra-européens, actuellement ou potentiellement diffusés en France, présentent la même configuration que *Russia Today*. Enfin, quand bien même il existe une convergence entre les services de médias audiovisuels et certains services de communication en ligne, la sanction ou l'arrêt de la diffusion des premiers peut n'avoir aucun impact sur les seconds. En effet, il est désormais aisé

---

<sup>23</sup> WARUSFEL B., « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Droit et défense*, n° 94/4, pp. 16-17

<sup>24</sup> CE, Avis sur les propositions de loi relatives à la lutte contre les fausses informations, 19 avril 2018, § 27

<sup>25</sup> RAMBAUD R., « Lutter contre la manipulation de l'information », *AJDA*, 4 mars 2019, pp. 453-461

<sup>26</sup> WEIGEL G., « Volet audiovisuel : l'extension des pouvoirs du CSA », *LP*, hors-série n° 61, 2019/1, pp. 63-66

<sup>27</sup> DREYER E., *op. cit.*, pp. 27-28

d'accéder à des sites web qui reprennent le flux de services de médias audiovisuels linéaires, notamment lorsque ceux-ci sont gratuits. Leurs programmes peuvent par ailleurs être relayés sous des formes indépendantes. Tel est le cas de ceux qui sont repris dans des contenus générés par les utilisateurs de plateformes. Pour cette raison, l'exercice par le CSA de ses nouveaux pouvoirs, notamment pour ordonner la suspension d'un service ou d'un programme, pourrait être contre-productif. En effet, des internautes complotistes pourront s'évertuer à « rétablir » la visibilité de reportages ou autres séquences audiovisuelles produits à l'étranger, au nom de la lutte contre une prétendue censure nationale. Les nouveaux moyens donnés au CSA risque donc d'attirer encore plus l'attention sur les fausses informations, celles-ci pouvant être contestées par d'autres moyens<sup>28</sup>. Le constat peut être fait plus généralement à l'égard de toute velléité d'intervention des pouvoirs publics dans le champ de la liberté d'expression au nom de la lutte contre les fausses informations.

L'efficacité de ces nouveaux moyens de régulation des services de médias audiovisuels ne peut pleinement se déployer que si elle est complétée d'une régulation des services de communication en ligne qui sont susceptibles de participer activement à des processus de manipulation de l'information.

## **II. La souplesse du CSA à l'égard des opérateurs de plateformes au titre de la lutte contre la manipulation de l'information**

La loi du 22 décembre 2018 a posé la première pierre de l'extension des pouvoirs du CSA au-delà des services de médias audiovisuels. Celui-ci peut désormais adresser des recommandations à l'attention de certains services de communication au public en ligne au titre de la lutte contre la manipulation de l'information. Ce pouvoir lui permet d'encadrer le devoir de coopération qui a été mis à la charge des opérateurs de plateformes, et dont le CSA est chargé du suivi (A). Il participe d'une régulation plurielle et européenne des plateformes, en lien avec le Code de bonnes pratiques contre la désinformation (B).

---

<sup>28</sup> WEIGEL G., *op. cit.*, pp. 65-66

### **A. Le contrôle par le CSA du devoir de coopération des opérateurs de plateformes**

La propagation de fausses informations dans les réseaux sociaux et autres plateformes de contenus tient grandement au différentiel de régulation existant entre les services de médias audiovisuels et les services de communication en ligne.

Alors que les premiers sont tenus de respecter dans certaines circonstances l'impératif d'honnêteté de l'information (*cf.* première partie), les seconds ne connaissent aucune exigence équivalente et ne sont tenus qu'au respect des limites « classiques » à la liberté d'expression. Hormis les dispositions civiles et pénales permettant de réprimer ou de faire cesser la diffusion d'informations fausses, il n'est donc pas possible d'exiger une parfaite honnêteté ou qualité des informations, y compris sur des sujets d'information politique et générale, dès lors que leur traitement est effectué par d'autres personnes que des journalistes professionnels. De surcroît, le régime de responsabilité conditionnée des hébergeurs explique la passivité dont ces services font preuve vis-à-vis des contenus qu'ils stockent, celle-ci concourant encore à l'exercice le plus large de la liberté d'expression<sup>29</sup>. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, il en résulte une absence d'éditorialisation et une certaine confusion des contenus, car ceux-ci profitent tous de la même visibilité sans répondre aux mêmes exigences d'honnêteté et de qualité. S'il n'est pas question d'étendre à ces services les mêmes standards de régulation que ceux des services de médias audiovisuels, il importe au moins de rétablir une certaine forme de cloisonnement, ou plutôt un classement des informations en fonction de critères tenant à leur véracité et/ou leur authenticité.

L'idée peut se comprendre par analogie avec les médias « classiques ». Le lecteur de journaux peut choisir entre différents titres de presse présents dans un kiosque, où ceux-ci sont classés en fonction de leur thématique et/ou de leur ligne éditoriale. Il en est de même pour le téléspectateur, qui peut choisir les programmes qui l'intéressent en fonction de la grille ou du catalogue qui lui sont fournis, par les services linéaires ou non linéaires, et où ceux-ci sont encore classés en fonction de leur éditeur, de leur thématique, ou de leur contenu. Si l'utilisateur d'un réseau social dispose en principe d'une liberté de choix encore plus grande, encore faut-il qu'il soit suffisamment informé de l'origine, de l'éditeur et de la qualité des informations qui

---

<sup>29</sup> DERIEUX E., « Neutralité : liberté ou surveillance - Fondements et éléments du droit de l'internet », *RLDI*, n° 74, août 2011, pp. 85-96

lui sont présentées. Cela est d'autant plus nécessaire que les contenus se renouvèlent en permanence dans le flux d'actualité des réseaux sociaux. L'utilisateur peut ainsi être amené à partager ou cliquer sur des liens hypertextes non pas seulement en fonction de ses opinions ou convenances personnelles mais aussi parce qu'ils renvoient à un titre et un contenu qui accrochent son attention, sans égard pour la véracité. C'est pourquoi il semble judicieux de lui garantir un « accès éclairé », à l'image des services précités, celui-ci étant préalable au choix que fera l'utilisateur. Les réseaux sociaux et les plateformes constituent de formidables outils au regard de l'objectif de pluralisme, la liberté de réception des idées et informations n'ayant jamais pu bénéficier d'un tel éventail de contenus de natures, de tendances et de caractères différents. Il leur manque seulement une certaine « canalisation », un classement en fonction de leur origine et de la « qualité » de l'information délivrée.

C'est là l'intérêt du devoir de coopération qui a été mis à la charge des plus importants opérateurs de plateformes par l'article 11 de la loi du 22 décembre 2018<sup>30</sup>, et pour lequel le CSA sera amené à jouer un rôle essentiel. Cette obligation implique pour les opérateurs de mettre en œuvre des mesures permettant de lutter contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité du scrutin lors des opérations électorales mentionnées par la loi. Ces mesures n'ont pas pour objectif de faire disparaître toutes les informations identifiées comme « fausses » autres que celles dont la diffusion tombe déjà sous le coup d'une interdiction ou d'une disposition pénale. Il s'agit seulement de leur affecter des éléments d'information en fonction de leur origine et de leur qualité, et de modifier en fonction leur référencement. Dans ce but, les opérateurs sont tenus de mettre en place un dispositif de signalement des contenus, facilement accessible et visible, et de prendre des mesures complémentaires relatives à : la transparence de leurs algorithmes ; la promotion des contenus issus des agences et entreprises de presse ou services de médias audiovisuels ; la lutte contre les comptes propageant massivement des fausses informations ; l'identification des sources d'information qui portent sur des contenus en lien avec un débat d'intérêt général et ayant fait l'objet d'une rémunération ; l'éducation aux médias et à l'information. Par ailleurs, l'article 14 de la loi renforce l'obligation relative à la transparence des algorithmes pour ce qui concerne ceux qui sont relatifs aux recommandations, au classement et au référencement des

---

<sup>30</sup> Précisément ceux dont le nombre de visiteurs uniques par mois est supérieur à cinq millions pendant la dernière année civile (Décret n° 2019-297 du 10 avril 2019 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateforme en ligne assurant la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général)

contenus d'information politique et générale ; les opérateurs doivent ainsi publier des statistiques relatives aux parts d'accès directs et indirects, les seconds étant ceux qui ont été induits par lesdits algorithmes.

Plusieurs reproches ont pu être adressés à ces dispositions : manque de précision des mesures à mettre en œuvre ; difficulté à distinguer les « vraies » des « fausses » informations, et parmi celles-ci celles qui sont susceptibles de troubler l'ordre public ou altérer la sincérité du scrutin ; danger lié aux pouvoirs qui sont ainsi conférés à des opérateurs privés et pourront définir leurs propres politiques d'arbitrage vis-à-vis des contenus<sup>31</sup>. Mais on ne doit pas perdre de vue la finalité « canalisatrice » de ces dispositifs. L'atteinte à la liberté d'expression reste donc proportionnée, surtout à l'égard des fausses informations qui ne tombent pas sous le coup d'une interdiction de diffusion. Le dispositif de signalement a par exemple pour objectif d'identifier plus rapidement les contenus dont la véracité ou l'authenticité sont sujettes à caution, ce afin de déclencher un mécanisme de vérification et de classement<sup>32</sup>. Les accords de *Fact Checking* passés avec les services de presse écrite et les services de médias audiovisuels, qui sont également prévus par l'article 15 de la loi du 22 décembre 2018, sont à ce titre d'une grande utilité<sup>33</sup>. Le dispositif de signalement permet également de réduire la visibilité des comptes propageant massivement des fausses informations, là encore en fonction du nombre de signalements effectués. Du reste, des dispositifs plus contraignants, existants ou à venir, sont voués à être mis en œuvre pour les fausses informations qui relèvent de contenus manifestement illicites ou de discours de haine<sup>34</sup>. Par ailleurs, les informations traitées dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information bénéficieront d'une plus grande visibilité, ce qui ramènera une certaine hiérarchie et un éclairage pertinent pour les utilisateurs des services.

Surtout, les modalités de mise en œuvre de ces mesures donneront lieu à un rapport annuel envoyé au Conseil supérieur de l'audiovisuel. L'autorité sera ainsi à même de vérifier si les

---

<sup>31</sup> DREYER E., *op. cit.*, pp. 23-24

<sup>32</sup> Voir not. les mesures prises par Facebook : BORRY E., « Les initiatives prises par les plateformes : le cas de Facebook », *LP*, hors série, 2019-1, pp. 57-61

<sup>33</sup> JOUX A., « Du *fact checking* au *fake checking* », *REM*, n° 44, automne-hiver 2017, pp. 86-96 ; BIGOT L., « Rétablir la vérité *via* le *fact-checking* : l'ambivalence des médias face aux fausses informations », *Le Temps des Médias*, n° 2018/1 (n° 30), pp. 64-65

<sup>34</sup> Voir la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 20 mars 2019, dite « Proposition de loi Avia »



mesures qui ont été prises ne constituent pas des restrictions excessives de la liberté d'expression. L'expérience du CSA en matière d'identification des fausses informations pourra alors être utilement mise à contribution. A cette fin, le Conseil s'est doté d'un comité d'experts qui sera consulté préalablement à toute mesure prise au titre de la lutte contre la manipulation de l'information<sup>35</sup>. Un dialogue régulier a par ailleurs été engagé avec les différents opérateurs de plateformes, notamment dans le cadre de la recommandation relative à la lutte contre la manipulation de l'information (*cf. infra.*)<sup>36</sup>, mais aussi de manière plus circonstanciée. Tel a été le cas dernièrement dans le contexte de la crise sanitaire liée à l'épidémie de coronavirus<sup>37</sup>, le CSA ayant rencontré les principaux opérateurs de plateformes pour faire le bilan des mesures que ceux-ci ont mis en œuvre pendant cette période<sup>38</sup>. Enfin, le Conseil tend également à mieux appréhender les outils mis en œuvre par les plateformes au titre du référencement et du classement des contenus. Une première étude relative au fonctionnement des algorithmes de recommandation a ainsi été publiée, en prenant pour exemple ceux qui sont employés sur la plateforme *Youtube*<sup>39</sup>.

Ces différentes mesures garantissent une corégulation efficace de la lutte contre la manipulation de l'information, celle-ci paraissant beaucoup adaptée à la flexibilité et l'interactivité des réseaux sociaux et autres plateformes de contenus<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> « Régulation des plateformes : le CSA met en place une équipe projet et s'entoure d'un comité d'experts sur la désinformation en ligne », communiqué de presse du 12 décembre 2019, [www.csa.fr](http://www.csa.fr)

<sup>36</sup> MAISTRE R.-O., *op. cit.*, pp. 459-460

<sup>37</sup> Voir l'étude que nous avons consacrée à ce sujet : « Coronavirus et fausses informations – Les aléas de la liberté d'expression en période de crise sanitaire », *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2020, Chronique n° 33

<sup>38</sup> Voir not., pour Twitter : GADDE V. et DERELLA M., « An update on our continuity strategy during COVID-19 », 16 mars 2020, mis à jour le 1<sup>er</sup> avril 2020

<sup>39</sup> *Capacité à informer des algorithmes de recommandation – Une expérience sur le service Youtube*, Les collections CSA, novembre 2019, 73p., disponible sur le site du CSA

<sup>40</sup> FAVRO K. et ZOLYNSKI C., « De la régulation des contenus haineux à la régulation des contenus (illicites) », *LP*, n° 374, septembre 2019, pp. 461-464 ; TRUDEL P. et THIBAUT S., « Les fausses nouvelles : nouveaux visages et nouveaux défis », in SAUVAGEAU F., THIBAUT S. et TRUDEL P. [Dir.], *op. cit.*, pp. 248-251



## **B. Le nouveau pouvoir de recommandation du CSA, élément d'une régulation plurielle et européenne de la lutte contre la manipulation de l'information**

Cette régulation des plateformes dans la lutte contre la manipulation de l'information se doit d'être « plurielle », en mobilisant l'ensemble des acteurs de l'information, l'autorité ayant pour principale fonction d'encadrer leurs relations par des actes souples.

C'est pourquoi le CSA s'est vu conférer la capacité d'adresser des recommandations aux opérateurs de plateformes en ligne au titre de leur devoir de coopération (art. 17-2 de la loi du 30 septembre 1986), comme il pouvait le faire jusque-là pour les seuls services de médias audiovisuels. Cette extension des pouvoirs de l'autorité a marqué un premier pas vers une nouvelle forme de régulation des plateformes, celle-ci étant vouée à être complétée très prochainement à l'occasion de la transposition des directives « Services de médias audiovisuels » et « Droit d'auteur et droits voisins dans le marché unique numérique »<sup>41</sup>. Encore une fois, l'objectif de ce pouvoir de recommandation ne consiste pas à soumettre les plateformes aux mêmes principes déontologiques que les services de médias audiovisuels, y compris pour ce qui concerne l'impératif d'honnêteté de l'information. Il importe en effet de préserver les caractéristiques essentielles de ces services, et leur capacité à garantir au plus grand nombre l'accès à une « place publique »<sup>42</sup> pour communiquer à quelque titre que ce soit. Par ailleurs, les services de presse écrite et les services de médias audiovisuels sont eux-mêmes utilisateurs des réseaux sociaux et des plateformes de contenus en ligne, ce qui garantit déjà l'accès à une information de qualité. Le CSA ne peut donc adresser des recommandations que pour encadrer les politiques de détection des fausses informations et de promotion des contenus de qualité qui seront déployées par ces opérateurs. C'est là l'objet de la première recommandation prise par l'autorité, en date du 15 mai 2019<sup>43</sup>. Tout en rappelant l'objectif de responsabilisation des opérateurs de plateformes, le Conseil y a édicté plusieurs mesures

---

<sup>41</sup> Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels ; Directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE

<sup>42</sup> Pour reprendre l'expression employée par la Cour suprême des États-Unis dans son arrêt *Packingham v. North Carolina*, 582 U.S. \_\_\_\_ (2017), June 19, 2017

<sup>43</sup> Recommandation n° 2019-03 du 15 mai 2019 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux opérateurs de plateforme en ligne dans le cadre du devoir de coopération en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations

auxquels il les invite à se conformer afin de respecter les engagements listés par la loi au titre du devoir de coopération.

Celles-ci concernent tout d'abord le dispositif de signalement. La loi exigeant qu'il soit « facilement accessible », l'autorité recommande la mise en place d'un dispositif simple d'accès (directement à proximité des contenus), lisible (choix de termes clairs pour les utilisateurs lambda), ergonomique (pas plus de trois liens hypertextes, l'ensemble des motifs de signalement devant être présenté dans la même boîte de dialogue). Par ailleurs, le CSA enjoint les opérateurs à uniformiser le dispositif pour tous leurs services et les encourage même à harmoniser entre eux leurs procédures. A l'image de la signalétique des services de médias audiovisuels, le dispositif de signalement devrait conserver la même lisibilité d'une plateforme à une autre. S'agissant de la transparence des algorithmes, le Conseil recommande de délivrer un certain nombre d'informations aux utilisateurs, notamment à propos des données qui sont exploitées à des fins de recommandation et de hiérarchisation des contenus, des critères employés à ces fins, et de la possibilité pour eux de modifier ces réglages afin de personnaliser ces recommandations. L'étude précitée relative au fonctionnement des algorithmes de recommandation fournira des indications pertinentes sur les informations à délivrer. S'agissant de la promotion des contenus issus d'entreprises et agences de presse ou de services de médias audiovisuels, le Conseil recommande aux opérateurs de plateformes d'utiliser des technologies permettant de labelliser et mettre en avant de tels contenus et les encourage à se rapprocher desdits services notamment au titre des accords de *Fact Checking*. Ce point est particulièrement essentiel au titre de la canalisation des contenus, car il garantit la plus grande visibilité de ceux qui sont traités de manière honnête et objective, sans pour autant faire disparaître les autres. C'est bien à ce niveau que s'exprime le caractère « pluriel » de la régulation des plateformes.

La recommandation comporte également des mesures relatives à la lutte contre les comptes diffusant massivement des fausses informations. Les opérateurs devront prévoir des procédures adéquates de détection de ces comptes et de réduction de leur visibilité. Si la recommandation ne prévoit pas la suppression de tels comptes, certains réseaux sociaux n'hésitent pas, dans la pratique, à recourir à une telle extrémité, notamment lorsque les contenus sont associés à des discours de haine, ou dernièrement à l'occasion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de coronavirus. Le CSA recommande aussi aux opérateurs de délivrer un certain nombre d'informations aux utilisateurs à propos des contenus sponsorisés portant sur un débat d'intérêt

général (source, existence de contreparties financières, caractère automatique, identité de la personne versant les contreparties,...), ainsi qu'à les distinguer des autres contenus. Ces mesures viennent naturellement compléter celles qui figurent déjà à l'article L 111-7 du Code de la consommation depuis la loi du 7 octobre 2016. Enfin, sur le plan de l'éducation aux médias et à l'information, le CSA donne une série de recommandations assez générales (pour ne pas dire floues) aux plateformes. Elles sont invitées à sensibiliser les utilisateurs sur l'influence des contenus qu'ils auraient eux-mêmes postés (et en faisant appel à leur « sens critique » !) et à leur des outils d'analyse de la fiabilité des informations, et en nouant des partenariats avec des acteurs du secteur de l'éducation, ou des journalistes. De même, elles sont encouragées à valoriser les initiatives de chercheurs en matière de fausses informations, par exemple en leur donnant accès à leurs propres données.

Le respect du devoir de coopération sera donc apprécié au regard de ces éléments non contraignants, et dans un dialogue continu avec l'autorité. Du reste, la recommandation du 15 mai 2019 ne fait elle-même que reprendre un certain nombre de mesures prévues par le Code européen de bonnes pratiques contre la désinformation de 2018, qui donne lui aussi lieu à une évaluation annuelle des opérateurs de plateformes<sup>44</sup>. Le groupe des régulateurs européens des médias audiovisuels (ERGA) s'est également saisi de la question et a rendu, le 4 mai dernier, un rapport relatif aux premiers mois d'application du Code de bonnes pratiques<sup>45</sup>. Si celui-ci semble avoir été suivi dans l'ensemble des Etats, l'ERGA déplore le caractère disparate des mesures qui ont été prises d'une plateforme à une autre ainsi que le manque de précisions de certaines recommandations. Par exemple, le recours au *Fact-Checking* a été diversement implémenté par les plateformes. Ainsi, alors que Facebook a signé des accords avec plusieurs services de presse dans chaque Etat, Google s'en tient à une intervention purement technique en fournissant des outils censés contribuer aux initiatives menées par des organisations tierces. S'agissant de Facebook, l'ERGA a également relevé le manque de précision et de transparence sur les effets du *Fact Checking* à l'égard des contenus, notamment en fonction de leur mode de diffusion (partage ou première publication, diffusion sur une page publique ou privée,...) ou de leur nature (les vidéos semblent majoritairement moins vérifiées que les contenus écrits). A

---

<sup>44</sup> Voir les rapports 2019 relatif Code de bonnes pratiques contre la désinformation : « Annual self-assessment reports of signatories to the Code of Practice on Disinformation 2019 », 29 octobre 2019

<sup>45</sup> *ERGA Report on Disinformation: Assessment of the Implementation of the Code of Practice*, 4 May 2020, 73p.

MOURON P., « Le rôle du CSA dans la lutte contre les fausses informations – 2<sup>ème</sup> partie : Le CSA, autorité pivot de la lutte contre la manipulation de l'information dans les services de médias audiovisuels et les plateformes de contenus », *Revue Lamy Droit de l'Immatériel*, n° 174, octobre 2020, pp. 42-49

ce titre, le rapport préconise d'amender le Code en fonction de ces premiers retours, et de renforcer la corégulation du secteur à l'échelle européenne. Surtout, l'ERGA soulève la nécessité de faire converger les mesures afin d'en garantir une parfaite harmonisation, qu'il s'agisse du dispositif de signalement, des accords de *Fact Checking*, du classement des contenus ou de la transparence des algorithmes.

Les recommandations que le CSA pourra à l'avenir adresser aux plateformes s'inséreront donc dans cette nouvelle régulation plurielle et européenne.