



Strasbourg, le 23 mars 2026

CDL-AD(2026)008

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RAPPORT

SUR

**LA LIBERTÉ D'EXPRESSION, L'INTERDICTION DES DISCOURS DE
HAINE ET LA PROMOTION DU PLURALISME DANS LE CONTEXTE
DES CAMPAGNES ÉLECTORALES**

**Approuvé par le Conseil pour les élections démocratiques à sa 86e
réunion (Venise, 5 mars 2026) et adopté par la Commission de
Venise à sa 146e session plénière (Venise, 6-7 mars 2026)**

Sur la base des observations de

M. Fabio GIOVAGNOLI (membre, Saint-Marin)

M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)

Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)

Mme María Pía SILVA GALLINATO (membre, Chili)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée du rapport.....	3
A.	Contexte	3
B.	Portée du présent rapport.....	5
III.	Analyse	7
A.	Liberté d'expression dans les campagnes électorales : exclusion, protection et restrictions	7
1.	Exclusion de la protection : interdiction de l'abus de droit (article 17 de la CEDH) ..	7
2.	Protection de la liberté d'expression en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH	9
3.	Restrictions à la liberté d'expression en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH	11
4.	Les discours de haine pendant les campagnes électorales	14
B.	Liberté des électeurs de se forger une opinion : la question du désordre informationnel	19
1.	Le désordre informationnel dans les campagnes électorales.....	19
2.	Mesures de lutte contre la désinformation.....	21
IV.	Conclusion	27

I. Introduction

1. En janvier 2024, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la [Résolution 2525 \(2024\)](#), intitulée « *Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits* ». S'appuyant sur le projet de résolution contenu dans le [rapport Doc. 15832](#) de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, daté du 25 septembre 2023 et portant le même titre, l'Assemblée a exprimé sa profonde préoccupation face à l'instrumentalisation croissante de la migration dans les contextes électoraux.

2. Suite à cette résolution, le Président en fonction de l'APCE, M. Theodoros Rousopoulos, a invité, par lettre du 3 avril 2024, la Commission de Venise et le Conseil pour les élections démocratiques du Conseil de l'Europe à envisager la préparation d'une étude préliminaire en vue de l'élaboration d'un code de conduite pour les candidats aux élections et les médias, axé sur la lutte contre les discours de haine dans une perspective de non-discrimination, en particulier en ce qui concerne les discours sur la migration et l'asile. Lors de sa 144^e réunion, tenue les 9 et 10 octobre 2025, la Commission de Venise, sur proposition du Conseil des élections démocratiques, a décidé de préparer un rapport axé sur la liberté d'expression et l'interdiction des discours de haine dans une société pluraliste, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la Cour) et des normes élaborées par les organes du Conseil de l'Europe, notamment les recommandations du Comité des Ministres.

3. M. Giovagnoli, M. Kask, Mme Pabel et Mme Silva Gallinato ont agi en tant que rapporteurs pour ce rapport.

4. Ce rapport a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs. Il a été approuvé par le Conseil pour les élections démocratiques lors de sa 86^e réunion (Venise, 5 mars 2026). À l'issue des discussions menées lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et les droits fondamentaux, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 146^e session plénière (Venise, 6-7 mars 2026).

II. Contexte et portée du rapport

A. Contexte

5. La question de la migration est l'un des principaux défis politiques auxquels sont confrontées les démocraties contemporaines et est donc devenue l'un des thèmes centraux et les plus controversés des campagnes électorales en Europe et au-delà. Les campagnes électorales sont au cœur des processus démocratiques, qui visent à former des organes représentatifs conformément aux principes du suffrage universel, égal et libre. Il est donc essentiel pour les élections démocratiques et la démocratie elle-même que les débats politiques pendant les campagnes électorales se déroulent conformément aux normes internationales, en particulier en ce qui concerne les discours haineux et la désinformation. Conformément à cette exigence, les considérations du présent rapport relatives à la liberté d'expression se concentrent sur les débats politiques sur la migration et l'asile, mais s'appliquent également, *mutatis mutandis*, à tout autre groupe de la population.

6. Dans le paysage politique contemporain, les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont souvent représentés et instrumentalisés d'une manière qui les déforme, les stigmatise et les déshumanise, les réduisant à des instruments de lutte politique, en particulier pendant les campagnes électorales. Tel que défini par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, « le discours de haine est entendu comme tout type d'expression qui incite à, promeut, diffuse ou justifie la violence, la haine ou la discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, ou qui les dénigre, en raison de leurs caractéristiques personnelles ou de leur statut réels ou attribués telles que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine

nationale ou ethnique, l'âge, le handicap, le sexe, l'identité de genre et l'orientation sexuelle »¹. Étant donné que la définition des discours haineux peut varier d'une juridiction à l'autre et être parfois plus restrictive, ne désignant que les discours qui conduisent à des comportements violents, le rapport fera référence aux « discours haineux ou autres expressions discriminatoires » afin de couvrir le concept tel que défini par le Comité des Ministres. Les discours haineux peuvent conduire à des comportements violents. Comme le montrent des données récentes, dans divers contextes nationaux, des vagues de discours hostiles à l'égard des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ont précédé des agressions et d'autres violations graves, confirmant le lien empirique entre la rhétorique discriminatoire et les préjugés qui se traduisent par des actes concrets².

7. Ce phénomène a pris une importance croissante au niveau international et fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'APCE, qui s'est déclarée très préoccupée par son intensification et les cas connexes de discours haineux dans le contexte politique, avec des références directes à la migration³. Plusieurs rapports et autres documents élaborés par l'APCE⁴ ont de plus en plus abordé la question de l'instrumentalisation de la migration et du droit d'asile dans les campagnes électorales, soulignant les risques qui en découlent pour la cohésion démocratique et la protection des droits fondamentaux. Ces documents sensibilisent à la tendance largement répandue à présenter les migrants et les réfugiés comme représentant exclusivement des menaces pour la sécurité, la stabilité économique ou l'identité culturelle, par un langage stigmatisant et déshumanisant susceptible de renforcer les discriminations contre les personnes appartenant à ces groupes. En outre, les travaux de l'APCE soulignent que la question de la migration ne doit pas se limiter à la sécurité et à l'urgence, mais doit être traitée de manière objective et pluraliste, afin de permettre une compréhension globale de celle-ci⁵. Une préoccupation particulière a été exprimée concernant la propagation des « discours de haine » dans la sphère politique⁶. L'APCE note que ce phénomène a un double effet corrosif : d'une part, il sape la cohésion sociale et légitime des formes systémiques d'intolérance ; d'autre part, il rend le débat politique moins inclusif et pluraliste, limitant l'espace public de ceux qui défendent publiquement les migrants et rendant les acteurs de la société civile plus vulnérables.⁷

¹ [Recommandation \(2022\)16](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, § 2.

² Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 16 juin 2025, <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/attacks-on-the-hr-of-migrants-put-all-our-rights-at-risk> ; Mixed Migration Centre, Mixed Migration Review (MMR) 2024, par exemple p. 7.

³ « Le thème de la migration et de l'asile s'est imposé ces dernières années comme l'un des éléments structurants du débat public lors de nombreuses campagnes électorales. Le traitement souvent partiel et partial par les médias et les partis politiques semble faire le lit des discours de haine dans le sillage d'un rétrécissement de l'offre politique trans-partisane, souvent au détriment de la protection des droits des personnes concernées et de leurs défenseurs. Pourtant, rien ne permet d'affirmer que cette tendance soit révélatrice d'une adhésion à une vision restrictive des politiques migratoires et d'asile. L'intensification de ce phénomène s'accompagne de la montée de discours racistes et xénophobes mettant à mal non seulement les droits des personnes migrantes mais aussi la cohésion sociale et la sécurité démocratique en Europe. Si les propos critiques voire opposés aux politiques migratoires et d'asile peuvent s'exprimer en démocratie, les discours de haine et les mesures discriminatoires ne peuvent constituer un programme politique respectueux des principes et des normes du Conseil de l'Europe. » - [Doc. 15832](#) de l'APCE - Résumé.

⁴ Rapport [Doc. 15832 \(2023\)](#), [Doc. 16195 \(2024\)](#) « Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains » et Résolutions [2502 \(2023\)](#) « Intégration des migrants et des réfugiés : des avantages pour toutes les parties prenantes », [2525 \(2024\)](#) précitée et [2569 \(2024\)](#) « Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort ».

⁵ « L'Assemblée rappelle que le thème de la migration et de l'asile ne peut se résumer à des enjeux sécuritaires et appelle les hommes et les femmes politiques ainsi que les médias à prendre urgemment la mesure des conséquences d'un tel traitement sur la cohésion sociale et l'ordre public » - [Doc. 15832](#) de l'APCE, paragraphe 4.

⁶ « Elle souligne cependant avec fermeté que les discours de haine et les mesures discriminatoires ne peuvent constituer un programme politique respectueux des principes et des normes du Conseil de l'Europe et appelle les gouvernements des États membres ainsi que les acteurs clés dans la définition et la diffusion de la propagande électorale à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine. » - [Doc. 15832](#) de l'APCE, paragraphe 3.

⁷ « Les conséquences de campagnes électorales véhémentes sur le thème de l'asile prennent également la forme d'une restriction de l'espace de la société civile voire de la criminalisation des organisations et individus qui

B. Portée du présent rapport

8. Les principales questions abordées sont la liberté d'expression et ses éventuelles limitations, la liberté des électeurs de se forger une opinion et l'interdiction des discours de haine. Le présent rapport vise à examiner les moyens de concilier ces questions plutôt que de les opposer.

9. Les campagnes électorales constituent un forum essentiel pour l'exercice des droits fondamentaux, tels que la liberté d'expression (article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)) et la liberté d'association (article 11 de la CEDH, article 22 du PIDCP). Ces derniers sont des conditions préalables à la garantie du droit à la participation politique (article 3 du protocole n° 1 de la CEDH, article 25 du PIDCP)⁸. La première partie de l'analyse examinera la mesure dans laquelle le droit à la liberté d'expression est engagé ou peut être restreint en ce qui concerne les expressions pouvant être qualifiées d'hostiles envers les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, compte tenu notamment des articles 10, 8 et 17 de la CEDH.

10. Les obligations positives seront également prises en considération. Les États ont l'obligation fondamentale de protéger et de promouvoir l'exercice du droit à la liberté d'expression et ne peuvent appliquer des restrictions que lorsqu'elles répondent aux conditions strictes de légalité, de nécessité et de légitimité. Parallèlement, en vertu des traités internationaux, les États ont l'obligation d'interdire les discours haineux qui constituent une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence : voir la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) (article 4) et le PIDCP (article 20, paragraphe 2), qui stipulent tous deux que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence doit être interdit par la loi.

11. Le rapport traite également des normes internationales applicables aux élections. Celles-ci sont principalement énoncées à l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH et à l'article 25 du PIDCP.

12. Comme l'a souligné la Cour, les élections libres et la liberté d'expression, y compris la liberté du débat politique, sont les fondements de tout système démocratique. L'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH implique des droits subjectifs, notamment le droit de vote et d'éligibilité et, une fois élu, d'exercer son mandat. Les droits garantis par l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention ne sont pas absolus. Il existe une marge pour des « limitations implicites », et les États contractants disposent d'une large marge d'appréciation à cet égard. Toutefois, la Cour doit veiller à ce que les restrictions imposées à l'exercice des droits découlant de cet article ne les réduisent pas au point d'en affecter la substance même et de les priver de leur efficacité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne soient pas disproportionnés. Selon la Cour, la notion de « restriction implicite » signifie que les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » que la Cour utilise lorsqu'elle examine l'application des articles 8 à 11 de la Convention ne s'appliquent pas dans les affaires relatives à l'article 3 du Protocole n° 1. Au lieu de cela, la Cour examine d'abord s'il y a eu traitement arbitraire ou absence de proportionnalité. Elle examine ensuite si la restriction constituait une ingérence injustifiée dans la libre expression de l'opinion du peuple⁹.

13. Si l'article 25 du PIDCP a été développé dans l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations unies, la Commission de Venise a rédigé le Code de bonnes pratiques en matière électorale¹⁰, qui est le document de référence du Conseil de l'Europe dans

promouvent l'accueil et les droits des personnes migrantes, y compris demandeuses d'asile et réfugiées. » PACE Doc. 15832, paragraphe. 48.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.1.

⁹ *Sanchez i Picanyol et autres c. Espagne*, §§ 213 et suivants, nos 25608/20 et 2 autres, 5 novembre 2025, et références.

¹⁰ [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#).

le domaine électoral. Ce code détaille les principes fondamentaux du patrimoine électoral européen (suffrage universel, libre, égal, secret et direct) ainsi que les conditions de mise en œuvre de ces principes (respect des droits fondamentaux, stabilité de la loi électorale et garanties procédurales adéquates). Ces principes, qui sont également proclamés par le document de Copenhague de l'OSCE¹¹, s'appliquent à l'ensemble du processus électoral, en particulier à la phase préélectorale, y compris les campagnes électorales. C'est notamment le cas du suffrage libre, y compris la liberté des électeurs de se forger une opinion¹², qui peut être violée non seulement par l'État, mais aussi par des individus ; tandis que le suffrage égalitaire inclut l'égalité des chances pour les candidats¹³. Ces deux principes visent à garantir des conditions équitables pour tous les candidats aux élections, y compris l'exigence de neutralité informationnelle de la part de l'État.

14. L'égalité des chances est particulièrement menacée par le « désordre informationnel »¹⁴ : la désinformation¹⁵, la mésinformation¹⁶ et la mal-information¹⁷. Ces problèmes ne sont pas nouveaux, mais le développement des médias sociaux, des technologies numériques et de l'intelligence artificielle a considérablement accru leur impact, en particulier pendant les campagnes électorales.

15. Alors que la première partie de l'analyse se concentrera sur les restrictions à la liberté d'expression et les moyens de lutter contre les discours haineux et autre expression discriminatoire, la deuxième partie de l'analyse examinera les moyens appropriés de lutter contre le désordre informationnel qui porte atteinte à la liberté des électeurs de se forger une opinion et de l'égalité des chances.

16. La Commission de Venise souligne également l'urgence de réagir rapidement à ce type de problèmes pendant les campagnes électorales, urgence exacerbée par la rapidité et la portée accrues des nouveaux médias et des technologies connexes. Dans ce contexte, cependant, la nécessité d'assurer une réponse rapide et efficace ne doit pas l'emporter sur d'importantes garanties procédurales : selon le Code de bonnes pratiques en matière électorale, un organisme impartial doit être chargé d'appliquer la loi électorale, y compris les règles relatives aux campagnes, et, lorsqu'il n'existe pas de tradition ancienne d'indépendance des autorités administratives par rapport aux détenteurs du pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être mises en place à tous les niveaux, du niveau national au niveau des bureaux de vote¹⁸. En outre, il devrait être possible de faire appel auprès d'un organisme qui doit avoir autorité notamment sur des questions telles que le respect des règles

¹¹ Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), 29 juin 1990, <https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/9/c/14304.pdf>.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.3.1.

¹³ *Ibid.*, I.2.3.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)027](#), République de Moldova - Avis sur les réformes législatives relatives à la réglementation des médias : le projet de loi sur les médias, le projet de loi modifiant le Code des services des médias audiovisuels et le projet de loi modifiant la loi sur la publicité, paragraphe 65, et références.

¹⁵ Le terme « désinformation » désigne des informations manifestement fausses, inexacts ou trompeuses, délibérément créées et diffusées dans le but de nuire ou d'obtenir un avantage économique ou politique en trompant le public, tel que défini dans la Recommandation [CM/Rec\(2022\)12](#) sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, et dans la Recommandation [CM/Rec\(2022\)11](#) sur les principes de gouvernance des médias et de la communication.

¹⁶ Le terme « mésinformation » désigne des informations manifestement fausses, inexacts ou trompeuses diffusées sans intention de tromper, de nuire ou d'obtenir un avantage économique ou politique ; les utilisateurs qui partagent ces informations croient généralement qu'elles sont vraies. Voir la note d'orientation sur la lutte contre la propagation de la désinformation et des fausses informations en ligne grâce à la vérification des faits et à des solutions de conception de plateformes.

¹⁷ « La mal-information consiste à partager des informations authentiques dans le but de nuire, souvent en rendant publiques des informations qui devaient rester confidentielles. » Rapport intitulé « [Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making](#) » (Désinformation : vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques).

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.3.1.a-b.

de la campagne électorale, y compris le respect de la liberté d'expression et de la liberté de campagne¹⁹. Ces mécanismes institutionnels protègent contre l'abus des mesures visant à lutter contre les discours de haine et garantissent une application impartiale de ces normes. Un tel cadre institutionnel doit garantir que les politiciens individuels ou leurs partis ne puissent pas réduire leurs adversaires au silence simplement en les accusant d'avoir tenu des propos haineux.

III. Analyse

A. Liberté d'expression dans les campagnes électorales : exclusion, protection et restrictions

1. Exclusion de la protection : interdiction de l'abus de droit (article 17 de la CEDH)

17. L'article 17 de la CEDH sur l'interdiction de l'abus de droit dispose : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention ».

18. L'article 17 n'est applicable qu'à titre exceptionnel et dans des cas extrêmes. Dans les affaires concernant l'article 10 de la Convention, il ne doit être employé que s'il est tout à fait clair que les propos incriminés visaient à faire dévier cette disposition de sa finalité réelle par un usage du droit à la liberté d'expression à des fins manifestement contraires aux valeurs de la Convention²⁰. C'est-à-dire à attiser la haine envers des personnes ou des groupes de personnes et non à prendre des positions sur des questions qui font l'objet de débats sociaux et politiques. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg prouve qu'il ne suffit pas, pour appliquer l'article 17, que l'État concerné considère un acte ou une activité comme une menace pour l'ordre constitutionnel. Dans une société démocratique, il doit rester possible de promouvoir un changement constitutionnel, même radical, si le promoteur n'agit pas par la violence. Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit de partis politiques et de candidats en lice dans une campagne électorale. Comme l'a jugé la Cour dans *l'affaire Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, « chaque fois qu'un État entend invoquer le principe d'une « démocratie capable de se défendre » pour justifier une ingérence dans les droits individuels, il doit évaluer soigneusement la portée et les conséquences de la mesure envisagée, afin de garantir un équilibre entre les exigences de la défense de la société démocratique et la protection des droits individuels »²¹. Cela ne porte pas préjudice à l'application de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention.

19. Dans le contexte des campagnes électorales, la désinformation en matière de migration et d'asile peut avoir en réalité pour objet d'encourager des formes plus ou moins explicites d'incitation à la haine, en particulier lorsque la communication politique repose sur des généralisations ethniques, culturelles ou religieuses attribuant des caractéristiques négatives à l'ensemble du groupe des migrants ou des réfugiés. Cela peut soulever des questions au regard de l'article 17 de la CEDH.

20. L'article 17 de la Convention est parfois associé à l'idée qu'un système démocratique peut avoir besoin de se protéger contre des comportements qui cherchent à porter atteinte aux droits et libertés qu'il protège²². Ce concept signifie que l'exercice des libertés individuelles peut être

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.3.3.d.

²⁰ *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015, § 114 ; *Zemmour c. France*, n° 63539/19, 20 décembre 2023, § 26.

²¹ *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, § 115, n° 15653/22, 22 juillet 2025, *Ždanoka c. Lettonie*, § 110, n° 58278/00, 16 mars 2006.

²² *Ždanoka c. Lettonie*, §§ 99-100, n° 58278/00, 16 mars 2006 ; *Ayoub et autres c. France*, § 138, nos 77400/14 et 2 autres, 8 octobre 2020 ; *Perinçek c. Suisse* [GC], § 242, n° 27510/08, 15 octobre 2015. Pour le même concept

limité s'il est utilisé pour porter atteinte, voire détruire, le processus démocratique, l'État de droit et les institutions respectives, ainsi que l'exercice égal des droits humains par autrui. Par conséquent, l'État peut limiter l'exercice des droits humains, y compris la liberté d'expression, la liberté de réunion, la liberté d'association et d'autres libertés, afin de protéger les institutions démocratiques et le processus démocratique, l'État de droit et le bon exercice des droits humains. Dans la jurisprudence de Strasbourg, le concept de « démocratie capable de se défendre » a été invoqué en particulier dans le cadre de l'interdiction de partis politiques²³, mais également dans des affaires où un État membre de la Convention avait restreint l'exercice de la liberté d'expression d'un individu²⁴.

21. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 17 de la Convention peut s'appliquer à l'État lui-même, à un groupe ou à un individu²⁵. En ce qui concerne les individus, l'article 17 de la Convention vise à leur interdire de tirer de la Convention un droit leur permettant de se livrer à tout acte visant à détruire l'un des droits et libertés énoncés dans la Convention²⁶.

22. L'article 17 de la Convention empêche les demandeurs de se prévaloir de la Convention pour, par exemple, diffuser ou promouvoir la propagande raciste nazie, de l'antisémitisme, des appels au génocide ou des attaques virulentes contre un groupe religieux ou ethnique en l'associant à la criminalité ou au terrorisme, promouvoir et/ou justifier des actes équivalant à ou caractérisés par la haine, la violence, la xénophobie et la discrimination raciale, l'islamophobie, au terrorisme et aux crimes de guerre, la promotion d'une guerre et/ou d'un régime totalitaire, l'idéologie totalitaire et d'autres idées politiques incompatibles avec la démocratie, ainsi que la négation et la révision de faits historiques clairement établis, tels que l'Holocauste, ou le mépris des victimes de l'Holocauste²⁷. Un exemple illustratif est *l'affaire Norwood c. Royaume-Uni* : le requérant, membre d'un parti d'extrême droite, avait affiché dans la fenêtre de sa maison une affiche montrant les tours jumelles en flammes accompagnée du slogan « Islam out of Britain. Protect the British people » (L'islam hors de Grande-Bretagne. Protégez le peuple britannique), peu après les attentats terroristes contre les États-Unis d'Amérique le 11 septembre 2001. La Cour a qualifié ce message d'attaque généralisée et virulente contre tous les musulmans, les associant collectivement à un acte terroriste, ce qui est « incompatible avec les valeurs proclamées et garanties par la Convention, notamment la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination ». En conséquence, la Cour a appliqué l'article 17 et a conclu que cet acte ne bénéficiait donc pas de la protection des articles 10 ou 14²⁸. La Cour a suivi cette ligne jurisprudentielle dans de nombreux cas de négationnisme historique²⁹ ainsi que dans des cas graves d'incitation directe à la violence raciste, religieuse ou sexiste³⁰. À cet égard, la Commission de Venise a estimé que « tout discours de haine étant contraire aux valeurs sous-jacentes de la Convention – en particulier la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination –,

au titre de l'article 10, voir *Vogt c. Allemagne*, §§ 51, 59, n° 17851/91, 19 octobre 1992 ; *Erdel c. Allemagne* (déc.), n° 30067/04, 13 février 2007.

²³ *Refah Partisi (Le Parti du bien-être et autres) c. Turquie*, § 99, nos 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003.

²⁴ *Molnar c. Roumanie* (déc.), § 23, n° 16637/06, 23 octobre 2012.

²⁵ *Birsan c. Roumanie* (déc.), § 68, n° 79917/13, 2 février 2016.

²⁶ Guide de la CEDH sur l'article 17 de la Convention (31.8.2025), paragraphe 18.

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 29 avec références à la jurisprudence.

²⁸ *Norwood c. Royaume-Uni* (déc.), n° 1/03, 16 novembre 2004.

²⁹ Par exemple, *Garaudy c. France* (déc.), n° 65831/01, 24 juin 2003 ; *Williamson c. Allemagne* (déc.), n° 64496/17, 8 janvier 2019 ; *Pastörs c. Allemagne* (déc.), n° 55225/14, 3 octobre 2019, sur la négation de l'Holocauste.

³⁰ Par exemple, *M'Bala c. France*, n° 25239/13, 20 octobre 2015 (insultes publiques à l'encontre de personnes d'origine juive) ; *Pavel Ivanov c. Russie* (déc.), n° 35222/040, 20 février 2007 (incitation à la haine contre les Juifs par le biais d'un réseau social) ; *W.P. et autres c. Pologne* (déc.), n° 42264/98, 2 septembre 2004 (création d'une association antisémite) ; *Belkacem c. Belgique*, n° 34367/14, 27 juin 2017 (incitation à la discrimination et à la haine par le biais de vidéos visant des groupes non musulmans) ; *ROJ TV A/S c. Danemark* (déc.), n° 24683/14, 17 avril 2018 (promotion d'une organisation terroriste) ; *Lenis c. Grèce* (déc.), n° 47833/20, 27 juin 2023 (incitation à la haine homophobe via un blog).

l'auteur d'un tel discours, en vertu de l'article 17 de [la CEDH], ne peut bénéficier de la protection prévue par l'article 10 »³¹.

23. Pour déterminer si un individu a poursuivi l'un des objectifs susmentionnés et interdits par l'article 17, le contenu du discours est d'une importance capitale. Néanmoins, le « contexte principal », le « ton général » ou la « teneur générale » de ses actes doivent également être pris en compte. Le lieu et le moment où le comportement contesté a eu lieu jouent un rôle important à cet égard³². Lorsqu'elle applique l'article 17, la Cour ne se prononce en principe même pas sur la nécessité ou la proportionnalité ; elle estime plutôt que l'expression en question ne constitue tout simplement pas un exercice légitime de la liberté d'expression, mais un abus de droit exclu d'emblée de la protection.

2. Protection de la liberté d'expression en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la CEDH

24. L'article 10 de la CEDH, qui est un instrument contraignant pour tous les États membres du Conseil de l'Europe, dispose : « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières* »³³. Ces dispositions correspondent au contenu essentiel des paragraphes 1 et 2 de l'article 19 du PIDCP, en vertu desquels : « 1. *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.* 2. *Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix* ».

25. Selon la Cour, la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique pluraliste et une condition préalable au développement tant de la société que de l'individu³⁴. La liberté d'expression et les élections libres, en particulier la liberté du débat politique, constituent ensemble le fondement de tout système démocratique³⁵. La liberté d'expression constitue donc à la fois un droit individuel et une condition préalable au bon fonctionnement de la démocratie. L'importance capitale de la liberté d'expression en tant que condition préalable au bon fonctionnement de la démocratie est telle que l'exercice véritable et effectif de cette liberté ne dépend pas seulement du devoir de non-ingérence de l'État, mais peut nécessiter des mesures positives de protection, même dans le domaine des relations entre les individus³⁶. En particulier, les obligations positives prévues à l'article 10 de la Convention exigent des États qu'ils créent un environnement favorable à la participation de toutes les personnes concernées au débat public, leur permettant d'exprimer leurs opinions et leurs idées sans crainte³⁷.

26. Réaffirmant que la libre discussion des questions politiques est fondamentale pour la démocratie, la Cour a développé des doctrines telles que celle de la « position privilégiée » du discours politique, estimant qu'il existe « peu de marge » pour restreindre l'expression politique sur des questions d'intérêt public en vertu de l'article 10 de la CEDH³⁸. Cette protection s'étend

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)024](#), Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan, paragraphe 42, et référence.

³² Voir le Guide sur l'article 17 de la Convention (31.8.2025), paragraphes 37 et suivants, avec références à la jurisprudence.

³³ Voir également l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³⁴ *Sanchez c. France* [GC], § 145, n° 45581/15, 15 mai 2023.

³⁵ *Bowman c. Royaume-Uni*, § 42, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I.

³⁶ *Palomo Sánchez et autres c. Espagne* [GC], § 59, nos 28955/06 et 3 autres, 12 septembre 2011, avec d'autres références.

³⁷ *Dink c. Turquie*, § 137, nos 2668/07 et 4 autres, 14 septembre 2010.

³⁸ *Lingens c. Autriche*, §§ 38 et 41, série A n° 103, 8 juillet 1986, et *Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], § 61, n° 26682/95, CEDH 1999-IV.

aux campagnes électorales : en principe, pendant les périodes électorales, la libre circulation des informations et des idées sur des questions d'intérêt public doit être garantie, même si elles sont controversées ou en partie inexactes. Par exemple, dans l'arrêt *Handyside*, la Cour a déclaré que la liberté d'expression s'applique non seulement aux « informations » ou « idées » qui sont accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi à celles qui choquent, dérangent ou troublent l'État ou un secteur quelconque de la population³⁹. De même, dans *l'affaire Castells c. Espagne*, la Cour a confirmé le droit d'un sénateur de l'opposition de critiquer vivement l'inaction du gouvernement face au terrorisme, soulignant que les autorités publiques doivent tolérer un examen particulièrement rigoureux et des critiques virulentes dans le contexte politico-électoral, car les politiciens – et en particulier les gouvernements – s'exposent volontairement à un examen public plus large⁴⁰.

27. Dans les démocraties pluralistes, les partis politiques et leurs membres sont pleinement légitimés à transmettre librement leurs idées et leurs propositions aux citoyens, notamment sur des questions sensibles et importantes telles que la migration et le droit d'asile, afin de permettre la formation d'une opinion sur cette question pour l'exercice libre et éclairé de leur vote. De même, conformément aux règles nationales et internationales, il est tout à fait légitime que les partis politiques proposent aux citoyens les solutions qu'ils jugent appropriées pour régler efficacement ces phénomènes complexes.

28. La liberté d'expression protège également la liberté de recevoir des informations et des idées et la liberté de les communiquer. Cette liberté implique que la protection visée à l'article 10 de la CEDH s'étend à tous les moyens d'expression et de transmission d'idées et d'informations, à tous les médias physiques ou électroniques, aux sites et portails internet, aux médias radiophoniques et télévisés.

29. Les campagnes électorales constituent un moment d'expression maximale du pluralisme démocratique et de la participation politique, au cours duquel les différents acteurs institutionnels et partis politiques expriment leurs propositions, leurs valeurs et leurs priorités d'action. De par leur nature même, les campagnes électorales représentent le contexte privilégié de la communication politique et de la formation de l'opinion publique. C'est dans ce forum que sont formulées les propositions politiques et que sont définies les priorités des forces politiques en concurrence. Comme le rappelle le Code de bonne conduite en matière électorale, « [l]es élections démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques »⁴¹. Le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 également proclame la nécessité du plein respect des libertés fondamentales.

30. Compte tenu de ce qui précède, la liberté d'expression jouit d'une large reconnaissance dans le système européen, en particulier dans le contexte du débat politique et électoral. Toutefois, cette reconnaissance, bien que vitale pour le processus démocratique, ne peut être considérée comme absolue. Lorsque le discours électoral comprend des expressions, des contributions ou des récits qui, par leur contenu et leur contexte, peuvent revêtir un caractère discriminatoire, stigmatisant ou déshumanisant à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes – telles que les migrants, les demandeurs d'asile ou les réfugiés –, il peut porter atteinte aux droits et libertés d'autrui ou nuire au fonctionnement démocratique du débat public lui-même. Dans de telles circonstances, il convient de trouver un juste équilibre afin de préserver les droits humains ainsi que le bon fonctionnement et l'intégrité du processus démocratique. Dans le discours électoral, les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont particulièrement vulnérables,

³⁹ *Handyside c. Royaume-Uni*, § 49, n° 5493/72, 7 décembre 1976.

⁴⁰ *Castells c. Espagne*, § 46, n° 11798/85, 23 avril 1992. Voir également *Lehideux et Isorni c. France*, n° 24662/94, 23 septembre 1988 ; *Haes et Gijssels c. Belgique*, n° 19983/92, 24 février 1997 ; *Sürek (n° 1) c. Turquie*, n° 26682/95, 8 juillet 1999 ; *Öztürk c. Turquie*, n° 22479/93, 29 septembre 1999.

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.1.a.

car ils ne pas possèdent de droits électoraux et ne participent pas à la campagne électorale sur souvent un pied d'égalité.

3. Restrictions à la liberté d'expression en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH

31. L'article 10, paragraphe 2, de la CEDH prévoit que la liberté d'expression peut faire l'objet de restrictions ou de sanctions, à condition qu'elles soient « prévues par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique » pour la poursuite de certains objectifs légitimes, notamment la protection de l'ordre public, de la sécurité nationale, de la morale ou de la réputation et des droits d'autrui⁴².

32. La Cour a toujours estimé que l'article 10, paragraphe 2, de la Convention ne laissait que peu de place aux restrictions à la liberté d'expression politique ou au débat sur des questions d'intérêt public⁴³. Toutefois, si la critique légitime en matière des politiques de migration et d'asile reste pleinement protégée, la stigmatisation et le dénigrement public des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile en tant qu'individus ou en tant que groupe peuvent être légitimement restreints par l'État⁴⁴. En outre, de telles déclarations incitant à la haine⁴⁵, peuvent également porter atteinte aux droits fondamentaux, à savoir ceux des personnes ou des groupes visés, que l'État peut avoir l'obligation positive de protéger en vertu de l'article 8 de la CEDH⁴⁶. Elles soulèvent donc une question de compatibilité et d'équilibre avec d'autres droits fondamentaux. De plus, la Commission de Venise rappelle que les campagnes électorales sont soumises par la législation nationale à des règles spécifiques qui ont une incidence sur la liberté d'expression et que le Conseil de l'Europe a adopté des recommandations axées sur ces campagnes⁴⁷.

33. La première exigence de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, à savoir l'existence d'une base légale, a traditionnellement été interprétée de manière large, en ce sens que l'ingérence de l'État relevant du contrôle de la Cour peut découler de toute forme de droit, écrit ou non écrit, et de tout acte des autorités publiques fondé sur celui-ci, y compris la jurisprudence établie⁴⁸.

34. La deuxième étape de l'examen de la Cour consiste en ce qu'on appelle le test de légitimité ; l'ingérence doit poursuivre l'un des objectifs légitimes énoncés à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH. La liste des objectifs légitimes justifiant une limitation de la liberté d'expression est exhaustive, et si la portée des droits protégés par la Convention doit être interprétée de manière large, les limitations doivent être interprétées de manière restrictive. L'article 10, paragraphe 2, de la CEDH mentionne expressément comme objectifs légitimes possibles pour les restrictions, par exemple, la prévention des troubles et des crimes, ainsi que la protection de la réputation et

⁴² III.A.2. Voir le Guide de la CEDH sur l'article 10 de la Convention (31.8.2025), paragraphes 63 et suivants, avec références à la jurisprudence.

⁴³ *Castells c. Espagne*, § 43, n° 11798/85, 23 avril 1992 ; *Wingrove c. Royaume-Uni*, § 58, n° 17419/90, 25 novembre 1996.

⁴⁴ *Zemmour c. France*, § 54, n° 63539/19, 20 décembre 2023 ; *Atamanchuk c. Russie*, § 52, n° 4493/11, 11 février 2020 ; *Le Pen c. France* (déc. n° 2), §§ 32-35, n° 45416/16, 28 février 2017.

⁴⁵ « L'incitation à la haine n'implique pas nécessairement un appel explicite à la violence ou à d'autres actes criminels. Les attaques contre des personnes commises par des insultes, des moqueries ou des calomnies à l'encontre de groupes spécifiques de la population peuvent suffire pour que les autorités privilégient la lutte contre les discours xénophobes ou autrement discriminatoires face à une liberté d'expression exercée de manière irresponsable », *Atamanchuk c. Russie*, § 52, *ibid.* (en anglais uniquement).

⁴⁶ Pour les individus, voir *Atamanchuk c. Russie*, § 70, *ibid.* ; pour les groupes, voir *Király et Dömötör c. Hongrie*, §§ 73-76, n° 10851/13, 17 janvier 2017.

⁴⁷ Voir les Recommandations du Comité des Ministres n° [R\(99\)15](#) et [CM/Rec\(2007\)15](#) sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias., aussi bien que la [CM/Rec\(2022\)16](#) sur la lutte contre le discours de haine, paragraphe 29. Voir aussi, Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale.

⁴⁸ *Perinçek c. Suisse* [GC], § 131, n° 27510/08, 15 octobre 2015 ; *Sanchez c. France* [GC], §§ 125-126, n° 45581/15, 15 mai 2023. Également en ligne, *RFE/RL Inc. et autres c. Azerbaïdjan*, 2024, § 108 ; *Google LLC et autres c. Russie*, 2025, §§ 75-80.

des droits d'autrui. En outre, la Cour a déclaré que la dignité humaine – l'égalité de tous les êtres humains –⁴⁹ constitue l'un des fondements d'une société démocratique et pluraliste⁵⁰. L'utilisation d'une rhétorique déshumanisante à l'égard des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés, y compris par des journalistes ou des politiciens, soulève nécessairement des questions importantes en termes de compatibilité avec le principe susmentionné⁵¹.

35. Des mesures peuvent donc être prises afin d'empêcher la diffusion de discours qui, bien que cela puisse engager le droit à la liberté d'expression, stigmatisent ou déshumanisent les migrants, les demandeurs d'asile ou les réfugiés, et attisent indûment la haine ou la discrimination, notamment par des représentations qui déforment considérablement leur situation d'une manière susceptible de porter atteinte à leur dignité ou à leurs droits⁵². Cela n'affecte pas le débat politique légitime sur l'impact social ou culturel en matière des politiques de migration et d'asile et, plus généralement, la protection accordée aux opinions politiques divergentes ou controversées sur la migration et l'asile, qui restent pleinement protégées par l'article 10 de la CEDH, sous réserve de l'article 10, paragraphe 2.

36. L'examen le plus approfondi de la Cour concerne la troisième exigence, à savoir la proportionnalité des restrictions à la liberté d'expression par rapport aux objectifs légitimes poursuivis. À cet égard, l'affaire *Handyside*⁵³ mérite une attention particulière. Dans cette affaire la Cour a développé le critère de la « double marge d'appréciation », selon lequel chaque État dispose d'une certaine marge d'appréciation pour évaluer la nécessité des mesures restreignant les libertés que la Convention ne protège pas inconditionnellement (telles que la liberté d'expression), tandis que la Cour est chargée d'évaluer la proportionnalité des mesures restrictives par rapport à l'objectif poursuivi.

37. Lorsqu'elle examine si les restrictions à la liberté d'expression sont conformes au principe de proportionnalité, la Cour procède à une mise en balance au cas par cas, en évaluant notamment le contenu, le contexte, l'intention de l'auteur, la portée du message et la sévérité de la sanction. Les États disposent d'une marge d'appréciation pour évaluer la nécessité de limiter la liberté d'expression, mais la Cour exerce un contrôle européen afin de s'assurer que les restrictions répondent véritablement à un « besoin social impérieux » et sont proportionnées⁵⁴. Pour qu'une mesure soit considérée comme proportionnée et nécessaire dans une société démocratique, il ne doit exister aucun autre moyen d'atteindre le même objectif qui porterait moins gravement atteinte à la liberté d'expression. Cela a conduit, dans plusieurs cas, la Cour à considérer comme disproportionnée la privation de liberté pour diffamation⁵⁵ ou d'autres formes d'expression contraires à la loi⁵⁶.

⁴⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), article premier : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.* » Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 1 : « *La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée.* » Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), préambule : « *Reconnaissant que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine.* » Voir également CEDH – « *Le respect de la dignité humaine fait partie de l'essence même de la Convention* » - *Svinarenko et Slyadnev c. Russie* [GC], § 118, nos 32541/08 et 43441/08, 17 juillet 2014. Voir également *Tyrer c. Royaume-Uni*, § 33, n° 5856/72, 25 avril 1978.

⁵⁰ *Erbakan c. Turquie*, § 57, n° 59405/00, 6 juillet 2006.

⁵¹ *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, § 90, n° 12567/13, 16 février 2021 ; *Zemmour c. France*, § 60, n° 63539/19, 20 décembre 2023.

⁵² Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)027](#), République de Moldova - Avis sur les réformes législatives relatives à la réglementation des médias : le projet de loi sur les médias, le projet de loi modifiant le Code des services des médias audiovisuels et le projet de loi modifiant la loi sur la publicité, paragraphe 59 ; [CDL-AD\(2022\)026](#), République de Moldova - Avis sur les amendements au Code des services de médias audiovisuels et à certains actes normatifs incluant l'interdiction des symboles associés et utilisés dans les actions d'agression militaire, paragraphes 97 à 100.

⁵³ *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, 7 décembre 1976.

⁵⁴ Guide de la CEDH sur l'article 10 de la Convention (31.8.2025), paragraphes 100 et suivants, avec références à la jurisprudence.

⁵⁵ *Amorim Giestas et Jesus Costa Bordalo c. Portugal*, § 36, n°37840/10, 3 avril 2014.

⁵⁶ *Mățășaru c. République de Moldavie*, § 36, nos69714/16 et71685/16, 15 janvier 2019.

38. Toutefois, et en dehors du champ d'application de l'article 17 de la CEDH évoqué ci-dessus, la Cour a clairement indiqué que si la liberté d'expression est la règle et que sa restriction légitime doit être proportionnée, il existe un seuil au-delà duquel l'expression de certaines opinions, notamment les discours de haine, doit être interdite et peut donner lieu à une sanction pénale⁵⁷.

39. Une analyse de la jurisprudence montre que la Cour a accordé une protection large et approfondie aux discours dits politiques, protection qui est toutefois progressivement réduite à mesure que la forme d'expression s'éloigne du discours politique ou du discours d'intérêt public manifeste. C'est précisément en ce qui concerne le discours politique, qui va généralement de pair avec la protection de la presse et, de nos jours, des nouveaux médias, que les restrictions et les sanctions ne sont autorisées que dans des circonstances spécifiques.

40. Pendant les campagnes électorales, la frontière entre les affirmations factuelles et les jugements de valeur devient souvent floue. De nombreuses déclarations des candidats, même si elles sont discutables ou exagérées, relèvent du débat politique légitime. Cela fixe un seuil élevé aux restrictions imposées par l'État au discours électoral, même en cas d'informations trompeuses, sauf si des raisons exceptionnellement impérieuses le justifient.

41. Dans le contexte des campagnes électorales, l'utilisation d'expressions ou de discours qui ciblent indûment les migrants, les demandeurs d'asile ou les réfugiés, en tant que personnes ou en tant que groupes, notamment par le biais de représentations stigmatisantes ou discriminatoires, soulève la question non seulement de l'équilibre entre, d'une part, la préservation du pluralisme des opinions politiques et, d'autre part, les droits fondamentaux d'autrui, mais aussi en ce qui concerne l'intégrité du processus démocratique et électoral (article 3 du protocole n° 1 de la CEDH). Dans le même temps, la sauvegarde de l'intégrité électorale passe par la garantie d'un débat politique véritablement pluraliste. Le discours politique a la capacité de façonner les émotions et les perceptions collectives et d'influencer la manière dont les groupes sociaux sont perçus, ce qui peut, dans certaines circonstances, générer des comportements discriminatoires. Compte tenu de leur influence considérable, les acteurs politiques ont donc des responsabilités accrues lorsqu'ils participent au débat public. Lorsqu'ils utilisent les nouveaux médias pour le discours politique, ces responsabilités doivent tenir compte de l'effet profond, multiplicateur et irréversible de l'internet⁵⁸. La « Cour a ainsi jugé qu'il est d'une importance cruciale que les responsables politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance [...] et qu'ils devraient être particulièrement attentifs à la défense de la démocratie et de ses principes, car leur objectif ultime est la prise même du pouvoir [...]. En particulier, l'incitation à l'exclusion des étrangers constitue une atteinte fondamentale aux droits des personnes et devrait par conséquent justifier des précautions particulières de tous, y compris des responsables politiques [...]. De fait, des propos susceptibles de susciter un sentiment de rejet et d'hostilité envers une communauté se situent hors limite de la protection assurée par l'article 10 »⁵⁹. La Cour a reconnu que les politiciens sont soumis à des « devoirs et responsabilités » particuliers en vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH⁶⁰, compte tenu du fait que les messages des responsables politiques peuvent amplifier l'impact du message et ainsi accroître le risque de conséquences haineuses.

42. L'exercice du droit de critiquer et de s'opposer aux politiques de migration et d'asile est tout à fait légitime dans le contexte électoral, dans le plus large esprit démocratique. Cependant, la dynamique de la communication peut favoriser, par des représentations discriminatoires, un risque potentiel de déséquilibre entre le droit des partis et des candidats à communiquer leurs programmes politiques et le droit des personnes visées par le discours à ne pas subir de

⁵⁷ *Erbakan c. Turquie*, *ibid.*, § 56, *Savva Terentyev c. Russie*, § 65, n° 10692/09, 28 août 2018.

⁵⁸ *Ibid.*, §§ 161-162. Voir également *Savva Terentyev c. Russie*, n° 10692/09, § 79, 28 août 2018, et *Savcı Çengel c. Turquie* (déc.), n° 30697/19, § 35, 18 mai 2021.

⁵⁹ *Sanchez v. France [GC]*, *ibid.*, § 150.

⁶⁰ *Ibid.*, § 187 ; toutefois, les politiciens jouissent également de droits liés à leur statut (§ 188).

discrimination, de diffamation ou d'humiliation portant atteinte à leur dignité. Dans le même temps, ces dynamiques affectent aussi les électeurs et leur capacité à se forger librement une opinion sur des phénomènes particulièrement sensibles, mais aussi structurellement différenciés et complexes, affectant ainsi également l'intégrité du processus électoral (Article 3 Protocol 1 CEDH). En matière d'intérêt général, l'État dispose d'une certaine marge d'appréciation pour adopter des mesures qui facilitent le débat politique sous tous ses aspects, ainsi que l'expression de tous les points de vue et les échanges, tout en garantissant la protection de tous les groupes et individus contre la discrimination. Les mesures prises par l'État doivent toujours respecter le principe de proportionnalité. Par exemple, criminaliser de manière générale la diffusion de « fausses informations » dans les campagnes électorales serait contraire au principe de proportionnalité, car il existe un risque que les gouvernements abusent de ces outils pour faire taire leurs opposants ou pour étouffer les discussions gênantes sur la migration et l'asile.

43. Lorsqu'on évalue les mesures qui pourraient être prises pour régler cette question, deux facteurs clés doivent être pris en compte dans le contexte des élections. Le premier concerne la contrainte de temps inhérente au processus électoral : les campagnes sont limitées à une durée fixe et relativement courte. Le second concerne la large diffusion des discours politiques pendant cette période, en particulier les déclarations des responsables politiques et des personnalités publiques. Ces facteurs sont encore amplifiés par l'utilisation omniprésente des nouveaux médias et l'évolution rapide des technologies, notamment l'intelligence artificielle, qui permettent aux messages de circuler instantanément et largement. Il est donc impératif que les mesures visant à préserver l'intégrité électorale soient conçues pour réagir rapidement ; des interventions tardives pourraient ne pas suffire à atténuer les dommages potentiels causés par la désinformation ou les discours haineux. La deuxième partie du rapport se concentrera sur les défis liés au désordre informationnel et aux autres mesures qui peuvent être prises à cet égard.

44. En résumé, l'évaluation des limites à la liberté d'expression dans le cadre de la Convention nécessite une analyse minutieuse et adaptée au contexte. Le pluralisme démocratique exige que le débat électoral reste libre, ouvert et vigoureux, permettant aux acteurs politiques et aux médias d'exprimer des opinions divergentes, critiques, voire sévères, sur les politiques publiques en matière de migration et d'asile. Dans le même temps, le cadre de la Convention reconnaît que certaines formes d'expression peuvent ne pas relever du débat politique protégé, par exemple lorsqu'elles portent gravement atteinte à la dignité ou aux droits des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés, ou lorsqu'elles sapent les valeurs sur lesquelles repose le système de la Convention. Dans certaines situations spécifiques, l'État peut être soumis à l'obligation positive de prendre des mesures de protection pour interdire les déclarations discriminatoires, tandis que dans d'autres circonstances, il peut bénéficier d'une certaine marge d'appréciation, dans une logique d'équilibre raisonné entre des droits potentiellement contradictoires et conformément au principe de proportionnalité. Dans tous les cas, les discours de haine doivent être interdits, et le sous-chapitre suivant approfondira cette question.

4. Les discours de haine pendant les campagnes électorales

45. En vertu de la CEDH, comme l'a déclaré la Cour dans *l'affaire Erbakan c. Turquie*, « la tolérance et le respect de la dignité égale de tous les êtres humains constituent les fondements d'une société démocratique et pluraliste. Cela étant, il peut être considéré comme nécessaire dans certaines sociétés démocratiques de sanctionner, voire d'empêcher, toutes les formes d'expression qui propagent, incitent, encouragent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance »⁶¹. Selon la Cour, pour que des déclarations prises dans leur ensemble constituent une incitation à la violence, il faut tenir compte, en premier lieu, des termes utilisés et du contexte dans lequel elles ont été publiées, ainsi que de leur impact potentiel⁶². Un autre facteur clé dans

⁶¹ Ibid., § 57, n° 59405/00, 6 juillet 2006.

⁶² Voir, par exemple, *Özgür Gündem c. Turquie*, § 63, n° 23144/93, 16 mars 2000 ; *Gözel et Özer c. Turquie*, § 52, nos 43453/04 et 31098/05, 6 juillet 2010.

l'évaluation de la Cour est le contexte politique ou social dans lequel les déclarations ont été faites⁶³. Parmi les exemples de tels contextes dans la jurisprudence de la Cour, on peut citer les situations impliquant un climat politique ou social tendu⁶⁴, des troubles lors d'émeutes meurtrières dans des prisons⁶⁵, des questions liées à l'intégration des immigrants non européens, en particulier musulmans, en France⁶⁶ ou les relations avec les minorités nationales en Lituanie peu après son indépendance en 1990⁶⁷. En outre, la Cour examine si les expressions, interprétées de manière équitable et dans leur contexte immédiat ou plus large, peuvent être considérées comme un appel direct ou indirect à la violence, ou comme une justification de la violence, de la haine ou de l'intolérance⁶⁸. La Cour a souligné l'importance d'analyser l'interaction entre les facteurs susmentionnés, plutôt que de les examiner isolément, lorsqu'elle statue sur de telles affaires⁶⁹.

46. Dans le contexte des campagnes électorales, les principaux critères utilisés par la Cour pour distinguer la liberté d'expression des discours haineux illégaux peuvent être déduits de la jurisprudence mentionnée ci-dessus : a) Contenu du message : la Cour examine si l'expression insulte gravement, diabolise ou déshumanise un groupe protégé ou appelle à sa discrimination ou à lui nuire. Les déclarations présentant une communauté comme intrinsèquement inférieure, violente ou dangereuse sont généralement considérées comme une incitation à la haine qui peut être interdite. En revanche, les critiques générales – même sévères – à l'égard des politiques gouvernementales, des religions ou des idéologies, sans incitation à la haine contre leurs adeptes, peuvent relever de la liberté d'expression protégée ; b) Contexte et portée : il est essentiel d'évaluer quand et où le discours a été prononcé, son public cible et la probabilité de causer un préjudice réel. Ainsi, un tract largement diffusé lors d'une campagne électorale exploitant les préjugés raciaux a un impact social dangereux⁷⁰, tandis que des propos extrémistes tenus dans le cadre d'un débat contrôlé peuvent être atténués par le contexte. La Cour évalue si le public pouvait raisonnablement percevoir la déclaration comme une incitation grave ou simplement comme une rhétorique politique, une satire, etc. Elle tient également compte de la position de l'orateur : si les auteurs sont des personnalités politiques influentes ou des candidats aux élections, leur responsabilité est plus grande d'éviter toute rhétorique qui attise la haine ; c) Intention (objectif) du discours : si l'objectif apparent est d'encourager l'intolérance ou de mobiliser des sentiments négatifs à l'égard d'un groupe (par exemple, « provoquer le rejet et l'antagonisme envers la population d'origine islamique » dans *l'affaire Soulas*)⁷¹, la Cour tend à le qualifier de discours de haine. À l'inverse, si des idées offensantes sont exprimées dans le cadre d'une contribution au débat public sans intention d'inciter à la violence – par exemple, un historien discutant de bonne foi d'un événement historique controversé –, la Cour a tendance à accorder une protection plus large, à moins qu'il ne s'agisse d'un négationnisme malveillant ; d) Gravité de l'ingérence et marge d'appréciation de l'État : Lorsqu'elle examine la proportionnalité de la réponse de l'État, la Cour examine la gravité de la sanction : imposer une peine de prison pour des propos controversés (une mesure que la Cour considère avec beaucoup de suspicion) est très différent d'appliquer des sanctions plus légères ou administratives⁷². En effet, la Cour a déclaré que les peines privatives de liberté pour des propos, sauf en cas d'incitation à la violence ou à la haine extrême, ne sont presque jamais acceptables

⁶³ *Perinçek c. Suisse* [GC], § 205, n° 27510/08, 15 octobre 2015.

⁶⁴ *Mariya Alekhina et autres c. Russie*, § 218, n° 22519/02, 13 avril 2006 ; *Zana c. Turquie*, §§ 57-60, n° 18954/91, 25 novembre 1997 ; *Sürek c. Turquie* (n° 3) [GC], § 40, 8 juillet 1999 ; *Erkizia Almandoz c. Espagne*, § 45, n° 5869/17, 22 juin 2021.

⁶⁵ *Saygılı et Falakaoğlu (n° 2) c. Turquie*, § 28, nos 22147/02 et 24972/03, 23 janvier 2007.

⁶⁶ *Soulas et autres c. France*, §§ 38-39, n° 15948/03, 10 juillet 2008 ; *Le Pen c. France* (déc.), n° 18788/09, 20 avril 2010.

⁶⁷ *Balsytė-Lideikienė c. Lituanie*, § 78, n° 72596/01, 24 novembre 2005.

⁶⁸ Voir, par exemple, *Perinçek c. Suisse* [GC], § 206, n° 27510/08, 15 octobre 2015.

⁶⁹ *Ibid.*, § 208.

⁷⁰ *Féret c. Belgique*, n° 15615/07, 16 juillet 2009.

⁷¹ *Soulas et autres c. France*, n° 15948/03, 10 juillet 2008.

⁷² *Perinçek c. Suisse* [GC], § 273, n° 27510/08, 15 octobre 2015 ; *Tagiyev et Huseynov c. Azerbaïdjan*, § 49, n° 13274/08, 5 décembre 2019.

car elles sont disproportionnées⁷³. Les États disposent donc d'une certaine marge pour déterminer quand un discours menace suffisamment la coexistence sociale pour justifier une sanction, mais cette marge est soumise à un contrôle : si un État outrepassé sa marge d'appréciation en punissant des opinions qui auraient pu être tolérées dans le cadre d'un débat démocratique, la Cour n'hésite pas à constater une violation de l'article 10 de la CEDH.

47. Les traités internationaux imposent aux États l'obligation de lutter contre les discours haineux⁷⁴ et suivent des critères similaires⁷⁵. L'article 20, paragraphe 2, du PIDCP stipule que « Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ». Selon l'article 4 de la CERD, « Les Etats parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination (...) tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ».

48. Le Conseil de l'Europe lutte depuis longtemps contre le racisme et la xénophobie à l'aide de divers instruments. Le Comité des ministres a notamment adopté des recommandations et des lignes directrices dans ce domaine, qui constituent un ensemble de mesures non contraignantes à l'intention des États membres.

49. En 1997, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation Rec (97)20, qui définit pour la première fois les « discours de haine »⁷⁶ et invite les États à criminaliser l'incitation à la haine raciale. En 2022, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 2022(16) visant à lutter contre les discours de haine, qui prévoit la définition révisée du discours de haine mentionnée au début du rapport et qui a ajouté notamment que « les parlements, les autres organes élus et les partis politiques devraient être encouragés à mettre en place des politiques spécifiques pour traiter et combattre le discours de haine, en particulier dans le cadre des campagnes électorales et des débats des assemblées représentatives. À cette fin, ils devraient adopter un code de conduite prévoyant une procédure interne de plainte et de sanction. Ils devraient également éviter toute expression susceptible de favoriser l'intolérance et devraient condamner ouvertement le discours de haine »⁷⁷. Le Comité directeur sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) ont également élaboré un [Outil d'auto-évaluation pour prévenir et combattre le discours de haine](#) destiné aux États. En outre, la Recommandation CM/Rec(2022)17 sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile appelle à prendre des mesures pour « protéger les femmes et les filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile contre le discours de haine et le sexisme »⁷⁸.

⁷³ Guide de la CEDH sur l'article 10 de la Convention (31.8.2025), paragraphe 671, avec références à la jurisprudence.

⁷⁴ Cela apparaît explicitement à l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) et à l'article 20, paragraphe 2, PIDCP.

⁷⁵ Voir HCDH, [Plan d'action de Rabat](#)

⁷⁶ Annexe à la Recommandation n° R (97) 20, « discours de haine » doit être compris comme couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration ».

⁷⁷ Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les discours de haine, paragraphe 29.

⁷⁸ Recommandation [CM/Rec\(2022\)17](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, paragraphe 32.

50. [La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance \(ECRI\) a adopté en 2015 la Recommandation de politique générale n. 15 sur la lutte contre les discours de haine](#)⁷⁹. Selon ce texte, les discours de haine reposent sur l'hypothèse injustifiée qu'une personne ou un groupe de personnes est supérieur à d'autres ; ils incitent à des actes de violence ou de discrimination, sapant ainsi le respect des groupes minoritaires et nuisant à la cohésion sociale. Dans cette recommandation, l'ECRI appelle à encourager les personnalités publiques à réagir rapidement aux discours de haine, à promouvoir l'autorégulation des médias, à sensibiliser le public aux conséquences dangereuses des discours de haine, à retirer tout soutien financier ou autre aux partis politiques qui recourent activement aux discours de haine et à criminaliser leurs manifestations les plus extrêmes, tout en respectant la liberté d'expression. Les mesures de lutte contre les discours de haine doivent être fondées, proportionnées, non discriminatoires et ne pas être utilisées à mauvais escient pour restreindre la liberté d'expression ou de réunion, ni pour réprimer la critique des politiques officielles, de l'opposition politique et des croyances religieuses.

51. Le Comité directeur du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) a publié en 2023 une [Étude sur la prévention et la lutte contre le discours de haine en temps de crise](#), y compris les discours de haine à l'encontre des migrants et des réfugiés. Outre l'amélioration du cadre juridique et de l'application de la loi, ce document recommande de développer la formation et la coopération entre les parties prenantes, ainsi que de donner la priorité aux campagnes de sensibilisation et d'information du public et d'apporter un soutien aux personnes visées par les discours de haine. Les cadres réglementaires devraient refléter le rôle social essentiel des médias dans la promotion de l'égalité, de la diversité, de l'inclusion et de la non-discrimination, tandis que les intermédiaires internet, et en particulier les plateformes de médias sociaux, devraient garantir des politiques et des pratiques efficaces et transparentes en matière de modération des contenus.

52. La Recommandation (2022)16 du Conseil des Ministres fournit les orientations suivantes : « Les médias et les journalistes devraient, dans leurs efforts pour fournir des informations exactes et fiables, éviter les représentations stéréotypées et désobligeantes des individus, des groupes et des communautés, et donner la parole à divers groupes et communautés de la société, en particulier lorsqu'ils traitent de questions d'intérêt public particulier et pendant les périodes électorales. Ils devraient éviter de provoquer des préjugés et de faire des références inutiles à des caractéristiques ou à des statuts personnels »⁸⁰.

53. En ce qui concerne plus spécifiquement les campagnes électorales, dès 1999 et 2007, le Comité des ministres a publié les recommandations Rec(99)15⁸¹ et Rec(2007)15⁸² afin de garantir une couverture médiatique équilibrée pendant les campagnes électorales. Celles-ci établissent, entre autres, que les médias audiovisuels, en particulier les médias de service public, doivent fournir des informations impartiales, équilibrées et pluralistes pendant les élections, et s'abstenir de toute discrimination. Les États doivent empêcher que la presse, la radio ou la télévision soient utilisées pour promouvoir ouvertement le racisme ou la xénophobie dans les campagnes, sans préjudice d'un examen critique légitime des politiques migratoires. Dans le même ordre d'idées, la récente recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre les discours

⁷⁹ Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, 8 décembre 2015

⁸⁰ Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#), *ibid.*, paragraphe 41. Le CDADI prépare également une étude sur l'efficacité, les risques et le potentiel de l'utilisation de contre-discours et de discours alternatifs dans la lutte contre les discours haineux. Cette étude vise à fournir aux organisations de la société civile (OSC) et aux autres parties prenantes de nouvelles données de recherche, études et informations, offrant un aperçu de l'efficacité, des risques et du potentiel de l'utilisation de contre-discours et de discours alternatifs pour lutter contre les discours haineux, conformément à la recommandation du CM.

⁸¹ Recommandation [n° Rec\(99\)15](#) du Comité des Ministres aux États membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

⁸² Recommandation [CM/Rec\(2007\)15](#) du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

de haine⁸³ renforce les responsabilités des médias : elle exhorte les radiodiffuseurs publics à « ne pas diffuser de discours de haine » et invite tous les médias et journalistes à éviter les représentations stéréotypées ou dénigrantes d'individus ou de groupes, en particulier lorsqu'ils traitent de questions d'intérêt public majeur et pendant les périodes électorales. Ils sont encouragés à ne pas alimenter les préjugés ou à ne pas faire de références inutiles à des caractéristiques personnelles (telles que l'origine ethnique, la religion ou le statut migratoire) dans leurs reportages, afin de ne pas influencer négativement l'opinion publique à l'égard de groupes tels que les immigrants. Les autorités de régulation des médias sont également encouragées à contrôler le respect de ces obligations et devraient jouer un rôle positif dans la lutte contre les discours de haine et toute expression discriminatoire.

54. Pour sa part, l'APCE, dans sa Résolution 1345 (2003) sur les discours racistes, xénophobes et intolérants en politique, a estimé que le droit à la liberté d'expression pouvait être « limité par des intérêts publics concurrents, parmi lesquels la prévention des troubles, la protection de la morale et la protection des droits d'autrui ». Ces droits et libertés peuvent ainsi être soumis à des limitations lorsqu'ils sont exercés de façon à causer, à inciter, à promouvoir, à préconiser, à encourager ou à justifier le racisme, la xénophobie ou l'intolérance ». Par la suite, la résolution 1889 de l'APCE sur l'« *Image des migrants et des réfugiés véhiculée pendant les campagnes électorales* » a abordé l'image négative des migrants et des réfugiés dans les déclarations et les débats des candidats et des partis politiques pendant les campagnes, soulignant les facteurs qui contribuent à la montée de la xénophobie. Cette recommandation, ainsi que d'autres concernant les débats politiques pendant les campagnes électorales, les sondages d'opinion et le rôle des commissions électorales, bien qu'elle ne fournisse pas un cadre complet, souligne néanmoins qu'il incombe aux États membres d'adopter une législation qui protège efficacement l'image des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile pendant les élections, et insiste sur l'importance de veiller à ce que cette législation soit effectivement appliquée.

55. La Commission de Venise, dans son Code de bonnes pratiques dans le domaine des partis politiques – qui s'adresse aux partis et encourage donc l'autorégulation – déclare que « les partis politiques ne doivent pas agir à l'encontre des valeurs de la CEDH et du principe d'égalité. Les partis ne doivent pas discriminer les individus sur la base de motifs interdits par la CEDH »⁸⁴. Cela s'applique en particulier aux discours de haine et pendant les campagnes électorales – puisque les élections sont au cœur de l'activité des partis politiques⁸⁵, et n'exclut pas que les États légifèrent sur la question.

56. La Commission de Venise conclut de ce qui précède que les critiques — même virulentes ou politiquement controversées — à l'égard des politiques migratoires et d'asile restent pleinement protégées par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP. Toutefois, lorsque le discours politique ne porte plus sur les politiques mais vise les migrants, les demandeurs d'asile ou les réfugiés en tant que groupe vulnérable par le biais de formes d'expression équivalant à du dénigrement, de la déshumanisation, de la diffamation ou d'autres messages haineux, une réponse adéquate de la part de l'État est requise en vertu de l'article 20, paragraphe 2, du PIDCP, de l'article 4 de la CIED et de *l'acquis* du Conseil de l'Europe.

57. La Commission de Venise note qu'outre les réponses juridiques issues du droit administratif, civil et pénal, ce dernier devant être conçu comme *l'ultima ratio*, un certain nombre d'instruments non contraignants et d'autorégulation peuvent également jouer un rôle utile dans la prévention des discours de haine dans le contexte électoral. Conformément à la pratique du Conseil de

⁸³ Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, paragraphe 29.

⁸⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)021](#), Code de bonne conduite en matière de partis politiques, paragraphe 18.

⁸⁵ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques – deuxième édition, paragraphe 11. Voir également Commission de Venise, [CDL\(2012\)063](#), Note d'information sur l'image des migrants et des réfugiés véhiculés pendant les campagnes électorales.

l'Europe, les partis politiques, les médias et les plateformes en ligne peuvent envisager d'adopter des codes de conduite volontaires, des lignes directrices éthiques internes ou des initiatives de formation visant à promouvoir une communication responsable. Ces mesures, fondées sur l'autonomie et l'autorégulation, ne restreignent pas le débat politique légitime, mais peuvent contribuer à favoriser un environnement dans lequel la compétition électorale se développe dans le respect des valeurs démocratiques et de la dignité humaine. La Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive du Conseil de l'Europe en est un exemple⁸⁶.

B. Liberté des électeurs de se forger une opinion : la question du désordre informationnel

1. Le désordre informationnel dans les campagnes électorales

58. L'intégrité électorale, et plus précisément la liberté d'opinion des électeurs et l'égalité des chances, présuppose que les électeurs aient accès à une pluralité d'informations. Si le discours public incite à la haine ou contient des déclarations discriminatoires, le risque est que la volonté populaire se forme sur une base déformée ou manipulée, réduisant ainsi la qualité démocratique du choix électoral et la possibilité de se forger une opinion complète et éclairée.

59. Si les médias sont essentiels à un processus électoral libre, équitable et transparent, leur rôle reste intrinsèquement délicat et peut donner lieu à des distorsions, à de l'opacité ou à des manipulations. En tant qu'intermédiaires entre le débat politique et l'électorat, ils ne se contentent pas de transmettre des informations, mais contribuent également à en façonner le contenu et la manière dont elles sont finalement perçues. Par conséquent, bien que le Code de bonne conduite en matière électorale ne mentionne pas explicitement la « désinformation », il jette les bases pour la combattre, par exemple en imposant l'impartialité des médias publics, l'égalité d'accès des candidats à la presse et l'interdiction d'utiliser les ressources de l'État à des fins de propagande⁸⁷. Ces mesures empêchent les avantages indus et contribuent à garantir aux citoyens l'accès à une pluralité d'informations fiables et présentées de manière transparente, conformément aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier dans le domaine de la migration et de l'asile.

60. L'importance du rôle des médias – y compris les réseaux sociaux – dans les élections est renforcée par le fait qu'un vote libre et éclairé présuppose non seulement la possibilité pour les candidats d'exprimer leurs idées, mais aussi la possibilité pour les électeurs de recevoir une pluralité d'informations impartiales, exemptes de désinformation, de manipulation et d'ingérence illégale.

61. En outre, la transparence du financement électoral est un élément essentiel de la conformité des élections aux normes internationales⁸⁸. Le pluralisme de l'information risque d'être faussé lorsque l'origine, l'étendue ou la destination du financement soutenant certains messages ou canaux d'information ne sont pas transparents. Dans cette perspective, il semble indispensable, pour garantir un débat électoral équitable, d'accorder une attention particulière aux sources de financement des médias, y compris les contributions externes publiques ou privées, et à la transparence de la publicité politique. En outre, il convient également de promouvoir des mécanismes de divulgation publique afin de permettre aux citoyens de savoir qui finance la publicité politique, les montants dépensés et les catégories de bénéficiaires.

62. Si le « désordre informationnel » est une caractéristique récurrente des campagnes électorales, l'environnement numérique a considérablement modifié leur portée, voire leur

⁸⁶ APCE, Commission pour l'égalité et la non-discrimination, Charte des partis politiques pour une société non raciste et inclusive, AS/Ega/Inf (2022) 28.

⁸⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.3.1.

⁸⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Exposé des motifs, paragraphes 107 et suivants.

nature. Contrairement aux médias traditionnels qui opèrent dans des cadres juridiques établis, les réseaux sociaux et les plateformes numériques ont introduit une nouvelle dynamique, transformant radicalement la manière dont la communication politique se diffuse. La possibilité d'atteindre des millions d'utilisateurs en temps réel⁸⁹, la personnalisation extrême des messages grâce au profilage et au microciblage, l'intermédiation algorithmique qui décide du contenu visible et de sa priorité, ont fait de ces plateformes des acteurs stratégiques du processus électoral, avec des effets immédiats et généralisés, voire potentiellement préjudiciables. Cela a conduit à un transfert du pouvoir de communication : des rédactions traditionnelles, soumises à des responsabilités éditoriales et à des règles éthiques, vers des opérateurs privés mondiaux qui, tout en influençant profondément le débat démocratique, fonctionnent souvent selon des logiques commerciales et dans le cadre de règles de transparence variables. La concentration de cette capacité d'influence entre les mains de quelques entités privées, souvent de dimension multinationale, peut susciter des inquiétudes quant à la responsabilité démocratique, car les décisions relatives à la suppression, au signalement ou à la diffusion de certains contenus peuvent avoir une incidence directe sur l'égalité de la concurrence politique et l'accès des citoyens à des informations objectives et diversifiées.

63. Les plateformes numériques peuvent être un terrain fertile pour la diffusion de campagnes de désinformation, coordonnées ou spontanées, qui visent à influencer le vote par le biais d'informations fausses, manipulées ou hors contexte. L'utilisation de techniques de profilage peut conduire à une fragmentation du débat public dans des chambres d'écho, dans lesquelles les électeurs ne sont exposés qu'à des informations qui confirment leurs opinions existantes, ce qui réduit le dialogue critique et polarise le débat. Le manque de transparence des processus décisionnels algorithmiques rend difficile pour les autorités de contrôle, les observateurs et le grand public de comprendre la logique qui sous-tend la distribution des contenus, ce qui risque de créer des déséquilibres invisibles mais importants dans l'accès à l'information politique. La modération des contenus, si elle est gérée sur la base de processus opaques ou trop automatisés, peut également entraîner la suppression arbitraire de discours légitimes ou, à l'inverse, une tolérance excessive à l'égard de contenus qui enfreignent les normes internationales, notamment celles qui luttent contre les discours de haine.

64. Des stratégies telles que l'utilisation de bots (comptes automatisés) amplifient les messages qui divisent, et la micro-segmentation (microciblage) dans la publicité politique permet de diriger des publicités ou des contenus mensongers vers des groupes spécifiques d'électeurs susceptibles de les accepter. La rapidité et l'ampleur de la désinformation constituent un défi majeur : démystifier une fausse histoire complexe peut nécessiter des heures, voire des jours d'enquête journalistique, alors que la création et la diffusion d'un tel canular ne prennent que quelques minutes et peuvent être reproduites des milliers de fois dans différentes langues. Ce décalage temporel profite aux acteurs malveillants. La Cour a donc admis que l'internet était un outil d'information distinct de la presse écrite et que le risque de préjudice posé par le contenu et les communications sur l'internet était beaucoup plus élevé que celui posé par la presse. Par conséquent, les politiques régissant la reproduction de documents provenant de la presse écrite et de l'internet peuvent être différentes⁹⁰.

65. Il existe des preuves que des puissances étrangères hostiles à l'Union européenne ont utilisé la migration comme thème pour leurs campagnes de désinformation et d'ingérence. Récemment, dans l'arrêt *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*⁹¹, la Cour a reconnu que l'ingérence russe constituait une menace crédible, importante et persistante pour la démocratie britannique et européenne. À cet égard, la Cour a reconnu que l'article 3 du Protocole n° 1 pourrait exiger d'un

⁸⁹ Comme l'a souligné la CEDH, grâce à Internet, « propos clairement illicites, notamment des propos diffamatoires, haineux ou appelant à la violence, peuvent être diffusés comme jamais auparavant dans le monde entier, en quelques secondes, et parfois demeurer en ligne pendant fort longtemps » : *Delfi AS c. Estonie*, § 110, n° 64569/09, 10 octobre 2013.

⁹⁰ *Comité de rédaction de Pravoye Delo et Shtekel c. Ukraine*, § 63, n° 33014/05, 5 mai 2011.

⁹¹ N° 15653/22, 22 juillet 2025.

État qu'il adopte des mesures positives pour protéger l'intégrité de ses processus électoraux en cas de preuves crédibles d'ingérence par un État hostile, telles que des campagnes de désinformation, des cyberattaques et des manipulations en ligne pendant les campagnes électorales⁹². La Cour a observé que le Royaume-Uni avait adopté un ensemble de réformes juridiques et réglementaires qui, prises dans leur ensemble, étaient raisonnables et adéquates dans le cadre de sa large marge d'appréciation. Bien que la Cour ait souligné que ces mesures devaient faire l'objet d'un examen constant, compte tenu de la nature dynamique et évolutive des techniques de désinformation et de manipulation numérique, elle a conclu que l'essence même du droit des requérants à des élections libres n'avait pas été compromise.

2. Mesures de lutte contre la désinformation

66. En vertu de la CEDH, comme l'a souligné la Cour, grâce à internet, « des propos clairement illicites, notamment des propos diffamatoires, haineux ou appelant à la violence, peuvent être diffusés comme jamais auparavant dans le monde entier, en quelques secondes, et parfois demeurer en ligne pendant fort longtemps »⁹³. À la lumière de cela, la Cour a reconnu que le fait d'imposer une responsabilité pour les propos diffamatoires ou illégaux en ligne constituait un recours efficace⁹⁴. La réglementation de l'information et de la communication en ligne doit être adaptée aux caractéristiques spécifiques de la technologie afin de garantir la protection et la promotion des droits et libertés concernés⁹⁵. L'influence d'une publication en ligne dépend de sa portée réelle.⁹⁶ Le partage de discours haineux au sein d'un groupe en ligne (même relativement restreint) de personnes partageant les mêmes idées peut justifier des sanctions pénales, car il peut avoir pour effet de renforcer et de radicaliser leurs idées sans qu'elles soient exposées à une discussion critique ou à des points de vue différents⁹⁷.

67. Les « devoirs et responsabilités » des portails d'information sur internet concernant les contenus tiers diffèrent de ceux des éditeurs traditionnels, et la Cour les distingue des plateformes de médias sociaux ou forums de discussion où les commentaires de tiers peuvent être diffusés⁹⁸. La Cour a approuvé les systèmes de notification et de retrait comme étant viables, s'ils s'accompagnent de procédures efficaces permettant une réponse rapide, mais dans les cas de discours haineux ou de menaces directes, les États peuvent « imposer une responsabilité aux portails d'information sur Internet s'ils n'ont pas pris de mesures pour supprimer sans délai les commentaires manifestement illégaux, même sans notification »⁹⁹. La responsabilité peut également s'étendre aux utilisateurs, comme dans le cas d'un candidat politique condamné à une amende pour ne pas avoir supprimé des commentaires haineux de tiers sur son mur Facebook, où les tribunaux ont tenu compte de son statut et de sa notoriété publique ; ces mesures n'étaient « ni arbitraires ni manifestement déraisonnables »¹⁰⁰. À l'inverse, une modération efficace peut exclure toute responsabilité¹⁰¹.

68. Les autorités qui envisagent de bloquer des sites internet afin d'empêcher les discours illégaux, devraient tenir compte du fait que cela peut restreindre considérablement les droits des internautes et avoir des effets collatéraux importants¹⁰². Dans ce sens, l'accès à d'autres plateformes ou réseaux sociaux n'est pas nécessairement une alternative valable et ne « peut

⁹² *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, § 136, n° 15653/22, 22 juillet 2025.

⁹³ *Delfi AS c. Estonie*, § 110, n° 64569/09, 10 octobre 2013.

⁹⁴ *Ibid.*, § 110 ; *Annen c. Allemagne*, § 67, n° 3690/10, 26 novembre 2015.

⁹⁵ *Comité de rédaction de Pravoye Delo et Shtekel c. Ukraine*, § 63, n° 33014/05, 5 mai 2011.

⁹⁶ *Savva Terentyev c. Russie*, § 79, n° 10692/09, 28 août 2018 ; *Kozan c. Turquie*, § 51, n° 16695/19, 1er mars 2022 ; *Avagyan c. Russie*, §§ 31, 35, n° 36911/20, 29 avril 2025.

⁹⁷ *Kilin c. Russie*, § 91, n° 10271/12, 11 mai 2021.

⁹⁸ *Delfi AS*, §§ 113, 115-116, *ibid.*

⁹⁹ *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete c. Hongrie*, § 91, n° 22947/13, 2 février 2016 ; *Delfi AS*, § 159, *ibid.*

¹⁰⁰ *Sanchez c. France [GC]*, §§ 134-39, *ibid.*

¹⁰¹ *Høiness c. Norvège*, n° 43624/14, 19 mars 2019.

¹⁰² *Ahmet Yıldırım c. Turquie*, § 66, n° 3111/10, 18 décembre 2012 ; *Engels c. Russie*, § 33, n° 61919/16, 23 juin 2020.

atténuer » l'impact sur les utilisateurs même s'ils contournent le blocage¹⁰³. Les ordonnances de blocage ou les amendes extrêmement élevées pour avoir hébergé des contenus politiques légaux générés par les utilisateurs et avoir refusé de les supprimer, si elles ne sont pas prescrites par la loi, ne sont pas des mesures applicables¹⁰⁴.

69. Les instruments juridiques non contraignants élaborés au niveau du Conseil de l'Europe se concentrent sur deux objectifs parallèles : d'une part, préserver autant que possible la liberté dans le débat politique, en évitant les restrictions disproportionnées ; d'autre part, veiller à ce que l'infrastructure de l'information – y compris les systèmes algorithmiques et la manière dont le contenu est diffusé – fonctionne selon des critères de transparence, de responsabilité et de non-discrimination.

70. La recommandation du Comité des ministres sur le rôle et les responsabilités des intermédiaires internet¹⁰⁵ impose à ces derniers des responsabilités en matière de droits humains et de libertés fondamentales, en particulier en matière de transparence et de responsabilité. Plus précisément, reconnaissant les risques que les réseaux sociaux et les nouvelles techniques de propagande en ligne font peser sur la démocratie, le Comité des ministres a adopté en 2022 la Recommandation sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales¹⁰⁶. Cette Recommandation traite des défis posés à l'équité et à la légitimité des processus électoraux par les nouvelles formes de communication politique, notamment le risque de « l'utilisation abusive de données à caractère personnel et de techniques de microciblage, l'emploi de techniques opaques et l'usage inapproprié de bots et d'algorithmes pour diffuser l'information ». Elles ont pour objectif de préserver les principes de transparence et d'équité dans la compétition électorale. Elles recommandent par exemple d'exiger une identification claire de la propagande en ligne, la transparence dans le financement des publicités politiques et l'archivage des publicités politiques diffusées sur les réseaux sociaux. Un point essentiel est l'appel à la mise en place de garanties contre la diffusion intentionnelle de désinformation électorale, tout en veillant à ce que toute restriction de contenu reste transparente, proportionnée et non discriminatoire. Cela implique que les États, en coopération avec les plateformes numériques et la société civile (approche de corégulation), développent des mécanismes permettant de détecter et de lutter contre les campagnes de désinformation coordonnées, par exemple les contenus fabriqués ou manipulés destinés à influencer indûment les électeurs, sans recourir à une censure arbitraire. La recommandation souligne également la nécessité d'informer les citoyens lorsqu'ils sont la cible de publicités politiques personnalisées en ligne et de leur donner la possibilité de se désinscrire.

71. En résumé, le Comité des ministres reconnaît que la manipulation de l'information dans la sphère numérique peut nuire à la liberté des élections et préconise l'adoption de mesures innovantes combinant la responsabilité des plateformes, un contrôle indépendant et des sanctions en cas de violation des règles, le tout dans un cadre respectueux des droits humains.¹⁰⁷

72. Dans le même ordre d'idées, l'Union européenne a encouragé et approuvé l'adoption de normes industrielles par le biais du « *Code de bonnes pratiques contre la désinformation* » (2018, renforcé en 2022), et la nouvelle loi sur les services numériques¹⁰⁸ (DSA) impose aux

¹⁰³ *RFE/RL Inc. et autres c. Azerbaïdjan*, §§ 72-73, nos 56138/18 et 3 autres, 13 juin 2024.

¹⁰⁴ *Ibid.*, § 108, 2024 ; *Google LLC et autres c. Russie*, §§ 75-80, n° 37027/22, 8 juillet 2025.

¹⁰⁵ [CM/Rec\(2018\)2](#).

¹⁰⁶ Recommandation [CM/Rec\(2022\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales.

¹⁰⁷ Voir à ce sujet le document intitulé « *Résister à la désinformation : 10 éléments fondamentaux pour renforcer l'intégrité de l'information* », adopté par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information le 4 décembre 2025 ([Resisting Disinformation: 10 Building Blocks to Strengthen Information Integrity](#)).

¹⁰⁸ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE.

plateformes d'atténuer les « risques systémiques » du discours public et des élections (notamment par la désinformation et d'autres formes de manipulation de l'information), ainsi que les formes illégales de discours haineux. En 2025, le code de bonnes pratiques est devenu un code de conduite dans le cadre du système de corégulation prévu par la loi sur les services numériques. Dans ce contexte, il est devenu une référence pour évaluer si les efforts déployés par les plateformes pour lutter contre les risques de désinformation sont conformes à la loi sur les services numériques. Le règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité politique, qui est entré pleinement en vigueur le 10 octobre 2025, joue un rôle clé dans la lutte contre la manipulation et l'ingérence étrangères en matière d'information (FIMI) et la désinformation. Il établit des normes communes de transparence au niveau de l'UE, hors ligne et en ligne, exigeant que les publicités politiques soient clairement identifiées et accompagnées de mentions de transparence contenant des informations supplémentaires telles que l'identité et le montant du payeur de la publicité et, le cas échéant, les paramètres de ciblage et les catégories de données à caractère personnel utilisées. Dans leur communication sur le bouclier européen pour la démocratie (12 novembre 2025), la Commission et le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont présenté une série de nouvelles mesures, notamment la création d'un centre européen pour la résilience démocratique, qui facilitera le partage d'informations et soutiendra la coopération opérationnelle et le renforcement des capacités afin de faire face à l'évolution des menaces communes, en particulier la manipulation et l'ingérence étrangères dans les processus électoraux (FIMI) et la désinformation¹⁰⁹.

73. Pour sa part, la Commission de Venise a abordé la question des technologies numériques, de l'intelligence artificielle et des élections dans trois documents : le rapport sur les technologies numériques et les élections¹¹⁰, les principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux¹¹¹ et la déclaration interprétative du code de bonne conduite en matière électorale en ce qui concerne les technologies numériques et l'intelligence artificielle¹¹². Certains des principes susmentionnés¹¹³ visent spécifiquement à garantir des conditions équitables dans les campagnes électorales :

- Principe 2 : Pendant les campagnes électorales, un organisme électoral compétent et impartial (EMB) ou un organisme judiciaire devrait être habilité à exiger des entreprises privées qu'elles suppriment de l'internet des contenus tiers clairement définis, sur la base des lois électorales et conformément aux normes internationales.
- Principe 5 : L'intégrité électorale doit être préservée grâce à des règles et réglementations régulièrement révisées en matière de publicité politique et de responsabilité des intermédiaires internet.
- Principe 7 : Le cadre de coopération internationale et la coopération entre les secteurs public et privé devraient être renforcés.
- Principe 8 : L'adoption de mécanismes d'autorégulation devrait être encouragée.

74. En ce qui concerne le principe 5, la Commission de Venise a notamment déclaré que « les mesures visant à résoudre les problèmes susmentionnés devraient s'efforcer *d'accroître la transparence de la communication électorale afin de contrer les pratiques manipulatrices*, de favoriser la transparence des dépenses électorales, d'assurer la transparence et le contrôle des algorithmes dans l'intérêt de l'exposition à la diversité, de garantir la protection de la vie privée afin de contrer le microciblage des électeurs et d'assurer une information précise et fiable afin de

¹⁰⁹ Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Social and Economic Committee and the Committee of Regions – European Democracy Shield: Empowering Strong and Resilient Democracies, JOIN(2025) 791 final, pp. 2-3 (en anglais uniquement).

¹¹⁰ Commission de Venise et la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité, Direction générale Droits humains et État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint de la sur les technologies numériques et les élections.

¹¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#).

¹¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#).

¹¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#).

donner aux électeurs les moyens de leurs choix et de surveiller les processus électoraux » (italique ajouté)¹¹⁴.

75. Le développement de l'intelligence artificielle augmente encore le risque de désinformation, en particulier par le biais des « deep fakes ». La Commission de Venise recommande donc, dans sa déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale concernant les technologies numériques et l'intelligence artificielle, que « Les hypertrucages [*deep fakes*] politiques, à savoir la diffusion de contenus trompeurs générés par l'intelligence artificielle dans le but d'influencer une élection ou de porter atteinte à la liberté des électeurs de prendre des décisions en connaissance de cause, devraient être interdits et sanctionnés »¹¹⁵.

76. En ce qui concerne les mécanismes d'autorégulation (principe 8), la Commission de Venise recommande l'adoption obligatoire de codes d'éthique et de responsabilité sociale des entreprises parmi les fournisseurs d'accès à internet, les moteurs de recherche et les réseaux sociaux¹¹⁶.

77. La coopération public-privé (principe 7) signifie que les opérateurs et les plateformes doivent coopérer avec les autorités électorales, à la fois pour détecter les menaces et pour diffuser des informations officielles¹¹⁷. Cela signifie également que le rôle de la société civile, des journalistes et des vérificateurs de faits est crucial. Dans le même temps, les dirigeants politiques démocratiques ont commencé à lutter plus directement contre la désinformation. Par exemple, lors des débats électoraux, certains démantèlent en direct les fausses informations diffusées par leurs rivaux (en citant des sources officielles). Cependant, la Commission de Venise estime qu'il est « crucial que la réponse aux défis posés par les technologies numériques à la démocratie et aux droits de l'homme ne soit pas laissée aux seuls mécanismes d'autorégulation »¹¹⁸. En d'autres termes, elle recommande que, pendant les campagnes électorales, les États prennent des mesures positives pour transposer les droits humains et les normes internationales dans le domaine électoral à l'environnement numérique, en particulier afin de garantir des conditions équitables et donc la liberté des électeurs de se forger une opinion ainsi que l'égalité des chances¹¹⁹, tout en restant neutres et en s'abstenant de prendre parti dans le débat public. Toute mesure de ce type devrait donner des résultats rapides et immédiats, car pendant les campagnes électorales, les déclarations discriminatoires ou les discours de haine peuvent non seulement avoir un impact sur les groupes minoritaires vulnérables – notamment les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, mais aussi fausser le débat public.

78. En ce qui concerne les obligations et les responsabilités des plateformes numériques et des fournisseurs de services en ligne, notamment en matière de modération algorithmique, de diffusion de contenus controversés qui deviennent viraux et de manque de transparence dans la promotion de certains messages, on pourrait envisager des conditions d'utilisation fondées sur les normes internationales en matière de droits humains, avec des réponses progressives favorisant des alternatives à la suppression de contenus dans les cas moins graves. À cet égard, la coopération avec des autorités indépendantes, des systèmes de transparence sur la modération des contenus et des mécanismes efficaces de signalement pour lutter contre les contenus potentiellement discriminatoires pourraient être utiles, même en l'absence d'obligations généralisées, tout en préservant la neutralité technologique et la liberté de débat.

¹¹⁴ *Ibid.*, par. 75.

¹¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)044](#), paragraphe 8.

¹¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), paragraphe 97 ; Commission de Venise et la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité, Direction générale Droits humains et État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint de la Commission de Venise sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 149.

¹¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), paragraphe 90.

¹¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), paragraphe 100.

¹¹⁹ Cf. [CDL-AD\(2019\)016](#), paragraphe 46.

79. Un certain nombre de politiques peuvent être menées tant par des entités privées que publiques, comme cela sera développé ci-dessous.

80. En ce qui concerne la publicité politique et le microciblage¹²⁰, et, sans préjudice du règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité politique¹²¹, le cas échéant, les éléments suivants pourraient être mis en place: des lignes directrices sur les critères de profilage, d'outils permettant d'exprimer son consentement explicite au traitement des données à caractère personnel à des fins de ciblage par des publicités politiques ou de se désinscrire volontairement des campagnes ciblées, des mesures, y compris des limites à la monétisation, pour atténuer les risques que représentent les contenus discriminatoires pour le débat public¹²², et, de manière plus générale, des garanties d'égalité d'accès à l'espace publicitaire et des archives publiques et en temps réel des publicités politiques en ligne à des fins de responsabilité.

81. À des fins de prévention et d'évaluation indépendante, il pourrait être utile, lorsque cela est compatible avec le cadre juridique national, de mettre en place des observatoires électoraux ou des organismes de surveillance chargés de documenter le traitement des questions migratoires et d'asile par les médias. Lorsqu'elles sont organisées de manière impartiale et pluraliste, ces structures peuvent contribuer à fournir des informations factuelles et des analyses comparatives visant à renforcer la transparence des pratiques médiatiques et à soutenir un débat public éclairé, sans interférer en aucune manière avec la liberté éditoriale ou la diversité légitime des opinions politiques.

82. Les missions internationales d'observation électorale (MIOE) ont régulièrement constaté¹²³ la prévalence de la désinformation et de la mésinformation, ainsi que des comportements manipulateurs (par exemple, modification d'images et de vidéos). En plus de l'observation citoyenne, l'observation internationale peut fournir une évaluation des médias et du contexte politique global dans lequel se déroulent les élections, par rapport aux obligations, normes et

¹²⁰ Recommandation [CM/Rec\(2022\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales. Voir aussi, Recommandation [CM/Rec\(2020\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme.

¹²¹ Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024, relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

¹²² Les propos discriminatoires, les discours haineux ou la désinformation peuvent être instrumentalisés, par exemple à l'aide d'algorithmes, afin de maximiser le nombre de vues et l'engagement, et donc la monétisation. Voir Recommandation [CM/Rec\(2022\)12](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, paragraphe 4, en particulier 4.2 « *Dans le cadre de la corégulation, les plateformes devraient mettre en place des garde-fous pour garantir l'intégrité des services (action contre les bots et les faux comptes) et agir contre les fausses déclarations et la propagation délibérée de la désinformation politique, tout en garantissant le plein respect de l'État de droit et des normes relatives aux droits de l'homme telles qu'établies dans la Convention et dans les autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment le droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la Convention, l'anonymat et la confidentialité des communications privées.* » Ainsi que le paragraphe 4.4 : « *En ce qui concerne le paragraphe 4.2, les États devraient exiger des plateformes en ligne qu'elles mettent en place des politiques claires, transparentes et prévisibles pour garantir l'intégrité des services et lutter contre les fausses déclarations et la propagation délibérée de la désinformation politique. En outre, conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, lorsqu'elles restreignent l'accès à des contenus conformément à leurs propres politiques de restriction de contenus en matière électorale, les plateformes devraient le faire de façon transparente et sans aucune discrimination. Toutes les restrictions d'accès à un contenu devraient être exécutées par les moyens techniques les moins contraignants, et être limitées, dans leur ampleur et leur durée, à ce qui est strictement nécessaire pour éviter toute restriction ou suppression collatérale de contenu légal.* » Et paragraphe 4.5 : « *Les États devraient exiger des plateformes en ligne qu'elles améliorent la surveillance des placements de publicités afin de réduire les revenus des auteurs de désinformation politique.* »

¹²³ Par exemple, Rapport final de la mission d'observation électorale limitée du BIDDH, Roumanie, Élection présidentielle répétée, mai 2025, pages 15-16, 20 ; Mission d'observation électorale, République de Moldavie, Élections législatives, 28 septembre 2025, pages 1 - 2, 8, 14, 16-18. Voir également « [The impact of disinformation campaigns about migrants and minority groups in the EU](#) », Judit SZAKÁCS, Éva BOGNÁR, Analyse approfondie, Commission spéciale du Parlement européen sur l'ingérence étrangère dans tous les processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (INGE), juin 2021.

engagements internationaux et à la législation nationale, et formuler des recommandations pour améliorer encore le processus.

83. En matière de communication, la promotion de l'éducation aux médias afin que les électeurs puissent identifier la désinformation et vérifier les sources, ainsi que la promotion du journalisme professionnel, sont des outils permettant de lutter contre la désinformation¹²⁴. À cette fin, la Commission européenne a par exemple lancé des campagnes d'information visant à lutter contre les mythes sur l'immigration (diffusion de chiffres réels sur la contribution économique des migrants, clarification de l'aide dont bénéficient les réfugiés, etc.).

84. Enfin, dans le domaine de l'éducation, les informations factuelles et le soutien aux victimes, la promotion de programmes d'éducation aux médias, le soutien aux initiatives visant à fournir des informations pluralistes fondées sur des faits et la fourniture de services d'assistance multidisciplinaires, y compris des canaux de contact confidentiels et continus avec les autorités compétentes, pourraient être envisagés. Ces initiatives sont de nature volontaire et visent uniquement à donner aux individus et aux communautés les moyens de s'orienter dans le débat public et de lutter contre les discours de haine, sans orienter les opinions politiques ni affecter la liberté d'expression d'aucun acteur.

85. Dans des cas extrêmes, et avec des garanties judiciaires, l'interdiction temporaire de la diffusion de contenus manifestement faux et discriminatoires jusqu'après les élections peut être autorisée, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH.

86. L'adoption d'une législation visant directement à lutter contre la désinformation lors des élections peut être illustrée par l'exemple de la France, qui a promulgué en 2018 une loi contre la manipulation de l'information pendant les périodes électorales, permettant à un juge de bloquer rapidement la diffusion massive d'informations manifestement fausses provenant délibérément de l'étranger. L'Allemagne exige des plateformes numériques qu'elles suppriment les contenus illégaux, y compris les discours haineux, dans des délais courts en vertu de la NetzDG (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz, loi sur l'application du droit sur les réseaux*).

87. La Commission de Venise recommande donc la réglementation publique des réseaux privés afin de garantir que les troubles de l'information soient traités et que les plateformes numériques respectent leurs obligations de permettre la libre expression des opinions de leurs utilisateurs, sous réserve du respect des droits humains des autres utilisateurs. La réglementation privée peut aller au-delà de ce minimum public, mais reste soumise à la réglementation publique constitutionnelle. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle les principes énoncés à cet égard dans la Mise à jour de la liste des critères de l'État de droit : « Il est essentiel de garantir un espace civique solide tant dans le monde analogique que dans le monde numérique. Il est donc nécessaire de transférer et d'adapter les principes reconnus de contrôle et d'équilibre des pouvoirs reflétés dans l'État de droit à l'espace civique numérique⁹⁸. Compte tenu de l'importante fonction publique remplie par les plateformes en ligne dans les sociétés actuelles, celles qui ont un impact social significatif peuvent être considérées comme des acteurs privés dont les décisions ont un impact sur les citoyens ordinaires similaire à celui des autorités publiques [...]. Il est donc crucial d'établir un cadre de responsabilité pour ces plateformes afin de garantir le respect de l'État de droit. Une façon d'y parvenir pourrait être d'imposer des exigences légales dans les conditions d'utilisation que ces plateformes imposent à leurs utilisateurs. En tout état de cause, l'impact social de certaines plateformes en ligne justifie la mise en place d'un cadre d'évaluation et d'atténuation des risques visant à garantir le respect des droits humains, ainsi qu'un accès équitable à l'expression privée et à la participation au débat public. De même, les plateformes ayant un impact social important devraient être légalement tenues d'évaluer et

¹²⁴ Voir par exemple les *Stratégies nationales en matière d'éducation aux médias et à l'information (EMI) – Mesures pratiques et indicateurs*, adoptées par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information le 4 décembre 2025 ([National Media and Information Literacy \(MIL\) Strategies – Practical Steps and Indicators](#)).

d'atténuer les risques d'effets discriminatoires découlant de leurs mécanismes de modération des contenus et d'autres caractéristiques de la plateforme. Ce cadre devrait être appliqué par des régulateurs indépendants et faire l'objet d'un contrôle juridictionnel a posteriori, parallèlement aux mécanismes alternatifs de résolution des litiges existants, tels que la médiation »¹²⁵.

88. Par conséquent, si les mécanismes de coopération ne permettent pas d'empêcher les discours haineux ou la mésinformation des électeurs, la Commission de Venise recommande que la loi prévoie des mécanismes rapides et efficaces permettant aux autorités publiques indépendantes de limiter ou d'empêcher la propagation des discours haineux ou de la désinformation et de garantir que les électeurs aient accès à des informations équilibrées de manière non discriminatoire. Ces mécanismes doivent respecter toutes les garanties juridiques et substantielles, y compris lorsqu'ils fournissent des mesures provisoires et conservatoires rapides prévues par la loi, dans les conditions de *fumus boni iuris* (apparence d'un droit valable) et *periculum in mora* (danger dans le retard), tout en garantissant toutes les garanties procédurales nécessaires (telles que l'adoption conformément au principe *audi alteram partem* (entendre l'autre partie), par un organisme indépendant et impartial, avec possibilité de recours) et sans préjudice de la procédure devant un tribunal.

IV. Conclusion

89. Suite à [la Résolution 2525 \(2024\)](#), intitulée « *Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits* », le Président en fonction de l'APCE a invité la Commission de Venise et le Conseil pour les élections démocratiques à envisager la préparation d'une étude préliminaire en vue de rédiger un code de conduite pour les candidats aux élections et les médias, axé sur la lutte contre les discours de haine dans une perspective de non-discrimination, en particulier en ce qui concerne les discours sur la migration et l'asile. Sur cette base, la Commission de Venise, sur proposition du Conseil pour les élections démocratiques, a décidé de préparer un rapport axé sur la liberté d'expression et l'interdiction des discours de haine dans une société pluraliste, à la lumière de la jurisprudence de la Cour et des normes élaborées par les organes du Conseil de l'Europe, notamment les recommandations du Comité des ministres.

90. Dans le paysage politique contemporain, sous couvert d'un débat légitime sur les mouvements migratoires, les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont souvent représentés et instrumentalisés d'une manière qui les stigmatise et les déshumanise, les réduisant à des instruments de lutte politique. Cela inclut les formes explicites ou implicites de discours de haine, en particulier pendant les périodes électorales.

91. Les principaux thèmes abordés dans le rapport sont la liberté d'expression et ses limites éventuelles, l'interdiction des discours haineux et la liberté des électeurs de se forger une opinion. Le rapport examine les moyens de concilier ces éléments plutôt que de les opposer. Protéger la liberté d'expression et le processus électoral contre la manipulation de l'information et la haine ne sont pas des objectifs incompatibles ; au contraire, ils se complètent dans la défense d'une démocratie pluraliste, où les opinions s'affrontent vigoureusement, mais sans recourir à des discriminations des personnes ou des groupes.

92. L'incitation à la haine, en particulier lorsque la communication politique repose sur des généralisations ethniques, culturelles ou religieuses attribuant des caractéristiques négatives à l'ensemble du groupe des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés, en tant que tels et non au regard de la place qu'ils peuvent occuper dans une politique de l'immigration, peut entraîner l'application de l'article 17 de la CEDH interdisant l'abus de droits, excluant ainsi la protection accordée à la liberté d'expression. Néanmoins, l'article 17 n'est applicable qu'à titre

¹²⁵ Commission de Venise, La mise à jour de la liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2025\)002](#), paragraphe 87.

exceptionnel et dans des cas extrêmes. Dans les affaires relatives à la liberté d'expression, il ne doit être employé que s'il est tout à fait clair que les propos incriminés visaient à faire dévier cette disposition de sa finalité réelle par un usage du droit à la liberté d'expression à des fins manifestement contraires aux valeurs de la Convention.

93. La liberté d'expression telle qu'elle est consacrée à l'article 10 de la CEDH, en particulier la libre discussion des questions politiques pendant les campagnes électorales, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, les restrictions sont acceptables à condition qu'elles soient « prévues par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique » pour la poursuite de certains objectifs légitimes, notamment la protection de l'ordre public, de la sécurité nationale, de la morale ou de la réputation et des droits d'autrui. L'existence d'une base juridique a traditionnellement été interprétée de manière large. La liste des objectifs légitimes justifiant une limitation de la liberté d'expression est exhaustive, et les limitations doivent être interprétées de manière restrictive. Les mesures restreignant la liberté d'expression ne sont justifiées que lorsque le discours électoral, évalué dans son contenu et son contexte, dépasse la critique légitime des politiques de migration et d'asile et atteint un niveau de dénigrement, de déshumanisation ou de stigmatisation des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés en tant qu'individus ou en tant que groupe vulnérable suffisamment grave pour porter atteinte à leurs droits et à leur dignité. L'examen le plus approfondi de la Cour concerne la troisième exigence, à savoir la proportionnalité des restrictions à la liberté d'expression par rapport aux objectifs légitimes poursuivis. Il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de préserver le pluralisme des opinions politiques et, d'autre part, l'obligation des États de protéger les droits et la dignité des personnes vulnérables, ainsi que l'intégrité du processus démocratique et électoral. Dans le même temps, l'intégrité du processus électoral nécessite le pluralisme des opinions politiques. Les mesures restrictives, en particulier les sanctions pénales, ne devraient intervenir que lorsque des mesures moins intrusives ne permettent pas d'atteindre l'objectif légitime poursuivi.

94. En résumé, l'appréciation des limites à la liberté d'expression au titre de la Convention nécessite une évaluation minutieuse et adaptée au contexte. Le pluralisme démocratique exige que le débat électoral reste libre, ouvert et vigoureux, permettant aux acteurs politiques et aux médias d'exprimer des opinions divergentes, critiques, voire sévères, sur les politiques publiques en matière de migration et d'asile. Dans le même temps, le cadre de la Convention reconnaît que certaines formes d'expression peuvent ne pas relever du débat politique protégé, par exemple lorsqu'elles portent gravement atteinte à la dignité ou aux droits des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés, en tant que personnes ou groupes, ou lorsqu'elles sapent les valeurs sur lesquelles repose le système de la Convention. Dans certaines situations spécifiques, l'État peut être soumis à l'obligation positive de prendre des mesures de protection pour interdire les déclarations discriminatoires, tandis que dans d'autres circonstances, il peut bénéficier d'une certaine marge d'appréciation, dans une logique d'équilibre raisonné entre des droits potentiellement contradictoires et conformément au principe de proportionnalité. Dans tous les cas, les discours de haine doivent être interdits. Cela vaut en particulier pour les discours sur les politiques migratoires et d'asile et, bien sûr, pour les campagnes électorales, qui sont au cœur du processus démocratique et de l'exercice de la liberté d'expression, tout en étant soumises à des règles spécifiques.

95. Les traités internationaux imposent aux États l'obligation de lutter contre la haine, et le Conseil de l'Europe a élaboré un ensemble d'instruments juridiques non contraignants pour mettre en œuvre cette obligation, relatifs à la prévention des discours de haine et à la couverture équilibrée des campagnes électorales, en particulier pour empêcher que les médias ne soient utilisés pour promouvoir ouvertement le racisme ou la xénophobie dans les campagnes électorales. Les critiques — même virulentes ou politiquement controversées — à l'égard des politiques migratoires et d'asile restent pleinement protégées par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP. Toutefois, lorsque le discours politique ne porte plus sur les politiques mais vise les migrants, les demandeurs d'asile ou les réfugiés en tant qu'individus ou en tant que groupe par

le biais de formes d'expression équivalant à du dénigrement, de la déshumanisation, de la diffamation ou d'autres messages motivés par la haine, une réponse adéquate de l'État est requise en vertu de l'article 20, paragraphe 2, du PIDCP, de l'article 4 de la CIEDR et de l'acquis du Conseil de l'Europe.

96. La Commission de Venise note qu'outre les réponses juridiques issues du droit administratif, civil et pénal, ce dernier devant être conçu comme l'*ultima ratio*, un certain nombre d'instruments non contraignants et d'autorégulation peuvent également jouer un rôle utile dans la prévention des discours de haine dans le contexte électoral. Conformément à la pratique du Conseil de l'Europe, les partis politiques, les médias et les plateformes en ligne peuvent envisager d'adopter des codes de conduite volontaires, des directives éthiques internes ou des initiatives de formation visant à promouvoir une communication responsable. Ces mesures, fondées sur l'autonomie et l'autorégulation, ne restreignent pas le débat politique légitime, mais peuvent contribuer à créer un environnement propice à une compétition électorale conforme aux valeurs démocratiques et au respect de la dignité humaine. Par exemple, le 8 avril 2024, tous les partis politiques européens ont signé un code de conduite¹²⁶ pour les élections du Parlement européen de 2024, qui comprend des engagements à s'abstenir de diffuser, de publier ou de promouvoir des contenus incitant à la violence ou à la haine.

97. L'intégrité électorale, et plus précisément la liberté des électeurs de se forger une opinion et l'égalité des chances, présupposent que les électeurs aient accès à une information équitable, objective et pluraliste. En outre, la transparence du financement électoral – et en particulier du financement des campagnes électorales dans tous les types de médias – est un élément essentiel de la conformité des élections aux normes internationales. La Commission de Venise rappelle les recommandations du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui prévoient que les médias audiovisuels, en particulier les médias de service public, doivent fournir des informations impartiales, équilibrées et pluralistes pendant les élections, et s'abstenir de toute discrimination.

98. L'environnement numérique – y compris l'intelligence artificielle – a radicalement modifié la portée, voire la nature, du « désordre informationnel » en offrant la possibilité d'atteindre des millions d'utilisateurs en temps réel, en permettant une personnalisation extrême des messages grâce au profilage et au microciblage, ainsi qu'à l'intermédiation algorithmique. Dans cet environnement, la désinformation sur les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile a trouvé un terrain fertile, et les puissances étrangères hostiles à l'Union européenne ont utilisé la migration et l'asile comme thème pour leurs campagnes de désinformation et d'ingérence.

99. Les instruments juridiques non contraignants élaborés au niveau du Conseil de l'Europe dans ce domaine, en particulier par la Commission de Venise, se concentrent sur deux objectifs parallèles : d'une part, préserver la liberté dans le débat politique, en évitant les restrictions disproportionnées ; d'autre part, veiller à ce que l'infrastructure de l'information – y compris les systèmes algorithmiques et la manière dont le contenu est diffusé – fonctionne selon des critères de transparence, de responsabilité et de non-discrimination.

100. La Commission de Venise recommande non seulement aux États de rester neutres pendant les campagnes électorales, mais aussi de prendre des mesures positives pour transposer les droits humains et les normes internationales dans le domaine électoral à l'environnement numérique, en particulier afin de garantir des conditions équitables et, partant, la liberté des électeurs de se forger une opinion ainsi que l'égalité des chances. Lors de l'évaluation des mesures qui pourraient être prises pour régler cette question, deux facteurs clés doivent être pris en compte dans le contexte des élections. Le premier concerne la contrainte de temps

¹²⁶ Le code de conduite était basé sur la Recommandation (UE) 2023/2829 de la Commission du 12 décembre 2023 relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union, au renforcement du caractère européen des élections au Parlement européen et à une meilleure garantie de leur bon déroulement.

inhérente au processus électoral : les campagnes sont limitées à une durée fixe et relativement courte. Le second concerne la large diffusion des discours politiques pendant cette période, en particulier les déclarations des responsables politiques et des personnalités publiques. Ces facteurs sont encore amplifiés par l'utilisation omniprésente des nouveaux médias et l'évolution rapide des technologies, notamment l'intelligence artificielle, qui permettent aux messages de circuler instantanément et largement. Il est donc impératif que les mesures visant à préserver l'intégrité électorale soient conçues pour réagir rapidement ; des interventions tardives pourraient ne pas suffire à atténuer les dommages potentiels causés par la désinformation ou les discours de haine. Si les sanctions pénales restent *l'ultima ratio*, la lutte contre la désinformation peut passer, par exemple, par la mise en place d'observatoires électoraux ou d'organismes de surveillance, la promotion de l'éducation aux médias, le soutien aux initiatives visant à fournir des informations pluralistes fondées sur des faits et le soutien aux victimes. Toutes ces mesures devraient donner des résultats rapides et immédiats, car pendant les campagnes électorales, les campagnes de désinformation ou les discours haineux peuvent non seulement avoir un impact sur les groupes minoritaires vulnérables, mais aussi fausser le débat public. Les vérificateurs de faits¹²⁷ sur les réseaux sociaux jouent un rôle crucial pour éviter la propagation rapide des discours haineux et de la désinformation. Des mesures provisoires pendant les procédures judiciaires devraient être prévues pour lutter contre les discours haineux dans les campagnes électorales.

101. La Commission de Venise souligne l'importance de la participation non seulement de l'État, mais aussi des acteurs privés afin de garantir des conditions équitables. Elle recommande la réglementation publique des réseaux privés afin de garantir que les troubles de l'information soient traités et que les plateformes numériques respectent leurs obligations de permettre la libre expression des opinions de leurs utilisateurs, sous réserve du respect des droits humains des autres utilisateurs, ainsi qu'une coopération internationale. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle les principes énoncés à cet égard dans la mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, notamment la mise en place d'un cadre de responsabilité pour les plateformes en ligne afin de garantir le respect de l'État de droit, par exemple en imposant des exigences légales dans les conditions d'utilisation que ces plateformes imposent à leurs utilisateurs. L'impact social de certaines plateformes en ligne justifie la mise en place d'un cadre d'évaluation et d'atténuation des risques visant à garantir le respect des droits humains, ainsi qu'un accès équitable à l'expression privée et à la participation au débat public. De même, les plateformes ayant un impact social important devraient être légalement tenues d'évaluer et d'atténuer les risques d'effets discriminatoires découlant de leurs mécanismes de modération des contenus et d'autres caractéristiques de la plateforme. Ce cadre devrait être appliqué par des régulateurs indépendants et faire l'objet d'un contrôle juridictionnel a posteriori, parallèlement aux mécanismes alternatifs de résolution des litiges existants, tels que la médiation.

102. Par conséquent, si les mécanismes de coopération ne permettent pas d'empêcher les discours haineux ou la désinformation et la mésinformation des électeurs, la Commission de Venise recommande que la loi prévoit des mécanismes rapides et efficaces permettant aux autorités publiques indépendantes de limiter ou d'empêcher la propagation des discours haineux ou de la désinformation et de garantir que les électeurs aient accès à des informations équilibrées de manière non discriminatoire. Ces mécanismes doivent respecter toutes les garanties juridiques et substantielles, y compris lorsqu'ils fournissent des mesures provisoires et conservatoires rapides prévues par la loi, dans les conditions de *fumus boni iuris* (apparence d'un droit valable) et *periculum in mora* (danger dans le retard), tout en garantissant toutes les

¹²⁷ La « vérification des faits » (fact-checking) désigne le processus et les techniques utilisés pour vérifier l'exactitude des informations disponibles dans le domaine public, ainsi que l'identité, les stratégies et les pratiques des sujets qui produisent ou diffusent de la désinformation ; la vérification des faits peut être effectuée par des organisations médiatiques, des journalistes professionnels, des vérificateurs de faits spécialisés et des utilisateurs non professionnels ([Note d'orientation sur la lutte contre la propagation de la mésinformation et de la désinformation en ligne par le biais de la vérification des faits et de la conception de plateformes](#)).

garanties procédurales nécessaires (telles que l'adoption conformément au principe *audi alteram partem* (entendre l'autre partie), par un organisme indépendant et impartial, avec possibilité de recours) et sans préjudice de la procédure devant un tribunal.

103. La Commission de Venise reste à la disposition de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.