

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2023

de la personnalité qualifiée

Laurence Pécaut-Rivolier,
membre du collège de l'Arcom,
conseillère à la Cour de cassation,
personnalité qualifiée

Denis Rapone,
membre du collège de l'Arcom,
conseiller d'État,
personnalité qualifiée suppléante

Rapport annuel 2023 relatif au contrôle des dispositifs administratifs de lutte contre la diffusion de contenus terroristes et pédopornographiques en ligne par la personnalité qualifiée désignée au sein du collège de l'Arcom.

Prévu aux articles 6-1 et 6-1-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Sommaire

Introduction	4
/ Cadre juridique	4
/ Contrôle de la personnalité qualifiée sur les mesures administratives de retrait, blocage et déréférencement des contenus terroristes et pédopornographiques (article 6-1 de la LCEN)	4
/ Élargissement du périmètre d'action de la personnalité qualifiée au titre du règlement TCO sur les contenus terroristes (article 6-1-1 de la LCEN)	5
Compte-rendu d'activité des personnalités qualifiées	6
• Chiffres 2023	7
• Recommandations formulées par la personnalité qualifiée en 2023 en application de l'article 6-1 de la LCEN	9
Commentaire sur les conditions d'exercice de la mission de contrôle	10
• Organisation de la mission de contrôle au sein de l'Arcom	10
Moyens humains mis à disposition	10
Moyens techniques	10
Organisation des séances	10
Échanges avec les autorités administratives et judiciaires	10
• Contenus	11
Contenus pédopornographiques	11
Contenus apologétiques ou provoquant à la commission d'un acte de terrorisme	11
Des contenus relevant dans leur grande majorité de l'apologie du terrorisme islamique	12
Augmentation de la prévalence de contenus issus du terrorisme d'extrême droite	12
Les conséquences des attaques du 7 octobre 2023 du Hamas et du Jihad islamique palestinien en Israël	12
Conséquences des attentats commis sur le territoire français	13
• Regard sur la cohérence générale du cadre applicable au contrôle des mesures administratives décidées par l'OFAC	13
Application parallèle de deux dispositifs complémentaires	13
Harmonisation du contrôle et des voies de recours	13
Conclusion	14

Introduction

Le présent rapport est établi par la personnalité qualifiée au titre de l'article 6-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), qui prévoit qu'elle rend compte chaque année de son activité dans un rapport qu'elle remet au Gouvernement et au Parlement, et de l'article 8 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 (« TCO ») dont elle concourt à la mise en œuvre en France.

En 2023, l'exercice de contrôle des mesures administratives de retrait, blocage ou déréférencement de contenus en ligne par la personnalité qualifiée a été marqué par les attaques terroristes du Hamas le 7 octobre 2023 en Israël et le conflit armé qui s'est ensuivi, ainsi que par des attaques terroristes islamistes meurtrières sur le territoire national.

Ces crises ont induit une forte mobilisation des services administratifs en charge de la lutte contre la dissémination des contenus apologétiques ou provocant au terrorisme. Elles expliquent en grande partie la hausse du nombre de demandes de retraits en lien avec des qualifications d'apologie du terrorisme, notamment sur des plateformes moins exposées généralement à ces contenus (réseaux sociaux comme TikTok ou X).

Si la désignation d'une personnalité qualifiée suppléante a permis de soulager notablement le travail de contrôle, la charge demeure lourde, notamment au regard des délais très contraints qui assortissent désormais les procédures d'injonctions européennes.

Cadre juridique

La France est le seul pays européen à avoir dès 2014 édicté une législation permettant à une autorité de police gendarmerie spécialisée, l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), devenu l'Office anti-cybercriminalité (OFAC) le 1^{er} décembre 2023¹, de demander le retrait, et à défaut le blocage ou le déréférencement des contenus d'apologie du terrorisme ou de pédopornographie, sous le contrôle d'une personnalité qualifiée.

L'entrée en vigueur du règlement TCO en juin 2022 est venu compléter le cadre d'exercice des compétences de la personnalité qualifiée préexistante, en organisant au profit des États membres un système de demandes de retrait de contenus apologétiques pouvant être adressées aussi bien aux services d'hébergement de l'État d'origine qu'à ceux situés dans d'autres États membres ou transfrontaliers.

Le législateur français a choisi de permettre l'application du nouveau dispositif européen issu du TCO (nouvel article 6-1-1 de la LCEN) en parallèle de celui prévu à l'article 6-1 LCEN, en nommant les mêmes autorités pour la mise en œuvre et le contrôle des deux dispositifs, qui reposent sur des principes de fonctionnement très proches. Le dispositif exceptionnel de retrait qui est applicable depuis 2014 coexiste donc avec celui issu du règlement TCO.

S'agissant des contenus pédopornographiques, un règlement européen est en cours de négociation au niveau de l'Union².

Enfin, on relèvera que depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, la procédure instituée par l'article 6-1 pour les contenus apologétiques et pédopornographiques est étendue, pour une période d'expérimentation de deux ans, aux contenus qualifiables de torture ou barbarie au sens de l'article 222-1 du code pénal³.

Contrôle de la personnalité qualifiée sur les mesures administratives de retrait, blocage et déréférencement des contenus terroristes et pédopornographiques (article 6-1 de la LCEN)

La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a modifié le régime juridique encadrant les activités des « prestataires techniques » au sens de la LCEN et a créé une nouvelle mesure administrative de contrôle en matière de services de communication électronique, dérogeant au contrôle du juge judiciaire, s'agissant de la lutte contre la diffusion en ligne de contenus pédopornographiques, au sens de l'article 227-23 du code pénal, et de contenus faisant l'apologie publique ou provocant directement à la commission d'actes de terrorisme, au sens de l'article 421-2-5 du code pénal.

¹ Décret n° 2023-1083 du 23 novembre 2023 portant création de l'office anti-cybercriminalité.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, présentée en 2022 par la Commission européenne.

³ Ce dispositif étant expérimental, le législateur n'y a attaché aucune sanction pénale.

L'article 12 de la loi du 13 novembre 2014 suscitée a modifié les dispositions de l'article 6-I-7° de la LCEN en prévoyant que les hébergeurs et fournisseurs d'accès à Internet (FAI) concourent à la lutte contre la provocation à la commission d'actes de terrorisme et leur apologie. Ce même article 12 a introduit un nouvel article 6-1 au sein de la LCEN instaurant un dispositif de blocage administratif de certains sites internet faisant l'objet d'un contrôle de légalité par une autorité indépendante.

L'autorité administrative désignée, au sein de la direction nationale de la police judiciaire, par deux décrets du 5 février 2015⁴ et du 4 mars 2015⁵ pour l'exercice des compétences définies à l'article 6-1 de la LCEN est l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), devenu l'Office anti-cybercriminalité (OFAC) le 1^{er} décembre 2023⁶ qui opère la Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS).

À ce titre, l'OFAC est chargé d'enjoindre aux éditeurs de service (III de l'art. 6 de la LCEN) et aux hébergeurs (2° du I de l'art. 6 de la LCEN) de retirer les contenus susmentionnés⁷.

En l'absence de retrait constaté dans les 24 heures, ou lorsque l'éditeur du service n'a pas mis à disposition sur son site de mentions légales permettant de le contacter lui et/ou son hébergeur, l'OFAC peut enjoindre aux FAI de procéder au blocage des services en ligne contrevenant aux dispositions légales susmentionnées. L'office peut également notifier les adresses électroniques dont les contenus contreviennent aux articles susmentionnés du code pénal aux moteurs de recherche ou aux annuaires, « *lesquels prennent toute mesure utile destinée à faire cesser le référencement du service de communication au public en ligne.* »

Au titre de l'article 6-1 de la LCEN, l'OFAC transmet les demandes de retrait et la liste des injonctions de blocage et, le cas échéant, de déréférencement à une « *personnalité qualifiée* » désignée au sein du collège de l'Arcom.

La personnalité qualifiée s'assure de la régularité des demandes de retrait et des conditions d'établissement, de mise à jour, de communication et d'utilisation de la liste. Si elle constate une irrégularité, elle peut à tout moment recommander

à l'OFAC d'y mettre fin. Si l'OFAC ne suit pas cette recommandation, la personnalité qualifiée peut saisir le juge administratif aux fins de faire appliquer celle-ci.

Élargissement du périmètre d'action de la personnalité qualifiée au titre du règlement TCO sur les contenus terroristes (article 6-1-1 de la LCEN)

Les missions de la personnalité qualifiée ont évolué à la suite de l'entrée en application, le 7 juin 2022, du règlement TCO qui harmonise le régime de lutte contre la diffusion de contenus terroristes sur les services en ligne au sein du marché unique.

L'article 3 de ce règlement confère à une autorité désignée au sein de chaque État membre la compétence d'adresser des injonctions enjoignant aux fournisseurs de service d'hébergement (FSH) de retirer les contenus terroristes ou d'en bloquer l'accès dans l'ensemble des États membres. Les FSH doivent déférer à l'injonction dans un délai d'une heure à compter de la réception de celle-ci. Cette injonction peut faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives compétentes.

L'article 4 du TCO prévoit un cadre spécifique lorsque l'injonction de retrait est émise par l'autorité compétente d'un État membre différent de celui dans lequel le FSH est établi. Alors, le FSH ayant reçu l'injonction, d'une part, et le fournisseur du contenu litigieux⁸, d'autre part, peuvent demander l'examen approfondi de cette injonction par l'autorité compétente au sein du pays d'établissement du FSH, aux fins de déterminer si l'injonction de retrait respecte les principes définis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les dispositions du TCO. Ce recours doit s'exercer dans les 48 heures à compter de la réception de l'injonction, et l'autorité compétente menant l'examen approfondi dispose d'un délai de 72 heures pour rendre un avis motivé constatant la licéité ou l'illicéité de l'injonction de retrait. Dans le cas où l'injonction est annulée, le FSH doit remettre en ligne le contenu litigieux sans délai.

⁴ 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.

⁵ Décret n° 2015-253 du 4 mars 2015 relatif au déréférencement 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.

⁶ Décret n° 2023-1083 du 23 novembre 2023 portant création de l'office anti-cybercriminalité.

⁷ À la suite de la promulgation de la loi visant à sécuriser et réguler l'espace numérique, ces deux catégories seront visées aux articles 6-I-1° et 6-I-2° (nouveaux) de la LCEN.

⁸ Le FSH est tenu d'informer le fournisseur du contenu ciblé par l'injonction du motif ayant conduit au retrait du contenu, ainsi que des voies de recours dont ce dernier dispose pour contester l'injonction.

L'autorité compétente pour l'examen des injonctions transfrontalières reçoit systématiquement ces injonctions lorsqu'elles sont adressées à un FSH établi dans son pays, et peut procéder, d'office ou sur saisine, à leur examen approfondi.

En août 2022, le législateur français a désigné⁹ les autorités compétentes en France pour l'exercice de ces missions, précisées par décret du 3 juin 2023¹⁰.

L'OFAC est compétent pour émettre des injonctions de retrait sur le fondement de l'article 3 du TCO.

La personnalité qualifiée de l'Arcom est compétente pour procéder à l'examen approfondi des injonctions de retrait transfrontalières émises, sur le fondement de l'article 4 du TCO, par une autorité compétente d'un autre État membre à l'encontre d'un FSH établi en France, d'office ou sur saisine (du FSH ou de l'utilisateur à l'origine de la diffusion du contenu retiré). Dans ce cas, elle dispose de 72 heures pour rendre une décision motivée. Le FSH ou le fournisseur de contenu ciblé par l'injonction de retrait peuvent contester cette décision devant le juge administratif dans les 48 heures à compter de sa réception.

Elle reçoit aussi transmission de toutes les injonctions de retrait émises par l'OFAC au titre du TCO, quel que soit le lieu d'établissement du FSH en étant destinataire. Elle peut saisir le juge administratif en urgence, soit par la voie du référé-liberté, soit au moyen d'un recours spécial dans les 48 heures à compter de la réception de ces injonctions aux fins d'obtenir leur retrait. Ces voies de recours sont également ouvertes au FSH et au fournisseur du contenu.

L'élargissement des fonctions de la personnalité qualifiée au contrôle des injonctions concernées du TCO, ainsi que les recours prévus au profit des FSH et des utilisateurs, permettent de garantir une protection équilibrée des droits fondamentaux.

L'article 6-1-1 de la LCEN, dans sa version modifiée par la loi de 2022 précitée, prévoit que la personnalité qualifiée compétente dans le cadre du TCO est « celle mentionnée à l'article 6-1 » de la même loi¹¹. La fonction de personnalité qualifiée désignée au sein du collège de l'Arcom est exercée par **M^{me} Laurence Pécaut-Rivoli**er, magistrate de l'ordre judiciaire, conseillère à la Cour de Cassation¹².

La personnalité qualifiée s'est vu adjoindre un suppléant, désigné dans les mêmes conditions que la personnalité qualifiée au sein du collège de l'Arcom (article 6-1-2 de la LCEN).

M. Denis Rapone, conseiller d'État, a été désigné le 22 février 2023 pour exercer la fonction de personnalité qualifiée suppléante pour la durée de son mandat en tant que membre du collège de l'Arcom¹³.

Compte-rendu de l'activité de contrôle de la personnalité qualifiée

Le contrôle de la conformité des demandes de retrait, de blocage et de déréférencement transmises sur le fondement de l'article 6-1 de la LCEN par la cellule en charge des mesures administratives de l'OFAC nécessite que la personnalité qualifiée s'assure que les contenus concernés relèvent bien, soit de la pédopornographie, soit de l'apologie publique du terrorisme ou de la provocation directe à la commission d'actes de terrorisme.

Chaque demande transmise sur le fondement de l'article 6-1 de la LCEN est examinée lors d'une séance de visionnage hebdomadaire.

Les membres du collège de l'Arcom désignés en qualité de personnalité qualifiée et de personnalité qualifiée suppléante ont mené à cette fin **47 séances de visionnage**, à raison d'une séance d'une à trois heures par semaine. La personnalité qualifiée mène en règle générale trois séances par mois, tandis que son suppléant assume une séance mensuelle.

Au titre de l'article 6-1-1 de la LCEN, la personnalité qualifiée est également destinataire des injonctions de retrait de contenus terroristes sous une heure, émises sur le fondement des articles 3 et 4 du règlement TCO. Chaque injonction de retrait est examinée dans les 48 heures suivant sa réception, afin de pouvoir respecter le délai prévu à l'article 6-1-5 de la LCEN dans l'hypothèse où il s'agirait de la contester.

Les contenus à caractère pédopornographique demeurent majoritaires dans les demandes de retrait par rapport aux contenus à caractère terroriste, puisqu'ils représentent environ 80 % des demandes contrôlées par la personnalité qualifiée en 2023.

⁹ 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.

¹⁰ Décret n° 2023-432 du 3 juin 2023 relatif au retrait des contenus à caractère terroriste en ligne, pris en application des articles 6-1-1 et 6-1-5 de la LCEN.

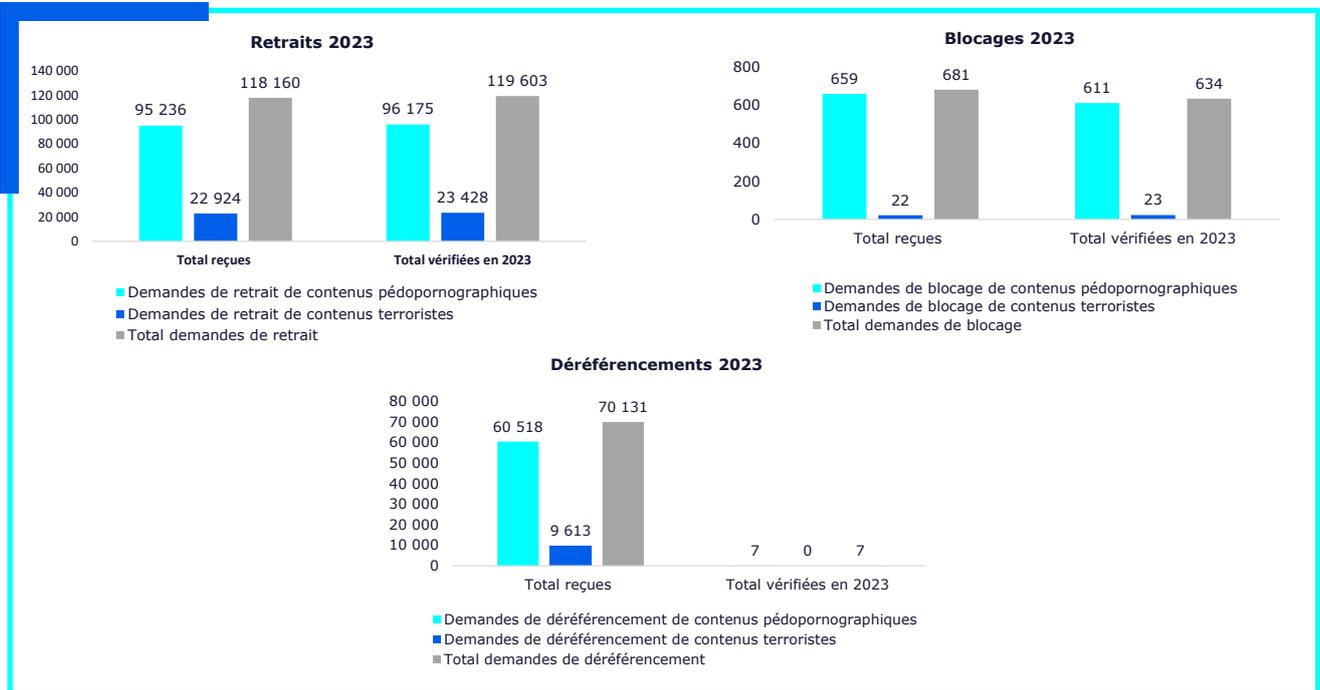
¹¹ Il s'agit donc nécessairement de la même personne : v. amendements COM-1 et COM-2 (Sénat, 1ère lecture, loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 précitée).

¹² Décision n° 2022-293 du 17 mai 2022 portant désignation, par l'Arcom, de la personnalité qualifiée mentionnée à l'article 6-1 de la LCEN.

¹³ Décision n° 2023-141 du 22 février 2023 portant désignation, par l'Arcom, du suppléant de la personnalité qualifiée mentionné à l'article 6-1-2 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 de la LCEN.

Chiffres 2023

Chiffres relatifs à l'article 6-1



	TOTAL REF REÇUES	REF 2022 VÉRIFIÉES EN 2023	REF 2023 VÉRIFIÉES EN 2023	REF 2023 VÉRIFIÉES EN 2024	TOTAL VÉRIFIÉES EN 2023	TOTAL REF 2023 VÉRIFIÉES
RETRAITS 2023						
Demandes de retrait de contenus pédopornographiques	95 236	1 001	95 174	62	96 175	95 236
Demandes de retrait de contenus terroristes	22 924	530	22 898	26	23 428	22 924
Total demandes de retrait	118 160	1 531	118 072	88	119 603	118 160
BLOCAGES 2023						
Demandes de blocage de contenus pédopornographiques	659	37	574	85	611	659
Demandes de blocage de contenus terroristes	22	3	20	2	23	22
Total demandes de blocage	681	40	594	87	634	681
DÉRÉFÈRENCEMENTS 2023						
Demandes de déréfèrencement de contenus pédopornographiques	60 518	0	7	0	7	7
Demandes de déréfèrencement de contenus terroristes	9 613	0	0	0	0	0
Total demandes de déréfèrencement	70 131	0	7	0	7	7

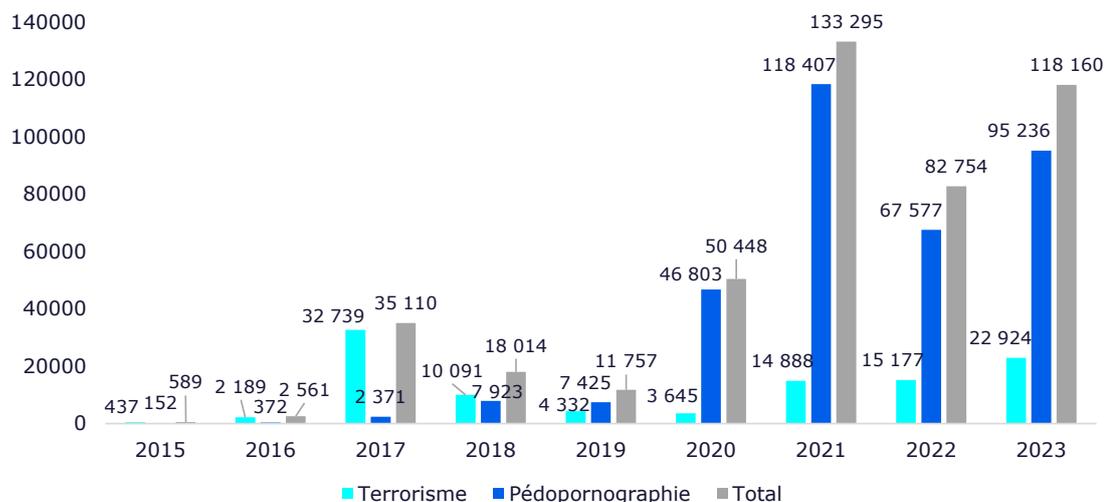
Après la diminution des contenus retirés observée en 2022 par rapport à l'année 2021, tous les chiffres de retrait et de blocage sont en forte hausse en 2023 par rapport à l'année 2022 : + 40 % s'agissant des demandes de retrait de contenus pédopornographiques, et + 50 % s'agissant des demandes de retrait de contenus d'apologie du terrorisme.

La hausse est particulièrement notable s'agissant des contenus d'apologie du terrorisme, avec un chiffre jamais atteint jusqu'à présent, qui s'explique probablement par le contexte des crises géopolitiques survenues au cours de l'année. À côté de contenus audios ou vidéos conçus par des

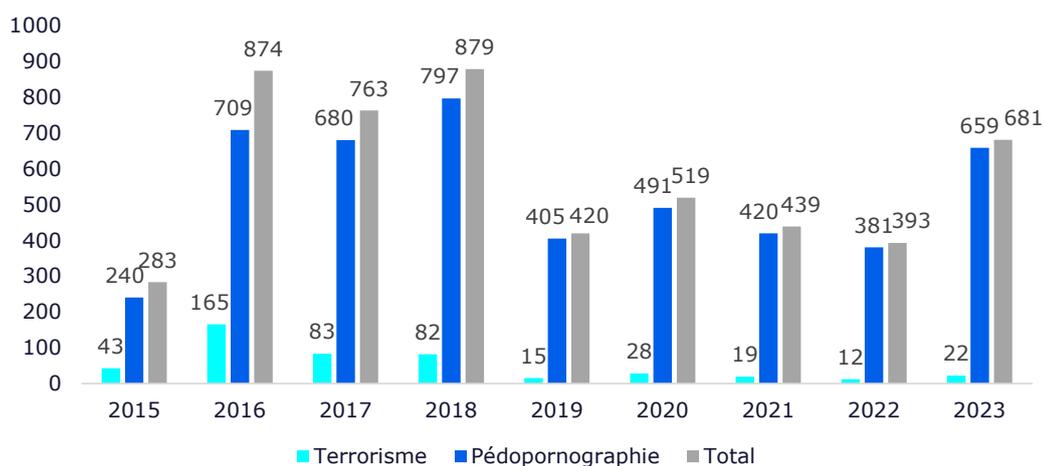
organisations terroristes dans un but de propagande, de nombreuses demandes de retrait ont concerné des propos tenus sur les réseaux et les forum par des individus en faveur de groupes ou d'actions terroristes (v. plus bas).

Il convient de préciser que si une partie des contenus dont le retrait est demandé par l'OFAC sont identifiés grâce à des signalements d'associations ou de particuliers, qui s'avèrent particulièrement utiles, l'essentiel est détecté grâce au travail de veille effectué spontanément par l'OFAC (environ 88 % s'agissant des contenus pédopornographiques et 95 % en matière terroriste, soit 89 % de l'ensemble des demandes de retrait).

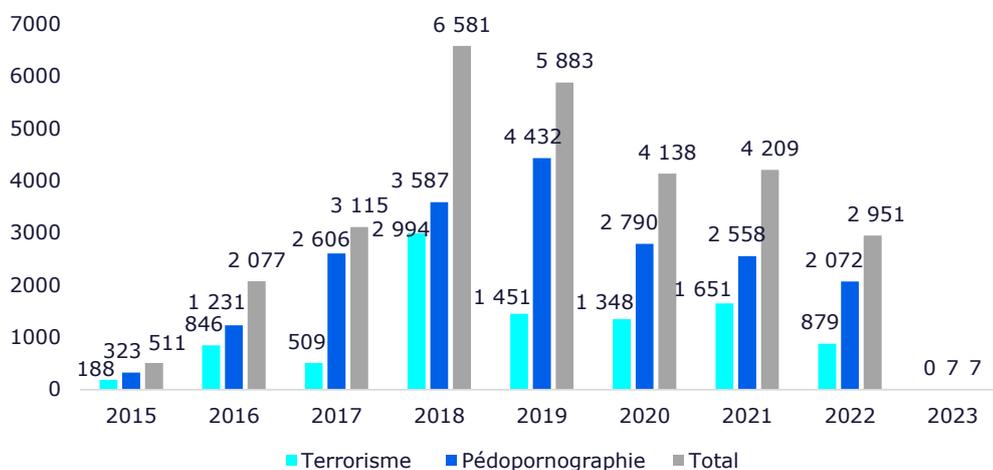
Évolution annuelle des demandes de retrait contrôlées



Évolution annuelle des demandes de blocage contrôlées



Évolution annuelle des demandes de déréfèrement contrôlées¹⁴



¹⁴ Les mesures administratives de déréfèrement de contenus ne font désormais l'objet d'un contrôle que dans les cas où elles n'ont pas été précédées d'une demande de retrait non exécutée au préalable.

Chiffres relatifs à l'article 6-1-1 (règlement TCO)

Le nombre d'injonctions adressées sur le fondement du règlement TCO doit être replacé dans son contexte pour en saisir la pleine portée. À cet égard, si le nombre d'injonctions en application de l'article 6-1-1 de la LCEN est peu élevé en apparence, cela peut s'expliquer par la circonstance qu'il existe depuis 2014 en France le dispositif spécifique de l'article 6-1, que l'OFAC utilise depuis lors pour obtenir le retrait de contenus terroristes. En tout état de cause, l'OFAC est l'une des trois autorités compétentes au titre du TCO à avoir adressé le plus grand nombre d'injonctions de retrait aux fournisseurs de services d'hébergement (FSH) en 2023, après les autorités allemande et espagnole¹⁵.

Injonctions de retrait émises par l'OFAC

Entre sa désignation, par décret, comme autorité compétente (le 5 juin 2023) et le 31 décembre 2023, l'OFAC a émis 26 injonctions de retrait de contenus terroristes, sur le fondement de l'article 4 du règlement TCO.

Aucune de ces injonctions transfrontières n'était adressée à des FSH établis sur le territoire de l'Union européenne.

Toutes ont été exécutées.

Il n'a pas été initié de recours contre ces décisions.

Injonctions de retrait adressées à des fournisseurs de service d'hébergement établis en France par des autorités d'autres États membres

La personnalité qualifiée n'a pas reçu d'injonctions de retrait de contenus terroristes adressées à des FSH établis en France par des autorités d'autres États membres de l'Union sur le fondement de l'article 4 du règlement TCO. Elle n'a donc pas été amenée à opérer le contrôle approfondi prévu à l'article 4 de ce règlement.

[Il n'a pas été relevé d'injonctions contraires au règlement TCO ou à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2023.](#)

Recommandations formulées par la personnalité qualifiée en 2023 en application de l'article 6-1 de la LCEN

Les recommandations émises par la personnalité qualifiée ont porté sur des contenus susceptibles d'être qualifiés d'apologie publique ou de provocation directe à la commission d'acte de terrorisme, au sens de l'article 421-2-5 du code pénal.

Dialogue avec l'OFAC et demandes de compléments d'information

Dans le cadre de son dialogue régulier avec l'OFAC, la personnalité qualifiée demande régulièrement des compléments d'information à la cellule en charge des mesures administratives à la suite d'une séance de contrôle.

Il est arrivé à deux reprises qu'à la suite d'une telle demande, l'OFAC procède à la réévaluation de la demande initiale et mette fin de lui-même à la mesure administrative de retrait visant le contenu litigieux, sans demander par la suite le blocage ou le déréférencement du contenu.

Recommandation du 27 janvier 2023

Le 16 janvier 2023, l'OFAC avait transmis une demande de retrait notifiée sur le fondement de l'article 6-1 de la LCEN, portant sur une vidéo et un commentaire sur la plateforme Twitter (devenu X), accompagnés de propos violemment opposés à l'organisation terroriste connue sous le nom d'État islamique.

La personnalité qualifiée a estimé que ces contenus, du fait de leur opposition audit groupe, ne constituaient ni une apologie publique, ni une provocation directe à la commission d'actes de terrorisme, et a recommandé au ministère de l'Intérieur de retirer cette demande.

Par un courrier en date du 30 mars 2023, le directeur général de la police nationale a fourni en réponse de nouveaux éléments de nature à justifier la demande de retrait.

Recommandation du 15 novembre 2023

Le 23 octobre 2023, l'OFAC a transmis une demande de retrait notifiée sur le fondement de l'article 6-1 de la LCEN, portant sur des images publiées par une boutique de vente en ligne présentant, parmi d'autres articles à caractère politique, une série de vêtements et de biens courants (t-shirts, hoodies, casquettes, tasses...) portant le slogan *ACTION DIRECTE* (accompagnée d'une étoile noire), couramment associé au groupement de fait du même nom, inactif depuis 1982. Les annonces afférentes n'étaient accompagnées d'aucun commentaire.

La personnalité qualifiée a considéré que la demande de retrait portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression qui n'était pas justifiée par un trouble à l'ordre public d'une gravité telle que le recours aux pouvoirs d'exception conférés à l'OFAC s'imposerait de manière irréfutable. À la suite de l'inexécution par le ministère de l'intérieur de sa recommandation tendant à ce qu'il retire cette demande, la personnalité qualifiée a saisi le tribunal administratif compétent d'une requête en annulation de ladite demande, le 6 février 2024.

¹⁵ Commission européenne, rapport sur la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/784 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, 14 février 2024, pp. 6-8.

Il convient d'indiquer qu'aucune recommandation n'a concerné les contenus pédopornographiques, dont on ne peut que regretter qu'ils ne présentent pas de difficulté de qualification.

Commentaire sur les conditions d'exercice de la mission de contrôle

Organisation de la mission de contrôle au sein de l'Arcom

Moyens humains mis à disposition

Conformément aux dispositions de l'article 5 du décret du 5 février 2015 précité, dans sa rédaction résultant du décret du 3 juin 2023 précité, la personnalité qualifiée dispose, pour l'exercice de sa mission de contrôle, de l'assistance d'agents de l'Autorité.

Compte tenu de la spécificité des contenus que les agents sont amenés à examiner dans ce cadre, seuls sont admis à assister la personnalité qualifiée les collaborateurs de l'Autorité se déclarant volontaires et ayant fait l'objet d'une décision d'aptitude préalable par la médecine du travail, à la suite d'un entretien d'évaluation psychologique par des psychologues cliniciens. Il est mis à disposition des agents une assistance psychologique qu'ils peuvent requérir, à tout moment et de manière confidentielle. Il est loisible aux agents de mettre fin à tout moment à leur participation à la mission. En outre, des séances collectives organisées à un rythme bimestriel permettent à l'équipe d'échanger sur les bonnes pratiques et sur la mission en elle-même.

En 2023, le nombre d'agents volontaires a accusé une baisse, notamment en raison de mouvements professionnels, avant de se stabiliser à douze volontaires, ce qui autorise une rotation optimale des agents mobilisés pour les séances.

Moyens techniques

Les moyens techniques mis en œuvre par les services de l'Autorité permettent à la personnalité qualifiée d'accéder, à partir d'un réseau dédié de consultation et de modes de communication distincts de ceux de l'Arcom, aux contenus dont l'OFAC demande le blocage, le retrait ou le déréférencement. Elle peut ainsi exercer ses vérifications sans risquer de porter atteinte à l'intégrité du système d'information de l'Autorité, ni à celui du ministère de l'intérieur.

Les éléments justifiant les demandes de l'OFAC sont mis à disposition de la personnalité qualifiée *via* un serveur distant, sécurisé et accessible depuis les seuls postes de visionnage dédiés. La qualité des relations de travail entre les services de l'Autorité et ceux du ministère de l'intérieur a permis de maintenir pleinement opérationnel le dispositif de visionnage, ce dont la personnalité qualifiée se félicite.

Le visionnage requiert deux postes de consultation. Les manipulations permettant de consulter les contenus sont conduites exclusivement sur ces postes par les agents assistant la personnalité qualifiée. L'accès aux postes de consultation est sécurisé et réservé aux seuls agents habilités à assister la personnalité qualifiée.

Organisation des séances

Les séances sont organisées selon un rythme hebdomadaire, permettant de visionner les contenus au plus près des demandes transmises par l'OFAC. Cette organisation vise à protéger au mieux la liberté d'expression, afin qu'en cas de recommandation de levée de la mesure administrative, la remise en ligne puisse avoir lieu dans les meilleurs délais.

Lorsque la personnalité qualifiée est destinataire d'une injonction de retrait transmise sur le fondement des articles 3 et 4 du règlement TCO, elle en contrôle la conformité dans les plus brefs délais, afin de pouvoir, s'il y a lieu, exercer les voies de recours prévues.

Une séance de contrôle est précédée d'une étape de préparation nécessitant plusieurs heures de travail, au cours de laquelle un agent prépare le dossier de séance contenant l'ensemble des demandes reçues de l'OFAC depuis la précédente séance. L'agent en charge de la préparation n'accède pas aux contenus. Deux agents de l'Autorité se relaient pour préparer ces séances.

Chaque séance de contrôle mobilise deux agents volontaires, chargés d'assister la personnalité qualifiée et de manipuler les postes de visionnage.

Une séance dure au maximum trois heures, pour minimiser l'exposition des agents, et permet d'examiner, en moyenne, environ 5 000 demandes adressées par l'OFAC.

Les agents volontaires participent en moyenne à deux séances de visionnage par trimestre.

Échanges avec les autorités administratives et judiciaires

Comme en 2022, la personnalité qualifiée se félicite de la qualité des échanges avec l'OFAC et

les membres de la cellule en charge des mesures administratives, et tient à saluer leur grande disponibilité et leur engagement soutenu dans la lutte contre la diffusion de contenus pédopornographiques ou terroristes, avec une sensibilité marquée aux enjeux de protection des droits et libertés individuelles.

De manière générale, la personnalité qualifiée salue la qualité des échanges qu'elle peut mener avec les autorités impliquées dans la lutte contre la diffusion de contenus pédopornographiques ou terroristes.

Elle relève en particulier la pertinence des échanges avec les magistrats du Parquet national anti-terroriste (PNAT) et le parquet de Paris, notamment la section P4 (Mineurs) et le pôle national de lutte contre la haine en ligne (PNLH), ainsi qu'avec l'autorité judiciaire en général, et l'importance de coordonner les qualifications juridiques pour permettre la cohérence de l'action publique.

Ces échanges contribuent pleinement à l'efficacité de l'action de contrôle menée par la personnalité qualifiée et se sont avérés particulièrement précieux lors des périodes de crise.

Contenus

Contenus pédopornographiques

La diffusion en ligne de l'image ou de la représentation à caractère pornographique d'un mineur est un délit, prévu et réprimé à l'article 227-23 du code pénal. Le caractère pornographique de la représentation s'apprécie *in concreto* et peut se déduire de la nature même de la représentation litigieuse comme du contexte de diffusion du contenu (par exemple, sur un forum de diffusion de contenus pédopornographiques). La personnalité qualifiée retient une interprétation rigoureuse de la loi pénale et a estimé régulières les demandes de retrait relatives à des représentations pédopornographiques qui relèvent du champ d'application de l'article 227-23 du code pénal qui proscrie également la représentation de tels actes.

Les contenus pédopornographiques qui incluent notamment des vidéos, représentent la très grande majorité des demandes que la personnalité qualifiée est amenée à contrôler (82 % en 2022 ; 80 % en 2023).

Dans le prolongement des conclusions du précédent bilan de la personnalité qualifiée (2022), il faut souligner qu'un même contenu peut être reproduit, diffusé sur de nombreux sites et faire l'objet de demande de retrait à chaque occurrence, ce qui contraint en pratique la personnalité quali-

fiée à contrôler régulièrement des contenus dont elle a déjà pris connaissance. À cet égard, il serait plus opérationnel pour la personnalité qualifiée de disposer d'outils techniques permettant de repérer utilement si un contenu a déjà été vérifié.

Dans la majorité des cas, les contenus présentent des atteintes sexuelles commises par un ou plusieurs adultes sur des personnes réelles. On relève que les contenus pédopornographiques font l'objet d'une dissémination particulièrement importante sur les services d'hébergement de contenus, notamment vidéo, en ligne. L'action de l'OFAC a notamment permis de supprimer de nombreux contenus échangés sur des forums dédiés.

La personnalité qualifiée constate cependant que les hébergeurs tendent, généralement, à retirer rapidement les contenus dès lors qu'ils leur sont signalés.

Une minorité de contenus présentent des personnes proches de l'âge adulte, dans des postures dénudées et sexualisées, à la limite de la pornographie légale. L'opération de qualification procède alors par étude du développement physique de la victime ainsi que par les informations contextuelles transmises par les auteurs du signalement initial.

Enfin, une part réduite mais cependant non négligeable des contenus consiste dans la représentation graphique d'atteintes sexuelles sur des personnages de fiction paraissant mineurs (bandes dessinées, extraits de films d'animation). Une partie de ces contenus est accessible sur des sites diffusant par ailleurs des contenus pornographiques dont la diffusion, à condition d'être rendue inaccessible au public mineur, est légale.

Contenus apologétiques ou provocant à la commission d'actes de terrorisme

Le délit d'apologie publique ou de provocation directe à la commission d'un acte de terrorisme, prévu et réprimé à l'article 421-2-5 du code pénal, est constitué dès lors que plusieurs éléments constitutifs sont réunis : d'une part, l'incitation à porter un regard favorable sur une infraction expressément qualifiée par la loi d'« acte de terrorisme » au sens de l'article 421-1 du code pénal, ou sur son auteur ; d'autre part, la volonté de les matérialiser par des propos, images ou actes présentant un caractère public.

Le recours à une procédure de retrait administratif d'urgence et dérogatoire au contrôle du juge judiciaire, telle que celle prévue à l'article 6-1 de la LCEN, se justifie dès lors que l'ampleur particulière de la diffusion du contenu prohibé est susceptible de favoriser le processus d'endocritinement d'individus et de les déterminer à la commission d'actes de terrorisme inspirés par les contenus visionnés, constituant un trouble particulièrement grave à l'ordre public.

Au cours de l'année 2023, la personnalité qualifiée a pu constater une légère évolution haussière du nombre de contenus terroristes contrôlés. Ces contenus demeurent, dans leur grande majorité, issus de l'idéologie islamique radicale (a). La personnalité qualifiée relève toutefois l'augmentation relative de contenus émanant du terrorisme d'extrême-droite (b).

L'opération « Déluge d'Al-Aqsa » menée par la branche armée du Hamas et le Jihad islamique palestinien, le 7 octobre 2023 en Israël, a été marquée par de nombreux actes de terrorisme dont la diffusion rapide, via de multiples canaux de communication au public en ligne, a eu des conséquences sur l'exercice de la mission de la personnalité qualifiée (c).

Enfin, la fin de l'année 2023 a été marquée par la commission de deux attentats terroristes sur le territoire national (d).

Des contenus relevant dans leur grande majorité de l'apologie du terrorisme islamique

Le contrôle des mesures administratives en 2023 permet de constater, comme en 2022, que les contenus susceptibles de relever de l'apologie ou la provocation directe à la commission d'actes de terrorisme se caractérisent par la grande hétérogénéité de supports et de situations représentées, allant de scènes de combat filmées et mises en scène à des commentaires favorables sur des actions terroristes ou leurs auteurs postés sur des réseaux sociaux. Ils nécessitent généralement une analyse du contexte de diffusion pour déterminer l'intention apologétique ou incitative du fournisseur de contenu.

Parmi les contenus sur lesquels la personnalité qualifiée est amenée à se prononcer de manière récurrente, ceux émanant des organisations terroristes elles-mêmes, au travers de leurs organes propagandistes, demeurent les plus nombreux et les plus facilement identifiables. Diffusés sous forme régulière au travers de gazettes, et bénéficiant d'une identité propre, ils peuvent être rediffusés en masse par leurs sympathisants qui se font l'écho des actes terroristes commis par le groupe qui en est à l'origine.

Les médias affiliés à l'État islamique ainsi qu'à Al-Qaïda demeurent les deux principaux acteurs de ces productions.

La personnalité qualifiée constate également la recrudescence de l'usage, par des particuliers non affiliés à une organisation terroriste, de comptes à faible durée de vie, de manière à contourner la

modération pro-active des réseaux sociaux, qui diffusent de brèves vidéos dont la mise en scène, souvent réduite à portion congrue, ainsi que les références, souvent obscures, ne sont accessibles qu'aux initiés. Les *anachîd*¹⁶, y compris interprétés en français par des auteurs d'actes terroristes, sont prévalents sur ce type de plateformes et peuvent donner lieu à des commentaires apologétiques (ou, au contraire, violemment opposés) chez les destinataires du contenu.

Augmentation de la prévalence de contenus issus du terrorisme d'extrême droite

La personnalité qualifiée constate, par rapport à l'année 2022, une augmentation des mesures administratives portant sur des contenus liés au terrorisme d'extrême droite.

Elle relève en particulier la prévalence de rediffusions d'images ou de montages de l'attentat de Christchurch (15 mars 2019, Nouvelle-Zélande), ainsi que le caractère récurrent de la diffusion, via de multiples sources, du manifeste rédigé par l'auteur de cet acte terroriste.

Les conséquences des attaques du 7 octobre 2023 du Hamas et du Jihad islamique palestinien en Israël

Les attaques terroristes du 7 octobre 2023 du Hamas en Israël se sont traduites par une claire rupture dans la nature et la volumétrie des contenus apologétiques ou incitatifs que la personnalité qualifiée est amenée à contrôler. Le caractère soudain des attaques s'est accompagné de la diffusion massive de contenus violents sur les réseaux sociaux dans les heures, voire les minutes suivant les attaques, sans qu'il ne soit toujours possible d'en attribuer l'origine aux témoins ou aux auteurs des exactions représentées.

Ces exactions, amplement documentées, ont permis de caractériser des atteintes intentionnelles à la vie et à l'intégrité des personnes, des enlèvements et des séquestrations, en relation directe avec une entreprise collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Dans ces situations, la personnalité qualifiée a échangé avec le Parquet national anti-terroriste (PNAT) et le Pôle national de lutte contre la haine en ligne (PNLH) du parquet de Paris. Elle a estimé que les commentaires en ligne se réjouissant des actes commis ou incitant à leur répétition constituaient en eux-mêmes des contenus apologétiques ou provocant au terrorisme, dès lors qu'ils étaient en relation directe avec les actions du Hamas et du Jihad islamique palestinien en octobre 2023.

¹⁶ Type de chants religieux associés à l'islam, dont certains, détournés de leur fonction primaire ou inventés pour l'occasion, constituent des signes de ralliement, voire des hymnes pour les organisations terroristes qui les produisent et les diffusent.

Pour répondre à l'ampleur des contenus diffusés dans le contexte de cette crise, la mobilisation rapide et efficace de la cellule en charge des mesures administratives de l'OFAC a permis d'identifier et de cibler avec précision les canaux de diffusion utilisés par les groupes impliqués dans ces attaques pour diffuser leur propagande, dont la cible n'est pas, au premier chef, des destinataires principalement établis en Occident.

La multiplication de contenus liés aux organismes de propagande du Hamas et du Hezbollah s'est accompagnée d'une diminution parallèle de la prévalence des contenus de propagande liés à l'État islamique et à Al-Qaïda dans les demandes formulées par l'OFAC. La personnalité qualifiée a cependant constaté un effet rebond dans un second temps, dans la mesure où les organismes de propagande de ces deux groupes ont cherché à capitaliser sur les attaques terroristes d'octobre 2023, ainsi que sur l'aggravation du conflit israélo-palestinien et les interventions armées d'Israël à Gaza qui s'en sont suivies, en les intégrant dans leur propre dispositif de communication à destination de leurs sympathisants.

Conséquences des attentats commis sur le territoire français

Les deux attentats meurtriers commis sur le territoire français en octobre et décembre 2023, ayant fait l'objet d'une déclaration d'allégeance à l'État islamique par leurs auteurs, n'ont pas donné lieu à une recrudescence observable de demandes de retrait en lien avec ces actes terroristes.

Regard sur la cohérence générale du cadre applicable au contrôle des mesures administratives décidées par l'OFAC

Application parallèle de deux dispositifs complémentaires

Le cadre juridique applicable en France au contrôle des mesures administratives de retrait, blocage et déréférencement est resté stable depuis 2014, jusqu'à son adaptation pour la mise en œuvre du règlement TCO en 2022.

Le législateur a privilégié une approche consistant à permettre l'application du nouveau dispositif prévu par le TCO en parallèle de celui préexistant en France. Il en résulte que les hébergeurs au sens de la LCEN qui pourraient être regardés comme des FSH au sens du règlement TCO sont soumis à deux dispositifs d'injonction de retrait des contenus terroristes dont les différences semblent plutôt sources de complémentarité.

À cet égard, si le règlement TCO prévoit la sanction pénale des hébergeurs qui ne retireraient pas sous 1 heure les contenus faisant l'objet d'une injonction, l'article 6-1 LCEN permet de mettre à contribution les autres intermédiaires de la chaîne technique de diffusion d'un contenu en ligne, comme les FAI et les moteurs de recherche, pour bloquer l'accès et déréférencer ceux qui ne seraient pas retirés, sous peine de sanction pénale.

Dans les deux cas, un des éléments essentiels pour apprécier la nécessité et la proportionnalité de ces dispositifs d'injonctions administratives est l'existence de garanties suffisantes pour protéger la liberté d'expression, notamment des voies de recours pour contester et demander l'annulation des injonctions.

Harmonisation du contrôle et des voies de recours

Par cohérence, le législateur a souhaité que « toutes les injonctions de retrait seront transmises à la personnalité qualifiée, qui pourra superviser l'ensemble des demandes de retrait concernant des contenus terroristes »¹⁷. Toutefois, les modalités d'intervention de la personnalité qualifiée, et plus particulièrement les délais de son intervention, varient significativement selon la base légale de l'injonction, ce qui peut poser question dans la mesure où l'atteinte à la liberté d'expression des fournisseurs de contenus est substantiellement la même.

Ainsi, pour le contrôle des injonctions adressées par l'OFAC en application de l'article 6-1 LCEN, la personnalité qualifiée doit d'abord adresser une recommandation à l'OFAC d'annuler des injonctions et, en cas de refus, contester sous deux mois l'injonction devant le tribunal administratif. Pour celles adressées par l'OFAC à des opérateurs établis en France sur le fondement du règlement TCO, la personnalité qualifiée peut directement en demander l'annulation au tribunal administratif, qui doit être saisi sous 48 heures et doit statuer ensuite sous 72 heures¹⁸. Enfin, la personnalité qualifiée peut elle-même annuler les injonctions adressées par un autre État membre à un opérateur établi en France sur le fondement du règlement TCO, de sa propre initiative ou sur recours du FSH ou du fournisseur de contenus.

S'agissant tout particulièrement du contrôle des injonctions adressées sur le fondement de l'article 6-1 de la LCEN, qui correspondent à la majorité des injonctions adressées par la Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS), la personnalité qualifiée relève l'impossibilité de saisir le tribunal administratif avant un délai de deux

¹⁷ Rapport de la commission mixte paritaire du 19 juillet 2022 sur la loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 précitée.

¹⁸ II art. 6-1-1 et I art. 6-1-5 LCEN. La personnalité qualifiée reçoit également copie - pour information - des injonctions adressées par PHAROS à des opérateurs étrangers, qui relèvent selon le règlement du contrôle de l'homologue de la personnalité qualifiée dans l'État d'établissement de l'hébergeur visé par l'injonction.

mois suite à la recommandation à PHAROS, lorsque l'OFAC, comme cela a été le cas à l'occasion de la dernière recommandation, ne donne pas de réponse explicite, dans l'intervalle, à la demande de la personnalité qualifiée. Or la recommandation n'est pas suspensive, ce qui ne permet pas d'assurer une réactivité satisfaisante et pourrait ainsi compromettre la pleine effectivité du contrôle opéré par la personnalité qualifiée. Il pourrait s'avérer dès lors pertinent d'envisager la création d'une voie de recours spéciale afin de permettre à la personnalité qualifiée de contester une injonction de retrait sur le fondement du droit national préexistant au règlement TCO et d'obtenir une décision du juge à bref délai, comme c'est le cas lorsqu'elle veut contester une injonction de retrait adressée par PHAROS (à des opérateurs établis en France) sur le fondement de l'article 3 du règlement TCO.

Outre le contrôle de la personnalité qualifiée, l'article 6-1-5 de la LCEN organise des voies de droit permettant aux fournisseurs de contenus concernés par l'injonction, ainsi qu'aux fournisseurs de services d'hébergement, de contester les injonctions adressées sur le fondement du règlement TCO. Pour contester celles adressées par l'OFAC à des hébergeurs établis en France (sur le fondement de l'article 3 de la LCEN), la personnalité qualifiée, le FSH et le fournisseur de contenus concernés par une telle injonction « *peuvent demander au président du tribunal administratif ou au magistrat délégué par celui-ci l'annulation de cette injonction, dans un délai de quarante-huit heures à compter soit de sa réception, soit, s'agissant du fournisseur de contenus, du moment où il est informé par le fournisseur de services d'hébergement du retrait du contenu. Il est statué sur la légalité de l'injonction de retrait dans un délai de soixante-douze heures à compter de la saisine.* »

Ce recours, qui s'ajoute aux référés « liberté » et « suspension » de droit commun des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, n'a pas de caractère suspensif. Ce jugement est susceptible d'appel dans un délai de dix jours à compter de sa notification et, en ce cas, la juridiction d'appel est tenue de statuer dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. Comme le relève la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 2022¹⁹ ayant déclaré conforme à la Constitution la loi du 16 août 2022, le défaut de caractère suspensif de cette procédure de recours est équilibré par la célérité du jugement au fond. Dans le cadre « *du recours spécifique en annulation* », le Conseil constitutionnel souligne en effet la célérité avec

laquelle le juge doit être saisi, puis statuer : « *les dispositions contestées permettent qu'il soit statué dans de brefs délais sur la légalité de l'injonction de retrait et, en cas d'annulation, que les contenus retirés, dont le TCO impose la conservation, soient rétablis.* »²⁰

La personnalité qualifiée invite dès lors le législateur à envisager l'opportunité d'une harmonisation des modalités de contrôle de la personnalité qualifiée et des voies de recours disponibles dans le cadre des dispositifs applicables à la lutte contre la diffusion de contenus à caractère terroriste, et de manière générale pour toutes les dispositions en lien avec les articles 6-1 et 6-1-1 de la LCEN.

Conclusion

La liberté d'expression et de communication est un fondement constitutionnel d'autant plus précieux que son exercice est une condition essentielle de la démocratie. C'est pour cette raison que les atteintes portées au libre exercice de cette faculté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

L'office de la personnalité qualifiée, en charge du contrôle des mesures administratives adressées en application de l'article 6-1 de la LCEN comme du règlement TCO, vise à limiter les retraits injustifiés de contenus. Sa mission contribue, en ce sens, à garantir que les atteintes à la liberté d'expression sont strictement circonscrites aux contenus pédo-criminels et terroristes.

Parce qu'il s'agit d'un dispositif particulièrement attentatoire à la liberté d'expression, en ce qu'il ne fait intervenir la vérification qu'en aval du retrait ou du blocage de contenus, la personnalité qualifiée relève que ces dispositions sont, et doivent demeurer, des dérogations exceptionnelles au droit commun, justifiées de manière restrictive par des obligations impérieuses²¹. Elle insiste sur la nécessité de prévoir des garanties efficaces, notamment en permettant aux fournisseurs de services, ainsi qu'aux plateformes, de contester utilement les injonctions qui les concernent.

¹⁹ Conseil constitutionnel, décision du 13 août 2022 n° 2022-841.

²⁰ Précédemment à cette décision, le Conseil constitutionnel avait censuré l'essentiel de la loi du 24 juin 2020 (dite « Avia ») au motif notamment que « l'engagement d'un recours contre la demande de retrait n'est pas suspensif et le délai d'une heure laissé à l'éditeur ou l'hébergeur pour retirer ou rendre inaccessible le contenu visé ne lui permet pas d'obtenir une décision du juge avant d'être contraint de le retirer » (Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet ; Cons. constit., déc. n° 2020-801 du 18 juin 2020, cons. 7, avec un commentaire au Cahier).

²¹ Cons. const., 17 mai 2024, n° 2024-866-DC.



Retrouvez-nous sur :

www.arcom.fr

 [@Arcom](https://www.linkedin.com/company/arcom)

 [@Arcom_fr](https://twitter.com/Arcom_fr)

 [@ArcomFR](https://www.facebook.com/ArcomFR)