

## Réseaux sociaux : la lutte contre les contenus haineux en Allemagne

Frank MEIXNER

Pia FIGGE

Octobre 2019



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes – Cerfa* – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Cette *Note* est publiée dans le cadre du *Dialogue d'avenir franco-allemand*, un projet mené en coopération par le Cerfa à l'Ifri, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la fondation Robert Bosch.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0083-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2019

**Comment citer cette publication :**

Frank Meixner et Pia Figge, « Réseaux sociaux : la lutte contre les contenus haineux en Allemagne », *Notes du Cerfa*, n° 149, Ifri, octobre 2019.

**Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

Site internet : [ifri.org](http://ifri.org)

## *Notes du Cerfa*

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

## Le Cerfa

Le [Comité d'études des relations franco-allemandes \(Cerfa\)](#) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Auswärtiges Amt. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark est secrétaire général du Cerfa. Katja Borck est chargée de projets et du « [Dialogue d'avenir franco-allemand](#) ». Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

## Les auteurs

Le *Regierungsdirektor* **Frank Meixner** est responsable du *Referat für Grundsatzfragen und Verfahrensentwicklung* de l'Abteilung VIII (Network Enforcement Act, Consumer Protection) du Bundesamt für Justiz à Bonn.

Il a dirigé les *Referate für Verbraucherstreitbeilegung und EU-Kontoinformationen* au *Bundesamt für Justiz*, dont il été conseiller. Avant de rejoindre le BfJ, M. Meixner a été pendant plusieurs années avocat spécialisé en droit bancaire, des marchés financiers et de l'arbitrage dans des cabinets de droit des affaires.

La *Regierungsrätin* **Pia Figge** est conseillère à l'Abteilung VIII (Network Enforcement Act, Consumer Protection) du Bundesamt für Justiz à Bonn. Après des études juridiques à la Philipps-Universität de Marburg, elle a été collaboratrice scientifique au Marburger Genossenschaftsinstitut (ifG Marburg).

## Résumé

La loi allemande sur l'amélioration du traitement des contenus illicites par les réseaux sociaux (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017, est la réponse du législateur à la gestion des signalements de contenus interdits. L'objet de cette loi n'est pas tant de mettre en œuvre de nouvelles obligations que d'appliquer le droit existant en supprimant rapidement les contenus prohibés sur Internet.

Cette note porte sur l'intention du législateur allemand à l'égard de la NetzDG, sa gouvernance et son application par le Bundesamt für Justiz, avant de dresser un premier bilan.

## Abstract

The German Legislation on Improving Law Enforcement in Social Networks (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG), which came into force on October 1, 2017, is the legislative response to how social networks handle complaints about illegal content. It does not advocate the implementation of new duties but concerns the enforcement of existing law. Its aim is the prompt removal of illegal content from the internet.

This paper examines the intentions of the German legislator, the structure and implementation of the NetzDG, as well as first results.

# Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>L'INTENTION DU LÉGISLATEUR ALLEMAND .....</b>  | <b>7</b>  |
| L'évolution des réseaux sociaux et la création<br>du groupe de travail sur les contenus illicites ..... | 7         |
| Le déroulement du processus législatif .....  | 8         |
| Les modifications majeures apportées au projet de loi.....  | 8         |
| <b>L'ÉCONOMIE DE LA NETZDG.....</b>   | <b>11</b> |
| L'obligation de rapport, article 2 NetzDG .....   | 12        |
| Le traitement des signalements de contenus illicites,<br>article 3 NetzDG.....                          | 12        |
| La désignation de mandataires en Allemagne, article 5 NetzDG .....                                      | 13        |
| <b>L'APPLICATION DE LA LOI PAR LE BUNDESAMT FÜR JUSTIZ .....</b>  | <b>14</b> |
| L'agrément des organismes d'autorégulation régulée par le<br>Bundesamt für Justiz .....                 | 14        |
| Le suivi de la NetzDG.....  | 15        |
| La procédure suite à un signalement de contenu illicite .....   | 15        |
| Les conséquences juridiques d'une violation de la NetzDG .....  | 16        |
| Les limites du champ d'application de la NetzDG .....   | 17        |
| <b>LES PREMIERS RETOURS D'EXPÉRIENCE .....</b>  | <b>18</b> |
| <b>LE BILAN DE LA NETZDG .....</b>  | <b>20</b> |
| <b>CONCLUSION .....</b>   | <b>21</b> |

# Introduction

La loi allemande sur l'amélioration du traitement des contenus illicites par les réseaux sociaux (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017, est la réponse du législateur à la gestion des signalements de contenus interdits. Le terme « amélioration » montre que l'objet de cette loi n'est pas tant de mettre en œuvre de nouvelles obligations que d'appliquer le droit existant en supprimant rapidement les contenus prohibés sur Internet. La loi normalise les règles de traitement des signalements de contenus illicites. Elle s'adresse aux réseaux sociaux qui comptent plus de deux millions d'utilisateurs inscrits en Allemagne. S'inspirant de la loi allemande sur les infractions administratives, la NetzDG permet de sanctionner les contenus punissables au regard du droit pénal allemand et de les faire supprimer des réseaux sociaux<sup>1</sup>. L'autorité judiciaire compétente est le Bundesamt für Justiz (BfJ) ; cette agence fédérale basée à Bonn peut infliger une amende en cas de violation des principes de la NetzDG. Elle ne dispose d'aucun pouvoir de surveillance ou de réglementation, contrairement aux autorités régionales de radiodiffusion publique.

On passe en revue ci-après le processus législatif, l'intention du législateur et la mise en œuvre de la NetzDG par le Bundesamt für Justiz. On évoque également les normes imposées par la NetzDG et les domaines qu'elle ne couvre pas, et on illustre son impact en décrivant les activités du Bundesamt für Justiz et en présentant les réactions des réseaux sociaux.

# L'intention du législateur allemand

Dès 2017, le législateur allemand constate une évolution majeure du débat social sur Internet, et plus particulièrement sur les réseaux sociaux. Il en conclut que l'absence de moyens efficaces pour combattre et poursuivre les crimes inspirés par la haine et les contenus interdits peut menacer les règles de coexistence d'une société libre, ouverte et démocratique.

L'objectif de la NetzDG est d'améliorer l'application de la loi dans les médias sociaux ; elle oblige donc ces derniers à supprimer immédiatement les contenus objectivement répréhensibles. Elle s'appuie pour ce faire sur l'article 10 de la loi sur les médias électroniques (TMG) et le droit pénal allemand, et ne crée pas de nouvelle obligation. La NetzDG concrétise les dispositions de l'article 10, qui oblige les réseaux sociaux à éliminer ou à bloquer les contenus illégitimes dès qu'ils en ont connaissance<sup>2</sup>. Les contenus énumérés au § 1 (3) NetzDG reprennent des délits et infractions déjà punissables par le droit pénal. On voit que l'intention du législateur allemand est donc d'améliorer la mise en œuvre des normes existantes.

## L'évolution des réseaux sociaux et la création du groupe de travail sur les contenus illicites

Le groupe de travail sur le traitement des contenus prohibés qui incitent à la haine sur Internet voit le jour dès 2015. Placé sous l'égide du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs (BMJV), il rassemble fournisseurs de réseaux sociaux et représentants de la société civile, qui se mettent d'accord sur le principe d'un engagement volontaire, assorti de mesures variées. On citera notamment la mise en place de mécanismes simples pour transmettre les signalements, l'examen des informations au regard du droit allemand, et la suppression des contenus illégitimes dès que le réseau social en a connaissance<sup>3</sup>.

---

2. Cf. § 2 paragraphe 2.1 de la NetzDG pour l'exposé des motifs, et BT-Drucksache 18/12356, page 23.

3. Cf. le rapport publié par le groupe de travail, disponible sur : [www.bmjv.de](http://www.bmjv.de), dernièrement consulté le 12 juillet 2019.

L'agence Jugendschutz.net a été chargée de vérifier la mise en œuvre de ces mesures dans le cadre d'une mission financée par le ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, des Femmes et de la Jeunesse (BMFSFJJ) et le BMJV. Cet organisme des Länder prête main-forte à la Commission pour la Protection des mineurs dans les médias et aux autorités régionales chargées de la jeunesse, conformément à l'article 18 de l'accord sur la protection des mineurs dans les médias (JMStV). Ce suivi effectué début 2017 a montré au législateur les lacunes du traitement des signalements. En effet, les délais de suppression des contenus illicites signalés et les mesures prises ont montré leurs limites<sup>4</sup>.

## Le déroulement du processus législatif

Le projet visant à améliorer l'application de la réglementation dans les réseaux sociaux a été présenté par les groupes parlementaires CDU/CSU et SPD le 16 mai 2017. Son objectif est de contraindre les réseaux sociaux à traiter rapidement et efficacement les signalements des crimes inspirés par la haine et autres contenus illégaux<sup>5</sup>. Il introduit plusieurs règles de conformité : rapport sur le traitement des signalements (§ 2), mise en place d'un système efficace de traitement des signalements (§ 3) et désignation d'un mandataire (§ 5). La NetzDG prévoit des amendes en cas de non-respect de ces principes (article 4). Plusieurs dispositions ont été modifiées ou complétées dans la recommandation, suite aux avis<sup>6</sup> formulés au cours de la procédure législative et au débat animé, et controversé, qui a débordé du cadre des expertises juridiques<sup>7 8</sup>.

## Les modifications majeures apportées au projet de loi

Le champ d'application du § 1 de la NetzDG a été restreint ; il exclut certains prestataires de services, au nombre desquels les plateformes de communication individuelle et de distribution de contenus spécifiques. En outre, la loi ne s'applique plus qu'aux fournisseurs qui ont au moins deux millions d'utilisateurs inscrits en Allemagne. La liste des contenus énumérés à l'article 1 (3) a été révisée. Le texte modifié stipule aussi qu'un contenu

---

4. Bundestags-Drucksache 18/12356, page 1, zu au sujet du suivi, cf. la note de synthèse disponible sur : [www.bmju.de](http://www.bmju.de), dernièrement consulté le 12 juillet 2019.

5. Bundestags-Drucksache 18/12356.

6. Cf. [www.bmju.de](http://www.bmju.de) dans la rubrique Stellungnahmen, dernièrement consulté le 12 juillet.

7. Cf. par exemple références bibliographies Spindler/Schmitz/Liesching, Telemediengesetz, 2<sup>ème</sup> édition 2018, NetzDG, article 1.

8. Pour un aperçu, cf. Bundestags-Drucksache 18/13013, page 5 et suiv.

n'est réputé illicite qu'à condition que le fait soit établi au regard de la norme pénale, et que sa teneur ne soit pas justifiée<sup>9</sup>.

La recommandation adoptée prévoit, de plus, un recours à une « autorégulation régulée »<sup>10</sup>, qui ne figurait pas dans la version initiale.

L'obligation de rapport (article 2) a également évolué ; elle ne s'applique qu'aux fournisseurs de réseaux sociaux qui ont reçu plus de 100 signalements de contenus illégaux dans l'année civile. Les intervalles prévus entre les rapports sont plus espacés ; le texte prévoit des rapports semestriels et non plus trimestriels. Il mentionne par ailleurs, pour la première fois, la possibilité de faire appel à un organisme d'autorégulation régulée.

Le texte précise également, et adapte, les délais de traitement des signalements de contenus prohibés, qui sont fonction du caractère (manifestement) illégal et de la teneur concrète du contenu. Plus de sept jours sont prévus pour les cas difficiles, en particulier pour les contenus qui comportent des allégations fausses, ou lorsque les circonstances sont particulières. Dans de tels cas, le réseau social peut inviter l'utilisateur à donner son avis avant de prendre une décision. Un délai supplémentaire peut également être accordé lorsque le contenu est examiné par un organisme d'autorégulation régulée.

L'article 5 paragraphe 1 point 8 de la NetzDG a également été modifié ; il prévoit désormais qu'une amende peut être infligée au destinataire d'un signalement qui n'y répond pas.

Enfin, l'importance de la « procédure préjudicielle », dont la mise en œuvre est laissée à l'appréciation du Bundesamt für Justiz, est précisée à l'article 4 (5). Il s'agit d'une compétence « liée » ; en d'autres termes, la conséquence juridique doit survenir. Certaines circonstances permettent toutefois de déroger à cette disposition, mais la procédure préjudicielle reste la voie régulière<sup>11</sup>.

L'article 5 de la NetzDG a été complété par une disposition majeure ; le paragraphe 1 prescrit en effet aux fournisseurs de réseaux sociaux en Allemagne de désigner un mandataire. Il est complété par le paragraphe 2,

---

9. Le droit pénal allemand cite entre autres justifications la légitime défense (article 32 StGB), l'urgence (article 34 StGB), le consentement et la sauvegarde des intérêts légitimes conformément à l'article 193 StGB.

10. Voir la définition de l'autorégulation régulée à l'adresse suivante : <https://journals.openedition.org>.

11. Cf. à ce sujet Stelkens/Bonk/Sachs, 9<sup>ème</sup> édition 2018, VwVfG article 40 point 21 et suivants et notamment point 26.

qui ordonne la nomination d'une personne habilitée à recevoir les demandes d'information adressées, entre autres, par les parquets allemands.

# L'économie de la NetzDG

L'article 1 de la NetzDG définit son champ d'application, qui inclut les réseaux sociaux et exclut les contributeurs individuels. La loi n'englobe toutefois pas tous les réseaux sociaux, et apporte deux limitations. Les réseaux sociaux concernés sont ceux qui diffusent « des contenus généralistes » (article 1 paragraphe 1, 1<sup>re</sup> phrase). Sont exclus les contenus de presse (article 1 paragraphe premier 2<sup>e</sup> phrase), ainsi que les plateformes destinées à la communication individuelle<sup>12</sup> ou à des contenus spécifiques<sup>13</sup> (article 1 paragraphe premier 2<sup>e</sup> phrase). En outre, les fournisseurs qui comptent moins de deux millions d'utilisateurs inscrits en Allemagne ne sont pas liés par les nécessités déclaratives (article 2), ni par les dispositions de l'article 3 sur le traitement des signalements (article 1 [2]). Les critères n'étant pas statiques, il n'existe pas de liste exhaustive des réseaux sociaux couverts. Les critères concernant le type de plateforme et le nombre des utilisateurs inscrits en Allemagne peuvent évoluer.

C'est le droit pénal allemand qui définit ce que l'on entend par contenu illicite. Les dispositions du Code pénal reprises dans la NetzDG sont énumérées à l'article 1 paragraphe 3<sup>14</sup>, qui reprend 22 infractions du StGB. Il s'agit notamment de la mise en danger de l'État de droit démocratique, de la trahison et de la menace à la sécurité extérieure, de la résistance à l'autorité publique, des atteintes à l'ordre public, à la religion, aux convictions, à l'autonomie sexuelle, des atteintes personnelles, à l'intimité, à la liberté individuelle, d'insultes ou de falsification de documents. Le Bundesamt für Justiz est principalement saisi d'infractions concernant l'utilisation de symboles d'organisations anticonstitutionnelles, l'incitation à la haine, et les injures.

Un contenu est réputé illicite s'il viole une disposition pénale et que cette infraction est punissable. Le fournisseur de contenus ne doit pas

---

12. Le législateur mentionne notamment les services de messagerie électronique, Bundestags-Drucksache 18/13013, page 18.

13. Le législateur cite en exemple les réseaux professionnels, les sites réservés aux professionnels, les jeux en ligne et les plateformes de vente. Bundestags-Drucksache 18/13013, page 18. Avant de procéder à un contrôle, on détermine si les thèmes et les utilisateurs des réseaux sont spécifiques. Il s'agit notamment des réseaux sur lesquels toutes sortes de contenus sont partagés, voir Bundestags-Drucksache 18/12356, page 19.

14. Articles 86, 86a, 89a, 91, 100a, 111, 126, 129 bis 129b, 130, 131, 140, 166, 184b en lien avec les articles 184d, 185 bis 187, 201a, 241 et 269 du Code pénal.

nécessairement avoir eu un comportement fautif, contrairement à ce qu'exige le droit pénal.

Les articles 2, 3 et 5 de la NetzDG précisent les obligations des fournisseurs de plateformes. L'article 1 paragraphe 2 exempte certains réseaux sociaux. Les obligations de rapport (article 2) et de traitement des signalements (article 3) dépendent ainsi du nombre d'utilisateurs inscrits. L'article 5, qui prévoit la désignation d'un mandataire et d'une personne habilitée à recevoir les signalements en Allemagne, s'applique néanmoins à tous les réseaux sociaux, y compris aux plus petits. L'article 4 prévoit des amendes en cas de violation de certaines dispositions.

## L'obligation de rapport, article 2 NetzDG

L'article 2 de la NetzDG concerne les réseaux sociaux comptant plus de deux millions d'utilisateurs inscrits en Allemagne, et qui reçoivent plus de 100 signalements de contenus interdits au cours d'une année civile. Il exige qu'ils publient chaque semestre un rapport en allemand sur le traitement des plaintes dans le Bundesanzeiger<sup>15</sup> et sur leur page d'accueil (« rapport de transparence »). Les réseaux sociaux qui sont exemptés peuvent publier un rapport, mais ne sont pas tenus de le transmettre au Bundesamt für Justiz. Les rapports doivent respecter les dispositions de l'article 2 paragraphe 2. L'objectif est de parvenir à une plus grande transparence sur l'étendue des contenus prohibés dans les médias sociaux et sur la manière dont ils sont gérés<sup>16</sup>.

Les rapports de transparence doivent respecter neuf consignes détaillées à l'article 2 paragraphe 2. Ils sont tenus de décrire les procédures de transmission des signalements, de ventiler ces derniers et les contenus supprimés en fonction de certains critères, de préciser l'organisation, les moyens matériels et humains mis à disposition, et les délais de traitement. Le Bundesamt für Justiz contrôle la conformité des rapports de transparence.

## Le traitement des signalements de contenus illicites, article 3 NetzDG

Les réseaux sociaux comptant plus de deux millions d'utilisateurs inscrits en Allemagne doivent mettre en place une procédure efficace et transparente pour traiter les signalements de contenus illégaux, selon les modalités de

---

15. Disponible sur [www.bundesanzeiger.de](http://www.bundesanzeiger.de) dans la rubrique « Verschiedene Bekanntmachungen », point « Berichte Anbieter sozialer Netzwerke ».

16. Bundestags-Drucksache 18/12356, pages 11, 20 et suivantes.

l'article 3. On citera notamment la mise en place des procédures, l'accès, la prise en compte des signalements, l'examen, la documentation et le suivi. L'objectif est de fournir aux usagers une procédure transparente, efficace et accessible à tout moment.

## La désignation de mandataires en Allemagne, article 5 NetzDG

L'objectif de l'article 5 est d'améliorer les possibilités de poursuites judiciaires. Le paragraphe 1 prescrit la désignation d'un mandataire et d'une personne habilitée à recevoir les signalements, et stipule que ces informations doivent être visibles et directement accessibles sur la plateforme du fournisseur. Les notifications adressées à un mandataire peuvent l'être en vertu de l'article 4 de la NetzDG, d'une procédure judiciaire pour diffusion de contenus illicites intentée devant une juridiction allemande ou dans le cadre de l'ouverture d'une telle procédure. L'article 5 paragraphe 2 fournit aux autorités judiciaires une « boîte aux lettres » en Allemagne pour faciliter et accélérer les contacts<sup>17</sup>. Ce mécanisme est censé améliorer le traitement des signalements et les contacts entre autorités judiciaires et réseaux sociaux. Le siège social de ces derniers se situant souvent hors d'Allemagne, la désignation d'interlocuteurs conformément à l'article 5 NetzDG est un premier pas vers des poursuites plus efficaces.

---

17. Bundestags-Drucksache 18/12356, page 27.

# L'application de la loi par le Bundesamt für Justiz

L'autorité administrative compétente est le Bundesamt für Justiz à Bonn (paragraphe 4 de l'article 4 NetzDG et article 36 [1] n° 1 de la loi sur les infractions administratives [OWiG]). Le BfJ est une administration fédérale qui relève du ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs.

Le Bundesamt für Justiz est chargé à ce titre de plusieurs missions. Il est responsable des poursuites pénales en cas de violations passibles d'amendes, et agréé les organismes d'autorégulation régulée<sup>18</sup>. C'est également l'interlocuteur des citoyens, des autorités judiciaires, des autorités des Länder chargées des médias, des instances de recours et des médias.

La mise en œuvre de la loi sur l'application des réseaux a été confiée à un service créé à cet effet. Certaines tâches transversales de la NetzDG sont menées à bien par les informaticiens et les psychologues du Bundesamt für Justiz.

## L'agrément des organismes d'autorégulation régulée par le Bundesamt für Justiz

Les réseaux sociaux peuvent confier à un organisme d'autorégulation régulée le soin de juger du caractère illégal d'un contenu. Cette démarche n'est autorisée que pour les contenus qui ne sont pas manifestement illicites et nécessitent donc un examen juridique approfondi. L'agrément est délivré par le BfJ à certaines conditions. Tout organisme doit garantir l'indépendance et la compétence de ses experts, mettre à disposition des moyens adéquats, procéder à l'évaluation dans un délai de 7 jours, établir un règlement intérieur, mettre en place un bureau des signalements, et être soutenu par plusieurs fournisseurs de réseaux sociaux ou institutions. Le Bundesamt für Justiz examine actuellement une demande d'agrément

---

18. Le Bundesamt für Justiz a déjà reçu une demande de reconnaissance d'un organisme d'autorégulation régulée. S'il donne une réponse positive, le premier organisme d'autorégulation régulée pourra commencer son activité pour plusieurs fournisseurs de réseaux sociaux en 2019.

présentée par le FSM [Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V.].

Une fois qu'un organisme d'autorégulation régulée a obtenu l'agrément, les réseaux sociaux concernés peuvent lui confier l'examen de contenus. Les obligations de rapport sont gouvernées par l'article 2 paragraphe 2 n° 7 de la NetzDG et les règles de procédure sont définies à l'article 2 paragraphe 2 n° 3.

Afin de garantir la qualité du système d'autorégulation, le BfJ peut retirer tout ou partie de l'agrément ou l'assortir de clauses accessoires. Cela peut être le cas lorsque les conditions d'agrément ne sont plus remplies.

## Le suivi de la NetzDG

Le mécanisme prévu à l'article 3 (5) de la NetzDG permet d'effectuer un suivi de la loi. Le Bundesamt für Justiz peut s'adresser à un organisme compétent pour contrôler les procédures de traitement des signalements de contenus interdits par les réseaux sociaux. Dans le cadre d'un appel d'offres européen en 2018, il a attribué le marché pour une durée de deux ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, à la société Intelligent Data Analytics GmbH, basée à Francfort-sur-le-Main. Le contrôle des canaux de signalement est effectué en étroite collaboration avec le BfJ en sa qualité de donneur d'ordre. Ce dispositif n'ayant été mis en place qu'en 2019, on ne dispose pas encore de retours d'expérience et d'évaluations.

## La procédure suite à un signalement de contenu illicite

Lorsqu'un contenu illicite au sens de l'article 1 paragraphe 3 de la NetzDG est signalé à un réseau social, ce dernier doit réagir selon les modalités prévues à l'article 3. Tout traitement violant les clauses de l'article 3 peut être notifié au Bundesamt für Justiz, soit en utilisant le formulaire que ce dernier a publié sur son site Internet pour faciliter les démarches<sup>19</sup>, soit par les canaux conventionnels<sup>20</sup>. Une procédure peut être engagée sur la base d'un signalement ou à l'initiative du BfJ. Conformément à l'article 46 OWiG, les dispositions du Code de procédure pénale (StPO) s'appliquent *mutatis mutandis* au BfJ. Il peut infliger des amendes et jouit des mêmes prérogatives que le ministère public en matière de poursuites pénales, sous réserve que la législation n'y fasse pas obstacle. Ses possibilités

---

19. Formulaire de rapport à l'Office fédéral de la justice. Disponible sur : [www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de).

20. Les coordonnées du Referat VIII 2 (Bußgeldverfahren nach dem NetzDG) sont disponibles sur : [www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de).

d'investigation sont donc plurielles. Si l'enquête conclut à l'existence d'une infraction passible d'une amende, les autorités contactent le réseau social avant de sévir. La procédure pour infraction aux dispositions de l'article 3 NetzDG sur les contenus illicites est particulière dans la mesure où elle suppose d'abord un renvoi préjudiciel aux termes de l'article 4 paragraphe 5. Le Bundesamt für Justiz demande alors à l'Amtsgericht de Bonn de statuer sur le caractère illicite des contenus. Le réseau social est impliqué dans la procédure.

## Les conséquences juridiques d'une violation de la NetzDG

Lorsqu'un réseau social ou la personne qu'il a désignée pour traiter les signalements se rend coupable d'une infraction passible d'une amende, il/elle peut être sanctionné(e) sous réserve du respect des conditions prévues par la loi. Le montant de l'amende, qui dépend des dispositions réglementaires, peut atteindre jusqu'à 5 millions d'euros pour les personnes physiques et 50 millions d'euros pour les personnes morales (article 30 paragraphe 2 3<sup>e</sup> phrase OWiG). Le Bundesamt für Justiz fixe le montant de l'amende dans le respect des dispositions de la NetzDG du 22 mars 2018<sup>21</sup>, qui sont des principes administratifs généraux, conformément à l'article 4 (4). Ces dispositions précisent son pouvoir d'appréciation pour l'ouverture de la procédure et le calcul de l'amende. Le BfJ tient compte de la taille du réseau social, ainsi que des circonstances et des conséquences de l'infraction. Ces dernières sont évaluées au cas par cas pour moduler le montant de l'amende.

Conformément à l'article 67 OWiG, l'intéressé peut introduire un recours auprès du Bundesamt für Justiz dans les deux semaines suivant la notification de l'amende. Si le recours est recevable, et que le BfJ maintient sa position, il transmet le dossier au ministère public de Bonn. Si cette dernière estime que le Bundesamt für Justiz est dans son droit, la procédure est portée devant l'Amtsgericht compétent (article 69 paragraphe 3 OWiG). Il est possible de faire appel d'une décision ou d'un jugement (article 79 OWiG).

---

21. Disponible sur : [www.bundesjustizamt.de](http://www.bundesjustizamt.de). Leitlinien zur Festsetzung von Geldbußen im Bereich des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG) bzw. Guidelines on setting regulatory fines within the scope of the Network Enforcement Act (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG).

## Les limites du champ d'application de la NetzDG

La suppression ou le blocage de comptes d'utilisateurs et la mise en œuvre de ses conditions d'utilisation par un réseau social n'entrent pas dans le champ d'application de la NetzDG. Ce sont les réseaux sociaux qui déterminent dans leurs conditions et règles générales les contenus susceptibles d'être publiés et partagés par les utilisateurs des plateformes. Leur objectif, ici, n'est pas tant de se conformer aux normes pénales que de sanctionner, s'ils le décident, des comportements qui ne tombent pas sous le coup de la loi. Les réseaux sociaux peuvent faire usage de leur liberté contractuelle pour supprimer ou bloquer des contenus qui ne respectent pas leurs propres règles. Cela ne tombe pas dans le champ d'application de la NetzDG et ne relève donc pas de la compétence du Bundesamt für Justiz. L'article 3 paragraphe 2 NetzDG n'envisage pas de supprimer ou de bloquer des profils ou contenus qui ne sont pas couverts par le § 1 paragraphe 3. L'interlocuteur des usagers est le réseau social, et c'est lui que ces derniers peuvent poursuivre au civil. Les cas de jurisprudence, toujours plus nombreux, montrent que des internautes intentent des actions au civil contre des réseaux sociaux auxquels ils reprochent d'avoir supprimé ou bloqué des contenus<sup>22</sup>.

Le Bundesamt für Justiz ne dispose pas d'informations laissant supposer que les réseaux sociaux ont trop souvent recours aux blocages. La législation tient compte de ce risque : elle n'inflige pas d'amende à un fournisseur qui décide à tort d'enlever ou de barrer un contenu. Elle impose d'établir clairement une défaillance systémique de l'exploitant de la plateforme, caractérisée par des « violations persistantes »<sup>23</sup>. Les tribunaux allemands ont déjà eu l'occasion de statuer sur des requêtes d'utilisateurs demandant le rétablissement de contenus bloqués ou effacés, affaires qui ont eu un retentissement international. Il semblerait qu'aucun de ces cas ne concernait un signalement fait au titre de la NetzDG<sup>24</sup>.

---

22. Cf. nur Landgericht Berlin, décision du 9 septembre 2018, Az. 27 O 355/18 concernant la demande de publication d'un commentaire conformément aux conditions d'utilisation.

23. Bundestags-Drucksache 18/13013, page 22.

24. Voir à ce sujet et à titre d'exemple OLG Karlsruhe, décision du 28 février 2019 – 6 W 81/18 ; OLG München, décision du 24 août 2018 – 18 W 1294/18 ; OLG Dresden, décision du 8 août 2018 – 4 W 577/18 ; OLG München, décision du 17 juillet 2018 – 18 W 858/18. Cf. *Spindler*, Löschung und Sperrung von Inhalten aufgrund von Teilnahmebedingungen sozialer Netzwerke, CR 2019, page 238 et suivantes.

# Les premiers retours d'expérience

Les réseaux sociaux ont rempli leurs obligations à des degrés divers.

Les grands fournisseurs ont fait des efforts visibles pour déployer des procédures, et traiter les signalements de contenus illicites par les usagers. Ces derniers disposent de nouveaux canaux améliorés depuis janvier 2018, date d'expiration de la période transitoire prévue par la loi. L'article 5 TMG stipule que les voies de recours doivent être facilement identifiables, directement accessibles et disponibles en permanence (article 3, paragraphe 1, tiret 2 NetzDG)<sup>25</sup>. Or l'application des dispositions réglementaires sur la visibilité et l'accessibilité des moyens de signalement diverge considérablement d'un réseau à l'autre. Ces différences portent notamment sur deux options : la première est définie dans les conditions générales des fournisseurs, et permet entre autres de signaler des contenus illégaux, tandis que la deuxième s'appuie sur la NetzDG. Lorsque le réseau opère une distinction nette entre ces deux possibilités sans le mentionner clairement, les internautes risquent de choisir la procédure la plus abordable, en ignorant qu'ils disposent d'une autre voie de recours. La protection des usagers n'est donc pas homogène, d'autant que les critères d'évaluation varient. Les moyens mis en place répondent-ils aux dispositions de la NetzDG ? C'est une question qu'il conviendra de trancher au cas par cas.

Les fournisseurs de services suivants ont publié un rapport de transparence lors de la première période de référence (premier semestre 2018) conformément à l'article 2 NetzDG : Change.org San Francisco, Facebook Ireland Limited Dublin, Google Mountain View, The Jodel Venture GmbH Berlin, Twitter International Company Dublin et YouTube San Bruno. SoundCloud Ltd Berlin a également communiqué un rapport pour le deuxième semestre 2018. Les documents disponibles à ce jour ne sont pas comparables, et leur degré de détail varie, mais il convient de rappeler que le § 2 du NetzDG impose des exigences nouvelles et inédites aux réseaux sociaux. Le Bundesamt für Justiz, qui est l'autorité administrative compétente pour le NetzDG, peut leur infliger une amende

---

25. Bundestags-Drucksache 18/12356, page 22.

en cas de manquement à leurs responsabilités de signalement. La loi ne prévoit cependant pas que le BfJ établisse un rapport ou procède lui-même à une évaluation.

# Le bilan de la NetzDG

Le nombre de procédures initiées par le Bundesamt für Justiz était d'environ 1 100 en juin 2019. Déclenchées par des plaintes d'utilisateurs, elles portent en majorité sur le traitement des signalements. La plupart de ces derniers concernent des insultes, des incitations à la haine, et l'emploi de symboles d'organisations anticonstitutionnelles.

Le législateur allemand avait tablé sur 25 000 réclamations par an<sup>26</sup> dans l'exposé des motifs de la loi. Il était parti du postulat que la plupart ne seraient pas fondées, et que le BfJ infligerait 500 amendes par an. En pratique toutefois, presque toutes les plaintes doivent être examinées au regard du droit et des faits. En d'autres termes, la supposition qu'un grand nombre d'entre elles seraient sans objet n'est pas avérée.

En février 2019, une juridiction de première instance a rejeté le premier recours contre la NetzDG. Deux députés membres du FDP ont intenté une action en constatation devant le tribunal administratif de Cologne<sup>27</sup>, pour contester la prérogative accordée au Bundesamt für Justiz d'infliger des amendes à un réseau social en cas de non-respect de la NetzDG. Les magistrats leur ont donné tort pour des questions de forme – les plaignants n'avaient pas qualité à agir –, sans se prononcer sur le fond. Le Bundesverfassungsgericht de Karlsruhe a jugé que leur recours constitutionnel était irrecevable<sup>28</sup>, car ils n'étaient pas directement concernés<sup>29</sup>.

---

26. Bundestags-Drucksache 18/12356, page 4.

27. VG Köln, arrêt du 14 février 2018, Az. 6 K 4318/18.

28. BVerfG Nichtannahmebeschluss du 23 avril 2019, Az. 1 BvR 2314/18.

29. Ibid.

# Conclusion

La NetzDG a eu un impact sur les réseaux sociaux, qui affichent désormais le nom des mandataires et des personnes habilitées à recevoir les signalements en Allemagne. Deux rapports ont déjà été publiés, qui détaillent les modalités de traitement des contenus défendus et des signalements. La NetzDG a renforcé la transparence en matière d'administration des plaintes et de procédures, et a suscité une prise de conscience par rapport à l'application de la loi dans l'espace numérique. Les utilisateurs savent désormais qu'ils disposent d'une nouvelle voie de recours contre les contenus irréguliers affichés sur les réseaux sociaux.

La gestion des contenus prohibés fait l'objet de discussions approfondies entre les experts et dans les médias ; ce débat a le mérite de sensibiliser davantage à un problème qui intéresse la société dans son ensemble. Le gouvernement fédéral évaluera le fonctionnement de la NetzDG dans les trois ans suivant son entrée en vigueur.

La Toile ne connaît ni barrières régionales ni frontières nationales. Seuls l'échange et la coopération permettront d'appliquer efficacement le droit sur l'Internet, en particulier dans les réseaux sociaux. La NetzDG contribue largement à cette entreprise<sup>30 31</sup>.

---

30. Bundestags-Drucksache 18/12356, page 18.

31. Un premier bilan prudent réalisé au bout de 200 jours par Gerd Billen, Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, est positif, cf. G. Billen, 200 Tage Netzwerkdurchsetzungsgesetz, ITRB 2018, 112-113. La littérature juridique est également arrivée à des conclusions positives : L. Löber/A. Roßnagel, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz in der Umsetzung – Bilanz nach den ersten Transparenzberichten, MMR 2019, 71-76.

# Les dernières publications du Cerfa

- Groupe Daniel Vernet, [La dimension sociale de la politique européenne : un nouveau domaine de responsabilité franco-allemande](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, septembre 2019.
- C. Demesmay, B. Kunz, [Sustaining Multilateralism in a Multipolar World. What France and Germany Can Do to Preserve the Multilateral Order](#), *Notes du Cerfa*, n° 148, Ifri, juin 2019.
- E. Dubslaff, [Où va le SPD ? Les sociaux-démocrates allemands et la sortie de crise\(s\)](#), *Notes du Cerfa*, n° 147, Ifri, mai 2019.
- Groupe Daniel Vernet, [Migration et cohésion en Europe : un défi, pas une contradiction](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, mai 2019.
- B. Schraven, [Lutter contre les causes migratoires : le discours allemand](#), *Notes du Cerfa*, n° 146, mars 2019.
- H. Stark, [Vers une intégration des économies française et allemande ? Les ambitions du traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, janvier 2019.
- B. Kunz, R. Kempin, [The Treaty of Aachen. New Impetus for Franco-German Defense Cooperation?](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, janvier 2019.



Institut français  
des relations  
internationales