

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2024

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 2024 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
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)	4
Extension des mesures administratives aux images de tortures ou d'actes de barbarie au sens de l'article 222-1 du code pénal	5
Extension des mesures administratives à la cession ou l'offre illicites de stupéfiants en ligne au sens de l'article 222-39 du code pénal	5
Compte-rendu des activités de contrôle de la personnalité qualifiée	7
▪ Chiffres 2024	7
▪ Recommandations formulées par la personnalité qualifiée en 2024 en application de l'article 6-1 de la LCEN	9
▪ Contentieux	9
Commentaire sur les conditions d'exercice de la mission de contrôle	9
▪ Organisation de la mission de contrôle au sein de l'Arcom	9
. Moyens humains mis à disposition	9
. Moyens techniques	10
. Organisation des séances	10
. Echanges avec les autorités administratives et judiciaires	10
▪ Contenus	11
. Contenus pédopornographiques	11
. Contenus apologétiques ou provocant à la commission d'actes de terrorisme	11
▪ Regard sur la cohérence générale du cadre applicable au contrôle des mesures administratives décidées par l'OFAC	12
. Application parallèle de deux dispositifs complémentaires s'agissant de la lutte contre la diffusion de contenus terroristes	12
. Harmonisation du contrôle et des voies de recours dans le cadre des deux dispositifs de la lutte contre la diffusion de contenus terroristes	13
. Harmonisation du contrôle et des voies de recours dans le cadre de l'extension du dispositif de mesures administratives à de nouveaux contenus illicites	13
. Vue d'ensemble	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.

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

La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a créé une mesure administrative de contrôle des services de communication électronique, dérogatoire 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.

L'autorité administrative désignée par décrets¹ pour l'exercice de ces compétences, définies à l'article 6-1 de la LCEN, est l'Office anti-cybercriminalité (OFAC), placé au sein de la direction nationale de la police judiciaire et qui opère notamment la Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recouvrement et d'orientation des signalements (dite « PHAROS »).

À ce titre, l'OFAC est chargé d'enjoindre aux éditeurs de contenus ainsi qu'aux hébergeurs de retirer les contenus susmentionnés².

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 fournisseurs d'accès à internet (FAI) de procéder au blocage des services en ligne contrevenant aux dispositions légales susmentionnées. L'office peut également notifier les adresses électroniques de ces services aux moteurs de recherche et aux annuaires en vue de leur déréférencement.

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'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

La personnalité qualifiée a pour mission de s'assurer 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 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 européen.

Le législateur français³ a choisi de faire coexister le nouveau dispositif européen issu du TCO avec le dispositif de retrait applicable depuis 2014 au titre de l'article 6-1 de la LCEN⁴. Les deux régimes sont mis en œuvre d'une part, et contrôlés d'autre part, par les mêmes autorités, et reposent sur des principes de fonctionnement très proches.

L'OFAC est ainsi compétent⁵ pour émettre des injonctions de retrait sur le fondement de l'article 3 du TCO.

¹ 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.

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.

² À la suite de la promulgation de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (loi SREN), les fournisseurs de services d'hébergement sont définis au 2^e du I de l'article 6 de la LCEN.

³ 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.

⁴ Une proposition de règlement européen établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, en cours de négociation, est susceptible de venir compléter le dispositif de l'article 6-1 de la LCEN s'agissant des contenus à caractère pédopornographique.

⁵ 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.

La personnalité qualifiée de l'Arcom est compétente pour procéder à l'examen approfondi des injonctions de retrait transfrontalières émises par une autorité compétente d'un autre État membre à l'encontre d'un fournisseur de services d'hébergement (FSH) établi en France, d'office ou sur saisine. Dans ce cas, elle dispose de 72 heures pour rendre une décision motivée. Le FSH ou le fournisseur du contenu ciblé par l'injonction de retrait peuvent contester la décision de la personnalité qualifiée 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 à l'encontre des FSH établis en France, dans d'autres États membres ou en dehors de l'Union européenne. Si elle constate une irrégularité, 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. Le contrôle de la personnalité qualifiée ainsi que les recours prévus permettent de garantir une protection équilibrée des droits fondamentaux.

Extension des mesures administratives aux images de tortures ou d'actes de barbarie au sens de l'article 222-1 du code pénal

En 2024, par la loi SREN⁶, le législateur a choisi d'étendre la procédure de retrait instituée par l'article 6-1, pour une période d'expérimentation de deux ans, aux images de tortures ou d'actes de barbarie au sens de l'article 222-1 du code pénal⁷.

Ce dispositif, auquel le législateur n'a attaché aucune sanction pénale, est entré en vigueur en février 2025 après publication d'un décret⁸ précisant les modalités de mise en œuvre des voies de recours et du dispositif expérimental de retrait des contenus, et renvoyant aux dispositions de l'article 6-1 de la LCEN s'agissant des modalités de contrôle par la personnalité qualifiée.

La loi prévoit un mécanisme de contrôle *a posteriori* des mesures administratives par une personnalité qualifiée similaire à celui prévu au titre de l'article 6-1 de la LCEN, complété d'un recours en annulation devant le président du tribunal administratif dans un délai de 48 heures, au profit de la personnalité qualifiée, ainsi que des fournisseurs de contenus et des hébergeurs ciblés par la mesure, sur le modèle du recours prévu à l'article 6-1-5 de la LCEN en ce qui concerne les injonctions relatives à des contenus terroristes en application du règlement TCO⁹. Ce recours spécial a également été étendu¹⁰ aux injonctions de retrait de contenus pédopornographiques émises en application de l'article 6-1 de la LCEN.

L'expérimentation est entrée en application le 20 février 2025. Dès lors, elle n'a pas eu d'effet sur l'activité de la personnalité qualifiée en 2024.

La personnalité qualifiée relève que l'article 222-1 du code pénal ne définit pas les tortures et actes de barbarie dont il organise la répression¹¹. La jurisprudence en a précisé les contours dans le cadre des procédures pénales ayant pu être engagées sur ce fondement : le juge judiciaire, dans le cadre de son office, considère que l'infraction est caractérisée si la commission d'un ou plusieurs actes d'une gravité exceptionnelle dépassent de simples violences et occasionnent à la victime une douleur et une souffrance aiguës aux fins de nier à celle-ci la dignité de la personne humaine¹². Cette définition peut poser des difficultés de mise en œuvre dans le cadre du simple visionnage de contenus vidéos sans possibilité de contextualisation ni d'enquête.

Extension des mesures administratives à la cession ou l'offre illicites de stupéfiants en ligne au sens de l'article 222-39 du code pénal

La loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, adoptée par le Parlement le 29 avril 2025, comporte des dispositions visant à étendre le champ des contenus susceptibles de faire l'objet d'une mesure administrative en application de l'article 6-1 de la LCEN aux contenus diffusés en

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ À la suite de la promulgation de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (loi SREN), les fournisseurs de services d'hébergement sont définis au 2^e du 1 de l'article 6 de la LCEN. 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.

⁹ Une proposition de règlement européen établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants, en cours de négociation, est susceptible de venir compléter le dispositif de l'article 6-1 de la LCEN s'agissant des contenus à caractère pédopornographique.

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 L'article 222-1 du code pénal dispose que « le fait de soumettre une personne à des tortures ou à des actes de barbarie est puni de quinze ans de réclusion criminelle ».

¹² Crim., 10 janv. 2006, n° 05-86216.

infraction à la législation sur la cession ou l'offre illicites de stupéfiants relevant de l'article 222-39 du code pénal¹³.

Comme pour les injonctions relatives à des images de tortures et d'actes de barbarie, la loi reprend le mode de contrôle *ex post* de l'article 6-1 de la LCEN faisant intervenir une personnalité qualifiée, ainsi que les voies de recours spéciales prévues à l'article 6-1-5 de la LCEN, qui sont étendues par ailleurs à la contestation des injonctions sur des contenus à caractère terroriste en application de l'article 6-1 de la LCEN, harmonisant ainsi les voies de recours spéciales prévues pour les injonctions de retrait des contenus terroristes sur le fondement du 6-1 et du 6-1-1 de la LCEN.

La fonction de personnalité qualifiée désignée au sein du collège de l'Arcom est exercée par **Mme Laurence Pécaut-Rivolier**, magistrat de l'ordre judiciaire, conseillère à la Cour de Cassation¹⁴.

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'Arcom¹⁵.

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 en 2024 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.

En 2024, les membres du collège de l'Arcom désignés en qualité de personnalité qualifiée et de personnalité qualifiée suppléante ont mené à cette fin **40 séances de visionnage**, à raison d'une séance d'une à deux 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 sous une heure de contenus terroristes, émises sur le fondement du règlement TCO à l'encontre d'hébergeurs établis en France. 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.

Chiffres 2024

Note méthodologique : les chiffres présentés ci-dessous correspondent au nombre de demandes (retrait, blocage, déréférencement) contrôlées par la personnalité qualifiée durant l'année 2024.

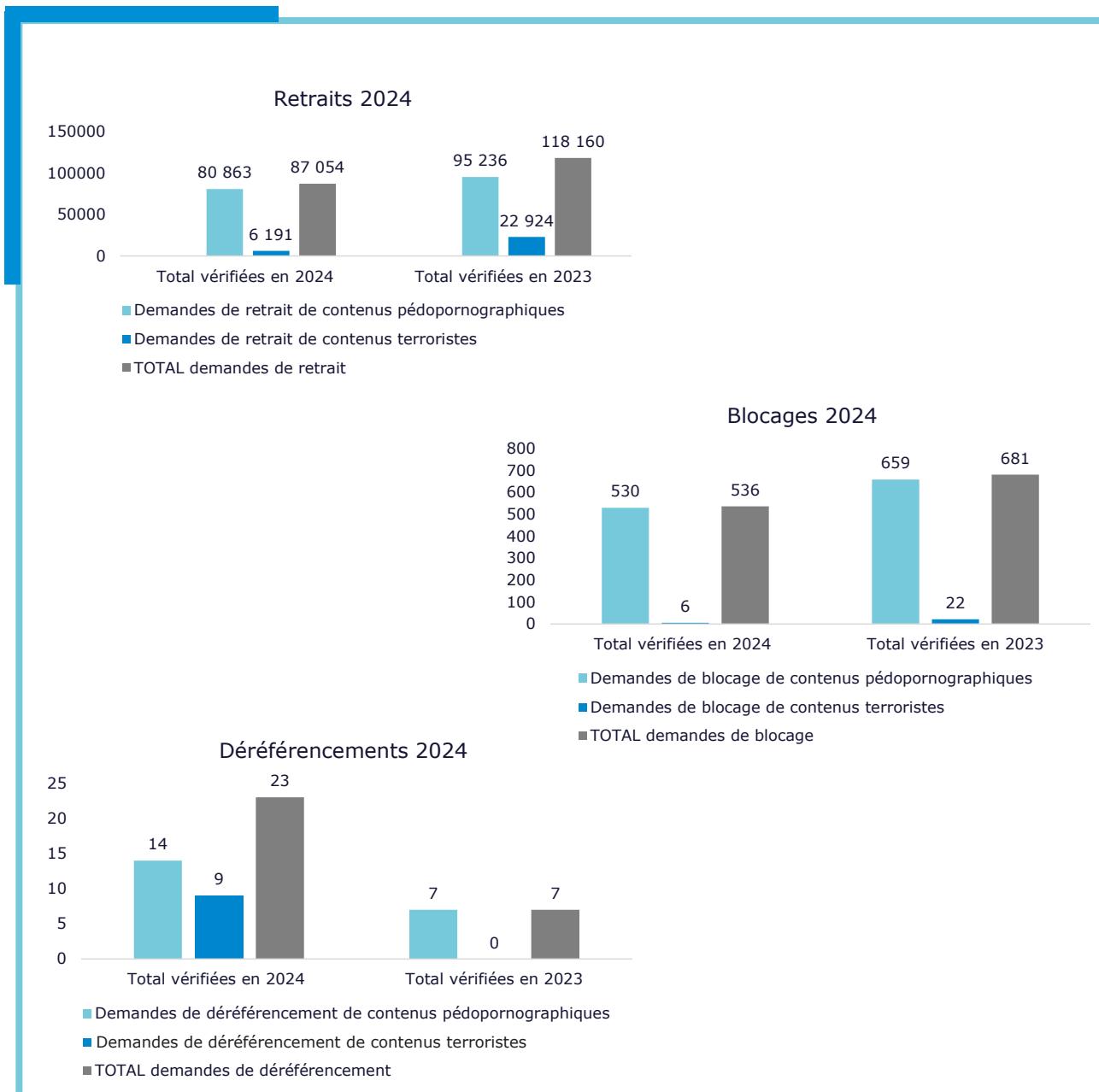
Chiffres relatifs à l'article 6-1

	Réf 2023 vérifiées en 2024	Réf 2024 vérifiées en 2024	Réf 2024 vérifiées en 2025	Total réf vérifiées en 2024	Total réf 2024 vérifiées
RETRAITS 2024					
Demandes de retraits de contenus pédopornographiques	62	79 365	1 498	80 925	80 863
Demandes de retraits de contenus terroristes	26	6 163	28	6 217	6 191
Total des demandes de retraits	88	85 528	1 526	87 142	87 054
BLOCAGES 2024					
Demandes de blocages de contenus pédopornographiques	86	518	12	616	530
Demandes de blocages de contenus terroristes	2	6	0	8	6
Total des demandes de blocages	88	524	12	624	536
DÉRÉFÉRENCEMENTS 2024					
Demandes de déréférencements de contenus pédopornographiques	0	2	12	14	14
Demandes de déréférencements de contenus terroristes	0	7	2	9	9
Total des demandes de déréférencements	0	9	14	23	23

¹³ L'article 222-39 du code pénal dispose que « la cession ou l'offre illicites de stupéfiants à une personne en vue de sa consommation personnelle sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».

¹⁴ Décision n° 2022-293 du 17 mai 2022 portant désignation, par l'Arcom, de la personnalité qualifiée mentionnée à l'article 6-1 de LCEN.

¹⁵ Décision n° 2023-141 du 22 février 2023 portant désignation, par l'Arcom, du suppléant de la personnalité qualifiée mentionnée à l'article 6-1-2 de la LCEN.



Les contenus à caractère pédopornographique demeurent majoritaires dans les demandes de retrait par rapport aux contenus à caractère terroriste, puisqu'ils représentent environ 92 % des demandes contrôlées par la personnalité qualifiée en 2024, répartition équivalente à celle constatée aux années précédentes. Après la hausse des demandes de retrait observée en 2023 par rapport à l'année 2022, tous les chiffres de retrait et de blocage sont en forte baisse en 2024 par rapport à l'année précédente.

La baisse est particulièrement notable s'agissant des contenus d'apologie du terrorisme. Cette évolution peut s'expliquer par le caractère excep-

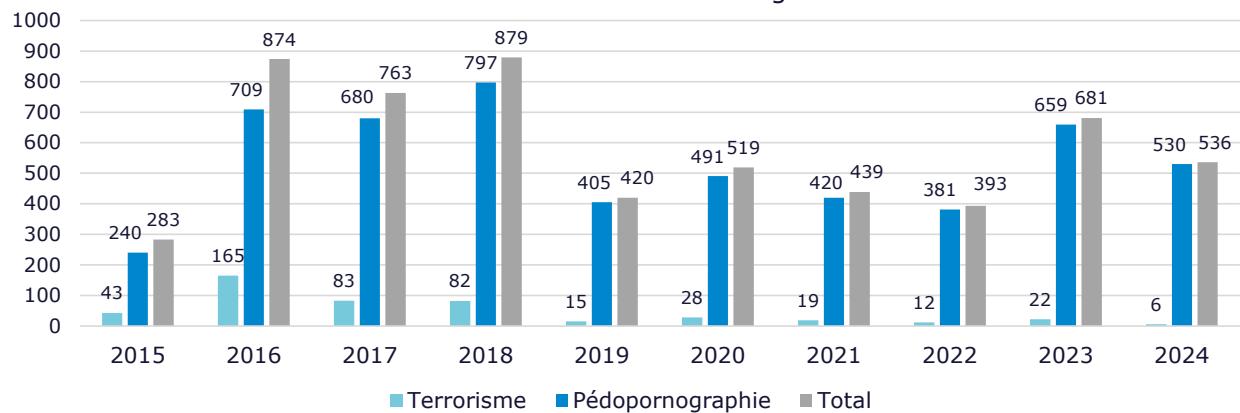
tionnel de l'année 2023, marquée par les crises géopolitiques, en particulier les attaques terroristes du Hamas le 7 octobre 2023 en Israël et ses conséquences.

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 par l'OFAC (environ 88 % s'agissant des contenus pédopornographiques et 95 % en matière terroriste, soit 90 % de l'ensemble des demandes de retrait).

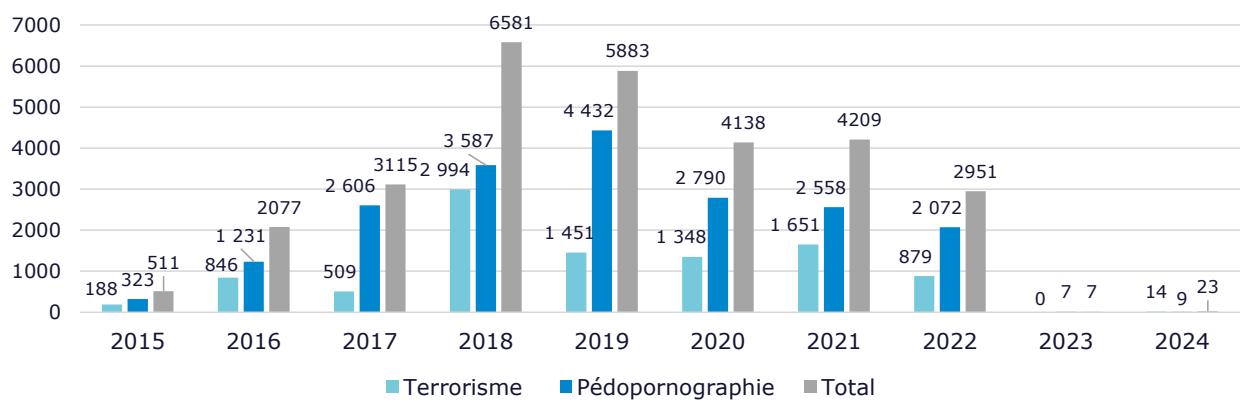
Évolution annuelle des demandes de retrait contrôlées



Évolution annuelle des demandes de blocage contrôlées



Évolution annuelle des demandes de déréférencement contrôlées



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 terroristes¹⁶.

Injonctions de retrait émises par l'OFAC

En 2024, l'OFAC a émis 159 injonctions de retrait de contenus terroristes sur le fondement de l'article 6-1-1 de la LCEN, toutes adressées à des hébergeurs établis hors de France¹⁷.

Toutes ont été exécutées, la majorité (75 %) dans le délai d'une heure prévu par le règlement. 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. 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 2024.

Recommandations formulées par la personnalité qualifiée en 2024 en application de l'article 6-1 de la LCEN

La personnalité qualifiée n'a pas été amenée à formuler de recommandation en 2024.

Elle relève l'approfondissement des échanges avec l'OFAC, en amont de l'envoi de demandes de retrait portant sur des contenus possiblement illicites. Ce dialogue exigeant avec l'OFAC permet d'affiner en temps réel la pratique décisionnelle de la personnalité qualifiée et contribue à l'amélioration continue du ciblage des mesures administratives.

Contentieux

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.

Ce contentieux est toujours pendant.

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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Il ressort de la consultation de PERCI (plateforme européenne centralisant les injonctions TCO) que 2227 injonctions de retrait ont été émises en 2024, tous pays confondus, en nette progression par rapport aux 761 injonctions émises en 2023.

En outre, des séances collectives organisées à un rythme trimestriel permettent à l'équipe d'échanger sur les bonnes pratiques et sur la mission en elle-même.

En 2024, la mission compte onze agents volontaires : neuf sont chargés d'assister la personnalité qualifiée et de manipuler les postes de visionnage et deux de préparer 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.

Les injonctions de retrait adressées sur le fondement du règlement TCO sont notamment accessibles par le biais de la plateforme PERCI¹⁸ opérée par Europol, qui permet le suivi des injonctions envoyées ainsi que l'examen approfondi des injonctions transfrontières (adressées par des autorités compétentes d'un État membre à des hébergeurs établis dans d'autres États membres).

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 en outre deux des neuf 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.

Échanges avec les autorités administratives et judiciaires

Comme depuis le début de sa mission, 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 se félicite en particulier de la qualité de la coopération entre Europol et les services de l'Arcom dans l'accès à la plateforme PERCI.

Elle relève enfin 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.

¹⁸ Plateforme européenne de retrait des contenus illicites.

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 proscrit également la représentation de tels actes.

Les contenus pédopornographiques, qui incluent une majorité de vidéos, représentent la très grande majorité des demandes que la personnalité qualifiée est amenée à contrôler (80 % en 2023 ; 92 % en 2024).

Dans le prolongement des conclusions des précédents rapports de la personnalité qualifiée, 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 qualifiée 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.

Une minorité de contenus présentent des personnes proches de l'âge adulte, dénudées et dans des postures 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.

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 proposant par ailleurs des contenus pornographiques dont la diffusion, à condition d'être rendue inaccessible au public mineur, est légale.

Enfin, la personnalité qualifiée observe que si l'usage abusif des outils d'intelligence artificielle générative aux fins de création des contenus pédopornographiques est bien établi par les services enquêteurs, cela ne se retrouve pas encore de manière significative dans les contenus dont elle prend connaissance.

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'endoctrinement 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.

L'année 2023 a été atypique, marquée par une forte recrudescence des contenus apologétiques du terrorisme objets d'une mesure administrative dans un contexte de fortes perturbations géopolitiques. La personnalité qualifiée relève que l'année 2024 se distingue par une nette baisse des mesures administratives visant ce type de contenus, le nombre de mesures les concernant retombant au niveau constaté en 2020.

Le nombre de contenus apologétique que la personnalité qualifiée est amenée à contrôler demeure très fortement dépendant des circonstances géopolitiques, tant vis-à-vis de la prévalence des contenus signalés que de leur éventuelle qualification juridique. Par exemple, le brusque effondrement du régime baasiste de Bachar al-Assad et la mise en lumière consécutive du mouvement *Hayat Tahrir Al-Cham* (HTC) aurait pu être accompagné d'une recrudescence des demandes de retrait en matière terroriste, ce qui n'a pas été constaté.

Le contrôle des mesures administratives permet de constater 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 graphique 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. Les demandes portant sur les contenus suprémacistes relevant du terrorisme d'extrême-droite ont connu en 2024 une diminution proportionnelle à celle constatée sur l'ensemble des demandes relatives aux contenus apologétiques du terrorisme.

La personnalité qualifiée constate la popularité 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 proactive des réseaux sociaux ; ils 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 *anachíd*¹⁹, 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.

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

Application parallèle de deux dispositifs complémentaires s'agissant de la lutte contre la diffusion de contenus terroristes

Le cadre juridique applicable en France au dispositif 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 consistante à permettre l'application du nouveau dispositif prévu par le règlement 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 de la 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

¹⁹ 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.

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 dans le cadre des deux dispositifs de la lutte contre la diffusion de contenus terroristes

Par cohérence, le législateur a souhaité que « *toutes les injonctions de retrait [soient] transmises à la personnalité qualifiée, qui pourra superviser l'ensemble des demandes de retrait concernant des contenus terroristes* ». 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 est substantiellement la même.

Ainsi, pour le contrôle des injonctions adressées par l'OFAC en application de l'article 6-1 de la LCEN, qui correspondent à la majorité des injonctions adressées par PHAROS, la personnalité qualifiée doit d'abord, en l'état actuel du droit, adresser une recommandation à l'OFAC d'annuler une injonction illicite et, en cas de refus, contester sous deux mois celle-ci devant le tribunal administratif, lequel n'est tenu par aucun délai. Dans ce cadre, la personnalité qualifiée est ainsi dans l'impossibilité de saisir le tribunal administratif avant un délai de deux mois à la suite de la recommandation à l'OFAC, lorsque ce dernier ne donne pas de réponse explicite, dans l'intervalle, à la demande de la personnalité qualifiée, comme cela a été le cas à l'occasion de la dernière recommandation.

Or la recommandation n'est pas suspensive, ce qui ne permet pas d'assurer une réactivité satisfaisante et compromet l'effectivité du contrôle *a posteriori* opéré par la personnalité qualifiée.

L'article 12 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, adoptée le 29 avril 2025 par le Parlement, permettra à la personnalité qualifiée de demander directement au tribunal administratif, qui doit être saisi sous 48 heures et doit statuer

ensuite sous 72 heures, l'annulation des injonctions de retrait des contenus terroristes adressées par l'OFAC en application de l'article 6-1 de la LCEN.

Cette évolution aboutira ainsi à pleinement aligner les recours dont disposent la personnalité qualifiée, le FSH ou le fournisseur de contenus pour contester à bref délai, l'ensemble des injonctions émises par l'OFAC en matière de terrorisme, qu'elles soient émises sur le fondement du dispositif national de l'article 6-1 de la LCEN ou du règlement TCO²⁰.

Harmonisation du contrôle et des voies de recours dans le cadre de l'extension du dispositif de mesures administratives à de nouveaux contenus illicites

Le champ des contenus susceptibles de faire l'objet de mesures administratives de retrait, blocage et déréférencement connaît ces dernières années une évolution à un rythme soutenu, marqué d'abord par la création d'un dispositif expérimental de retrait des images de tortures et d'actes de barbarie, en mai 2024, puis par l'extension de l'article 6-1 de la LCEN aux contenus en lien avec la cession ou l'offre illicites de stupéfiants en 2025. Dans le cadre de ces deux extensions, le législateur a prévu le même dispositif de double contrôle, incluant les voies de recours contentieux spéciales et un pouvoir de recommandation.

Vue d'ensemble

La personnalité qualifiée se félicite du fait que le législateur se soit saisi de l'opportunité d'une harmonisation des modalités de contrôle de la personnalité qualifiée et des voies de recours disponibles dans le cadre de l'ensemble des injonctions visant au retrait, au blocage et au déréférencement de contenus illicites en ligne (contenus terroristes et pédopornographiques ; tortures et actes de barbarie ; cession ou offre illicites de stupéfiants). Pour contrôler l'ensemble des injonctions, la personnalité qualifiée dispose ainsi soit de voies de recours spéciales au contentieux, soit d'un pouvoir de recommandation²¹.

²⁰ Sauf en ce qui concerne le contrôle des injonctions relatives à des contenus terroristes émises sur le fondement du règlement TCO (art. 6-1-5 de la LCEN), où la personnalité qualifiée dispose uniquement des voies de recours contentieux spéciales (à l'exclusion du pouvoir de recommandation). Par ailleurs, dans le cadre d'une procédure spécifique, 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. Si elle ne dispose pas de pouvoir de recommandation explicite dans ce cadre, elle peut échanger, notamment via PERCI, avec les autorités compétentes pour mieux comprendre leur démarche.

²¹ Sauf en ce qui concerne le contrôle des injonctions de contenus à caractère terroriste émises sur le fondement du règlement TCO (art. 6-1-5 de la LCEN).

Elle relève que le choix d'un délai de recours contentieux réduit à 48 heures, cohérent avec celui retenu dans le cadre du règlement TCO, opère une conciliation adaptée entre l'atteinte portée à la liberté d'expression des fournisseurs de contenus et l'objectif de sauvegarde de l'ordre public, sans méconnaître les droits de la défense. Pour autant, ce délai impératif de 48 heures, y compris hors jours ouvrés, est susceptible de s'avérer très contraignant d'un point de vue opérationnel.

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. Pour cette raison, 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 européen relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, 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 pédocriminels, terroristes, aux images de tortures et d'actes de barbarie ainsi qu'à la cession ou l'offre illicites de stupéfiants.

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 impérieuses²². Elle insiste sur la nécessité de prévoir des garanties efficaces, notamment en permettant aux fournisseurs de contenus, ainsi qu'aux fournisseurs de services, de contester utilement les injonctions qui les concernent. À ce titre, elle se félicite de l'harmonisation des voies

de recours ainsi que du maintien du pouvoir de recommandation par l'article 28 de la loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic, adoptée au Parlement le 29 avril 2025.

Toutefois, la personnalité qualifiée souligne que le souhait du législateur d'étendre le champ du dispositif de retrait exceptionnel à des contenus troubant gravement l'ordre public (tortures et actes de barbarie, infractions à la législation sur les stupéfiants...) doit impérativement s'accompagner d'un renforcement équivalent des moyens humains et techniques attribués à l'OFAC – et dans une moindre mesure, ceux de l'Arcom - sous peine de dégrader l'efficacité globale du dispositif, au détriment de la lutte contre les contenus terroristes et pédopornographiques.

²² Cons. const., 18 juin 2020, précité ; v. aussi déc. du 13 août 2022, no 2022-841 DC.



Retrouvez-nous sur :

www.arcom.fr

 [@Arcom](#)

 [@Arcom_fr](#)

 [@arcom.fr](#)

 [@ArcomFR](#)