

00.3714 - Motion

Cybercriminalité. Modification des dispositions légales

Texte déposé

1. Le Conseil fédéral est chargé de présenter rapidement et en première priorité une réglementation pénale - le cas échéant sous forme de dispositions isolées - satisfaisant aux critères de la sécurité juridique et de la praticabilité, et autant que possible coordonnée sur le plan international, afin de protéger le réseau Internet dans l'intérêt de l'économie et de la population.

2. Au besoin, il proposera d'autres modifications du droit à titre subsidiaire.

Développement

Nécessité d'agir

1. L'Internet met en communication les réseaux d'ordinateurs. Nous recevons constamment des contenus en provenance de l'étranger. Il ne s'agit pas seulement d'une nouvelle branche économique. L'Internet, et de façon générale les réseaux d'ordinateurs, sont devenus des facteurs économiques essentiels, comparables aux réseaux routiers et ferroviaires. Cette situation comporte des risques, en particulier la propagation de contenus punissables: violence, pornographie infantile et discrimination raciale, entre autres.

2. Un cadre juridique est nécessaire pour prévenir les abus de l'Internet tout en veillant au respect des droits fondamentaux (liberté d'opinion, liberté économique, notamment), afin de prévenir les abus de l'Internet, sans toutefois restreindre ses possibilités de développement. Ce faisant, il faut veiller à la fois à ne pas dégrader le statut juridique des médias traditionnels (presse, radio, télévision) et à ne pas privilégier l'Internet. Enfin, il va de soi que la réglementation doit tenir compte des particularités techniques de l'Internet.

Débats actuels

4. La Police fédérale veut agir d'une part auprès des fournisseurs de contenu (Content Providers) et d'hébergement (Host Providers), mais aussi dans une certaine mesure auprès des fournisseurs d'accès (Access Providers), c'est-à-dire des fournisseurs de services qui se bornent à offrir aux utilisateurs l'accès au réseau (<http://www.bupo.admin.ch/2000-05-15-f-internet-isp.pdf>). L'Office fédéral de la justice a émis un avis à ce sujet (<http://www.bj.admin.ch/ri-ir/access/ga-acc-prov.pdf>).

6. Actuellement, c'est l'insécurité du droit qui prévaut. La pratique des tribunaux ne peut guère y remédier. Au contraire, il faut s'attendre à des jugements cantonaux divergents. On est en droit d'attendre de la branche qu'elle coopère à cette élaboration du droit et à sa mise en oeuvre ultérieure, comme cela s'est fait à l'étranger. La nouvelle réglementation devra, cela va de soi, tenir compte des réserves découlant du droit général (droit des biens immatériels, droit cantonal en matière de police, entre autres).

Procédure en plusieurs phases

7. Compte tenu de l'urgence et de la nécessité matérielle de légiférer, une procédure en plusieurs phases est nécessaire. En première priorité, il faut édicter des dispositions pénales, si possible limitées à une modification du CP, éventuellement avec une ou deux dispositions complémentaires. Il n'est pas possible dans l'immédiat d'élaborer une réglementation globale. Une tentative en ce sens risquerait d'isoler la Suisse.

Proposition de législation

8. Le droit pénal en matière de médias doit être complété par deux articles portant sur les actes punissables en relation avec les réseaux de télécommunication. Ils confirment le principe selon lequel la responsabilité pénale doit être attribuée à la source du mal: auprès des fournisseurs de contenu. Les dispositions relatives aux rédacteurs d'organe de presse, de radio et de télévision ne doivent pas être plus sévères qu'elles l'ont été jusqu'ici. Il faut rendre punissables les fournisseurs de services de télécommunication qui offrent, en connaissance de cause et sans chercher à y faire obstacle, des informations d'origine étrangère sur leurs gros ordinateurs, mais non les fournisseurs de services de télécommunication qui se bornent à offrir les moyens techniques de l'accès au réseau. De même que pour les autres exploitants d'infrastructures, comme les cantons ou les CFF, ils ne sont pas punissables pour des délits que d'autres commettent au moyen de leurs infrastructures (exemple: la contrebande de drogue).

Réponse du Conseil fédéral du 28.02.2001

Le Conseil fédéral partage l'avis de l'auteur de la motion, selon lequel Internet acquiert une importance économique croissante, tout en comprenant aussi des dangers, par exemple lorsque par ce moyen des contenus punissables sont diffusés. Il va également de soi que les activités développées grâce à Internet doivent se mouvoir dans un cadre juridique tracé de manière appropriée.

1. Même si aujourd'hui il n'existe encore en Suisse que fort peu de dispositions légales édictées spécifiquement pour Internet, on ne peut pas dire que celui-ci se meuve dans un no man's land. Le droit pénal, précisément, contient, aussi bien dans ses règles générales que dans ses dispositions spéciales sur les médias, des normes qui peuvent aussi être appliquées à la criminalité exercée au moyen d'Internet (cf. message sur le droit pénal des médias, FF 1996 IV 535, 558ss.).

En ce qui concerne particulièrement la responsabilité du "provider" Internet, le droit en vigueur permet des solutions appropriées et différenciées telles qu'elles ressortent notamment de l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 24 décembre 1999 (cf. JAAC 64.75). Il n'y a rien d'extraordinaire à ce que l'opinion qui y est soutenue soit jugée avec scepticisme selon les milieux intéressés et qu'elle soit rejetée par une partie de la doctrine, cela pour un sujet sur lequel la jurisprudence du Tribunal fédéral n'a pas encore pu se développer. Lorsqu'il s'agit d'appliquer des règles générales et abstraites à un nouvel état de faits, différentes solutions sont proposées, souvent avec de bons motifs. Il appartient au tribunal de décider ce qui finalement est de droit. C'est seulement lorsque aucune solution raisonnable ne peut être déduite de la loi qu'il est fait appel au législateur pour éclaircir la situation.

La question est ouverte pour le Conseil fédéral de savoir si tel est ici le cas. Il est toutefois d'avis, comme il l'a déjà souligné dans sa réponse à la motion von Felten (98.3467) du 8 octobre 1998, qu'une harmonisation internationale de la législation relative à Internet est souhaitable, voire nécessaire. La proposition de

réglementation de l'auteur de la motion pour la responsabilité pénale du "provider" Internet, qui s'inspire de la directive de l'UE sur le commerce électronique (JO No L 178 du 17 juillet 2000, pp. 1 à 16), constitue en principe pour cela un chemin possible.

En la matière, le Conseil fédéral s'en tient toutefois à une politique criminelle clairement orientée et à une législation correspondante cohérente. La Confédération s'est engagée particulièrement au cours de ces dernières années dans une lutte énergique contre la discrimination raciale et la pornographie mettant en scène des enfants. Or, précisément ces délits sont toujours davantage commis au moyen d'Internet. C'est pourquoi le Conseil fédéral considère qu'il est important que dans Internet la responsabilité pénale pour certaines catégories d'acteurs ne soit pas délibérément levée à la légère et qu'ainsi des espaces potentiellement sans droit ne soient pas aménagés.

En accord avec le droit pénal des médias en vigueur, le Conseil fédéral est d'avis que la responsabilité pénale pour des contenus illégaux revient, aussi dans Internet, en premier à l'auteur. La question de savoir s'il est approprié de libérer en principe de toute responsabilité le simple fournisseur d'accès au sens de la proposition de l'auteur de la motion lui paraît toutefois, à la lumière des considérations énoncées ci-dessus, mériter pour le moins un examen plus approfondi. Il n'échappe pas au Conseil fédéral que l'UE prévoit cette solution aux articles 12ss. de sa directive sur le commerce électronique et que pour cette raison il pourrait en résulter, éventuellement, pour les "providers" suisses des inconvénients provisoires d'ordre économique. Eu égard à la retenue dont ont fait preuve jusqu'ici les autorités suisses de poursuite pénale à l'endroit des "providers" Internet et du fait qu'aucun fournisseur d'accès pur n'a encore été condamné pour avoir laissé transiter des contenus illégaux, le risque des "providers", de l'avis du Conseil fédéral, ne va pas au-delà du risque général d'entrepreneur. Tout bien considéré, le Conseil fédéral est prêt à élaborer une modification du Code pénal dans le sens indiqué par l'auteur de la motion. Mais il aimerait rester libre d'examiner plus avant la réglementation proposée et au besoin de la nuancer, particulièrement à la lumière de la cohérence nécessaire de la législation et compte tenu du besoin de la nuancer. C'est dans ce sens qu'il accepte ce point de la motion. Cependant et dans le sens de ces considérations, le Conseil fédéral ne se considère pas lié par le développement de la motion.

2. Internet ne touche pas que le droit pénal; il présente au moins autant d'aspects importants relevant du droit civil, du droit des télécommunications et du droit de la propriété intellectuelle. Ici aussi, le Conseil fédéral considère qu'il serait judicieux d'harmoniser la législation interne avec l'évolution du droit sur le plan international. Celle-ci est pour l'heure encore fortement en mouvement. Ainsi actuellement, il faudrait prendre en considération, à côté de la directive de l'UE évoquée ci-dessus, la Convention du Conseil de l'Europe sur la criminalité dans le cyberspace, qui sera vraisemblablement adoptée cette année. D'autres projets de réglementation devraient encore suivre.