

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

relatif à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique

NOR : INTP2613125L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 26 mai 2026 d'un projet de loi relatif à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique. L'étude d'impact a été reçue par saisine rectificative le 1^{er} juin 2026.

2. Outre diverses améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère, le projet de loi appelle de sa part les observations suivantes.

Remarques générales :

3. Le Conseil d'Etat rappelle, ainsi qu'il l'avait fait au regard de l'état du droit alors en vigueur dans son avis rendu en assemblée générale le 19 avril 2018 sur la proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations (n° 394641-394642), que la lutte contre les fausses informations est une préoccupation ancienne et récurrente du législateur. Le droit français, notamment au travers des chapitres IV et V de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, du code électoral, en particulier ses articles L. 52-1 et L. 97, et de la procédure de référé prévue à l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, contenait alors déjà de nombreuses dispositions visant, en substance, à lutter contre la diffusion de fausses informations diffusées par l'intermédiaire de services de communication au public en ligne. S'y sont depuis lors ajoutés, notamment, l'article L. 163-2 du code électoral prévoyant une procédure de référé permettant de faire cesser la diffusion de fausses informations en période électorale ou encore les dispositions issues de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, en vertu de laquelle de telles ingérences peuvent résulter de la communication d'informations fausses ou inexactes.

Il observe, dans ce contexte, alors que les ingérences étrangères réalisées par des pratiques de désinformation et de manipulation de l'information peuvent être décrites comme « *une nouvelle forme de guerre consistant à déstabiliser de l'intérieur le corps social ou les "forces morales" d'un pays* » (Conseil d'Etat, *La souveraineté*, étude annuelle 2024, p. 423) que le projet de loi poursuit une ambition mesurée. Comprenant trois articles, il entend instaurer une nouvelle procédure de référé permettant de prescrire à des fournisseurs de services de communication au public en ligne toutes mesures pour faire cesser à tout moment la diffusion de fausses informations lorsque celles-ci sont de nature porter atteinte à certains des intérêts fondamentaux de la Nation. Il prévoit d'étendre à l'ensemble des élections la procédure de référé permettant de faire cesser la diffusion de fausses informations en période électorale, créée par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information pour les élections du Président de la République, les élections législatives,

sénatoriales, européennes et les opérations référendaires. Il prévoit de relever à trois ans et 45 000 euros d'amendes les condamnations prévues par l'article L. 97 du code électoral à l'encontre de ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter. Il propose de créer une circonstance aggravante à ce délit lorsqu'il est commis dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger au sens de l'article 411-12 du code pénal. Le projet de loi ne porte donc pas sur les seules ingérences étrangères, et mériterait un titre plus en rapport avec son contenu réel, comme celui de « *projet de loi visant à renforcer la protection de la vie démocratique* » que le Conseil d'Etat propose de retenir.

4. L'étude d'impact répond globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, mais ne comporte aucune description de phénomènes relevant d'abus de la liberté de communication qui ne seraient pas d'origine étrangère et qui auraient été observés. Si le Gouvernement affirme que des risques de cette nature sont avérés, il lui appartient d'en décrire la matérialité et de compléter l'étude d'impact sur ce point.

5. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

Sur la nouvelle procédure de référé créée pour faire cesser la diffusion de fausses informations en ligne de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation

6. Le projet de loi instaure une nouvelle procédure de référé qui serait portée devant le président d'un tribunal judiciaire spécialement désigné par décret. Ce juge des référés pourrait, à la demande du ministère public ou de toute personne ayant un intérêt à agir, prescrire aux fournisseurs de services d'hébergement ou, à défaut, aux fournisseurs d'un service d'accès à internet, toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser la diffusion délibérée, massive et artificielle ou automatisée, par le biais d'un service de communication au public en ligne, d'allégations ou imputations de fait, manifestement inexacts ou trompeuses, lorsque celles-ci sont de nature à porter atteinte à certains des intérêts fondamentaux de la Nation définis à l'article 410-1 du code pénal que sont : l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire, sa sécurité, la forme républicaine de ses institutions, les moyens de sa défense et de sa diplomatie, la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger et les éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique.

En ce qui concerne la conformité du dispositif aux exigences constitutionnelles et conventionnelles

7. Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel érige la liberté d'expression et de communication comme condition de la démocratie et comme l'une des garanties du respect des autres droits et libertés, « *compte tenu de son exercice par le biais des services de communication au public en ligne, eu égard au développement généralisé de ces services ainsi qu'à leur importance pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, cons. 15). Il juge, sur le fondement des articles 11 de la Déclaration de 1789 et 34 de la Constitution qu'il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice du droit de libre communication et d'instituer des dispositions destinées à faire cesser des abus de l'exercice de la liberté d'expression et de

communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers, pour autant que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 précitée, cons. 17 et 18 ; voir, pour le volet organique, décision n° 2018-774 DC du 20 décembre 2018, *Loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information*). Le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil Constitutionnel juge également que la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation induit des exigences constitutionnelles qu'il incombe au législateur de mettre en œuvre (Conseil constitutionnel, décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025, cons. 8).

8. En premier lieu, le Conseil d'Etat relève que le Gouvernement justifie la création de cette nouvelle voie de droit par l'inadaptation des procédures existantes pour faire cesser, en urgence et en dehors des périodes électorales, la diffusion de fausses informations de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il estime ainsi que la création de ce dispositif peut être regardée comme nécessaire au regard de l'objectif poursuivi.

9. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat considère que le dispositif envisagé est adapté à l'objectif poursuivi dès lors qu'il permet au juge des référés de prononcer des mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser la diffusion de ces fausses informations. Il se conforme ainsi à l'exigence du Conseil constitutionnel de n'autoriser le juge qu'à prononcer les mesures qui sont les « *moins attentatoires à la liberté d'expression et de communication* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 précitée).

10. En troisième lieu, le Conseil d'Etat observe que la procédure de référé que crée le projet s'inspire très largement de celle visant à faire cesser la diffusion de fausses informations en période électorale créée par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 précitée, cons. 18 à 26). Le dispositif envisagé concerne ainsi les allégations ou imputations manifestement inexactes ou trompeuses d'un fait, dont le Conseil constitutionnel a précisé qu'il était possible de démontrer la fausseté de manière objective et qu'elles ne recouvraient ni les opinions, ni les parodies, ni les inexactitudes partielles ou les simples exagérations. Ne sont également visés que les contenus publiés sur des services de communication au public en ligne, et dont la diffusion répond à trois conditions cumulatives, en étant délibérée, massive, et artificielle ou automatisée.

11. Le dispositif créé par le projet de loi se distingue toutefois de cette procédure par l'objectif plus large qu'il poursuit, de protection de certains des intérêts fondamentaux de la Nation, et par le fait qu'il n'est encadré par aucun délai, à la différence de la procédure de référé électoral qui est restreinte aux seules périodes électorales.

12. S'il estime que l'exigence constitutionnelle de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation peut justifier une restriction de l'exercice de la liberté d'expression et de communication, il observe néanmoins que le projet de loi ne fait pas de l'origine des agissements un critère essentiel ; il peut s'agir d'une ingérence étrangère (telle que le code pénal, le code monétaire ou financier ou le code de la sécurité intérieure en donnant des définitions semblables sans être identiques) ou d'agissements qui ne peuvent être imputés à un Etat ou un organisme ou groupement étranger. Le projet vise donc, au travers de la défense des intérêts fondamentaux de la Nation, autant à préserver la souveraineté nationale qu'à préserver le débat démocratique des abus de la liberté d'expression. Dès lors, pour renforcer le caractère

proportionné du dispositif, le Conseil d'Etat modifie le projet en le limitant à ceux des intérêts fondamentaux de la Nation correspondant à l'objectif poursuivi : l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire, sa sécurité, la forme républicaine de ses institutions, les moyens de sa défense et de sa diplomatie et la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger. Il propose, en cohérence avec l'ensemble de ces objectifs et la nature des risques à parer, d'y ajouter la préservation du fonctionnement régulier des institutions. Avec l'accord du Gouvernement, il propose également de limiter l'ouverture de cette voie de droit aux risques d'atteinte grave et imminente et permet à toute personne ayant intérêt à agir, et en particulier l'éditeur de contenus qui n'aurait pas été appelé en cause lors de l'instance, de saisir dans les mêmes conditions, le juge des référés pour que celui-ci modifie ou mette fin à une telle mesure lorsque le risque d'atteinte n'est plus caractérisé.

13. Dans ces conditions, dès lors que l'atteinte qui peut être apportée à l'exercice de la liberté de communication par cette procédure ne peut résulter, après l'appréciation concrète des faits de l'espèce par un juge, que d'une décision juridictionnelle, assortie des garanties du débat contradictoire et de voies de recours, et que les informations susceptibles d'être concernées sont très strictement délimitées par un ensemble de critères restrictifs et cumulatifs, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi ne porte pas à l'exercice de la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne serait pas proportionnée.

14. Le Conseil d'Etat note enfin qu'au regard des exigences conventionnelles résultant de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le projet de loi n'appelle pas de réserves de la part du Conseil d'Etat. Le texte de l'article 10 n'admet d'ingérence d'un Etat dans l'exercice de la liberté d'expression et de communication que pour un but légitime, si l'ingérence est légalement prévue, s'avère nécessaire dans une société démocratique c'est à dire répond à un besoin social impérieux et prévoit les mesures les moins attentatoires au droit possible.

15. La Cour européenne des droits de l'homme juge que la préservation des intérêts nationaux, de l'ordre public, de la sûreté publique et de la sécurité nationale, entre autres, constituent des objectifs légitimes pouvant fonder une ingérence dans la liberté de communication, tout en notant qu'il ne lui revient pas de s'immiscer dans la définition des intérêts fondamentaux d'une Nation, qui relèvent « *du cœur même de la souveraineté de l'Etat* » (CEDH, décision du 26 novembre 2019, *Zarubin et autres c. Lituanie*, n° 69111/17, § 54). Le contrôle au cas par cas qu'elle exerce (par exemple CEDH, décision du 19 mars 2024, *Kirkorov c. Lituanie*, n° 12174/22), aboutit à un examen analogue à celui pratiqué par le Conseil constitutionnel et mène le Conseil d'Etat à estimer que le projet de loi ne méconnaît pas les exigences de la convention européenne.

En ce qui concerne la conformité du dispositif avec le droit de l'Union européenne

16. Le Conseil d'Etat rappelle que le respect du droit de l'Union européenne constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution. Il emporte l'obligation de transposer les directives et d'adapter le droit interne aux règlements européens qui, en vertu du deuxième alinéa de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre. (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles*, paragr.

2 et 3 ; CE, Assemblée, 21 avril 2021, *French Data Network et autres*, n° 393099, 394922, 397844, 397851 et 424717).

17. En premier lieu, le Conseil d'Etat relève que le règlement (UE) 2022/265 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/21/CE (règlement sur les services numériques ou DSA) a pour objet « *d'établir un ensemble ciblé de règles obligatoires uniformes, efficaces et proportionnées au niveau de l'Union* » applicables à l'ensemble des fournisseurs de services intermédiaires de la société de l'information proposés sur le territoire de l'Union européenne, parmi lesquels figurent les services d'« *hébergement* » et les services de « *simple transport* » que le 1 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique désigne sous la qualification de « *services d'accès à internet* » (considérants 4 à 8). Ce faisant, le règlement « *harmonise pleinement les règles applicables aux services intermédiaires dans le marché intérieur* » avec pour conséquence que les Etats membres ne sauraient « *adopter ou maintenir des exigences nationales supplémentaires concernant les matières relevant du champ d'application du présent règlement* » sauf si celui-ci le prévoit expressément (considérant 9).

18. Il relève toutefois, d'une part, qu'en application des dispositions du 3 de l'article 4 et du 3 de l'article 6 de ce règlement, les exemptions de responsabilité prévues en faveur des services de simple transport et des services d'hébergement n'affectent pas « *la possibilité, pour une autorité judiciaire ou administrative, conformément au système juridique d'un Etat membre, d'exiger du fournisseur de services qu'il mette fin à une infraction ou qu'il prévienne une infraction* ». Ces dispositions, dont la portée est éclairée par le considérant 34 du règlement permettent à l'autorité nationale compétente « *d'agir contre un contenu considéré comme illicite* ».

19. Il note, d'autre part, que les dispositions du h de l'article 3 du même règlement, qui qualifient de « *contenu illicite* » toute information qui n'est pas conforme au droit de l'Union, « *ou au droit d'un Etat membre qui est conforme au droit de l'Union, quel que soit l'objet précis ou la nature précise de ce droit* » autorisent les Etats membres à adopter des règles nationales ayant pour effet de rendre illicite l'accès à des contenus diffusés par les services intermédiaires de la société de l'information. Constitue un « *contenu illicite* » au sens et pour l'application du règlement, toute information qu'une règle du droit de l'Union ou du droit d'un Etat membre qui est conforme au droit de l'Union qualifie comme telle et s'applique « *à tout type de responsabilité à l'égard de tout type de contenu illicite, indépendamment de l'objet ou de la nature précis de ces législations* », qu'elles soient de nature civile, pénale, administrative ou commerciale (considérants 12 et 17).

20. Enfin, le Conseil d'Etat relève que le règlement, à l'instar de la directive sur le commerce électronique, ne range pas dans l'interdiction générale de surveillance dont il interdit d'imposer l'obligation aux services intermédiaires les interdictions « *applicables à un cas spécifique* », un tel cas spécifique peut notamment trouver son origine, « *dans une information précise, stockée par l'hébergeur concerné à la demande d'un certain utilisateur de son réseau social, dont le contenu a été analysé et apprécié par une juridiction compétente de l'Etat membre qui, à l'issue de son appréciation, l'a déclarée illicite* » (CJUE, 3 octobre 2019, *Glawischnig-Piesczek c/ Facebook Ireland Limited*, C-18/18, paragraphe 35).

21. Le Conseil d'Etat considère, par suite, que si les mesures pouvant être prononcées dans le cadre de cette nouvelle procédure de référé sont susceptibles d'affecter des services de communication au public en ligne établis dans l'Union européenne, le dispositif envisagé revêt

la nature de mesures nationales qui, conformément au règlement sur les services numériques, permettent à une juridiction, dans un cas spécifique, de déclarer un contenu illicite et d'exiger des fournisseurs de services intermédiaires concernés qu'ils mettent fin à une infraction, au sens et pour l'application du 3 de l'article 4 et du 3 de l'article 6 de ce règlement.

22. En second lieu, le Conseil d'Etat relève qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 12 et du paragraphe 3 de l'article 14 de la directive sur le commerce électronique les exonérations de responsabilité dont bénéficient les services de simple transport et d'hébergement n'affectent pas la possibilité d'émettre des injonctions juridictionnelles ou administratives visant à mettre fin à une violation ou à la prévenir et qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 3 de cette directive : « *Les Etats membres ne peuvent, pour des raisons relevant du domaine coordonné, restreindre la libre circulation des services de la société de l'information en provenance d'un autre Etat membre* ».

23. Il note que, par le considérant 38 du règlement sur les services numériques, le législateur de l'Union, interprétant les dispositions de la directive sur le commerce électronique, a considéré que, dans la mesure où les injonctions d'agir portent sur des éléments de contenus illicites spécifiques, lorsqu'elles sont adressées à des fournisseurs de services intermédiaires établis dans un autre Etat membre, elles ne restreignent pas en principe la liberté de ces fournisseurs de fournir leurs services par-delà les frontières. Par conséquent, ces injonctions ne sont pas soumises aux règles énoncées à l'article 3 de la directive 2000/31/CE, y compris celle dite du « *pays d'origine* » garantissant la compétence de l'Etat membre dans lequel le fournisseur de services visé est établi.

24. Le Conseil d'Etat observe que les injonctions susceptibles d'être adoptées dans le cadre de la procédure de référé prévue par le projet de loi, eu égard à leur substance et à leur contenu, n'ont pour objet que de mettre fin à une violation individualisée résultant d'un contenu illicite spécifique et ne pourront avoir pour effet d'affecter pour le surplus l'exercice de l'activité du service de la société de l'information par l'intermédiaire duquel ce contenu est diffusé. Par suite, le dispositif envisagé, à supposer même qu'il relève du domaine coordonné au sens de la directive « *commerce électronique* », n'est pas soumis à la règle dite du pays d'origine prévue par cette directive (CJUE gr. ch. 16 juin 2026, *WebGroup Czech Republic contre Ministre de la Culture e.a.* et *Coyote System contre Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer e.a.*, Affaires jointes C-188/24 et C-190/24).

25. Le Conseil d'Etat estime par suite que le projet de loi ne méconnaît pas le droit de l'Union européenne ni les dispositions de l'article 88-1 de la Constitution.

26. Le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur les difficultés qu'implique la création de cette nouvelle voie de droit et qui rendent son efficacité incertaine. Il estime que la réponse apportée par le juge des référés, aussi rapide soit-elle, risque d'intervenir trop tard, eu égard à la vitesse de propagation des fausses informations. Il souligne également la difficulté pour le demandeur, à qui incombe la charge de la preuve, de caractériser juridiquement les faits, *a fortiori* en urgence, mais estime que la publication des avis de la commission d'information du public en cas d'ingérences étrangères pendant les périodes électorales, dont la création a été annoncée par le Gouvernement, pourrait faciliter, l'établissement de la preuve du caractère étranger de l'ingérence dénoncée. Le Conseil d'Etat relève néanmoins que ce nouveau référé permettra aux institutions et aux personnalités qui seraient visées par une campagne de diffusion de fausses informations de se prévaloir d'une décision juridictionnelle rapide pour utilement limiter les effets de cette attaque dans le débat public. Elle participe en outre à la sensibilisation

de la population à l'existence de cette menace, Ces éléments apparaissent de nature à surmonter, en opportunité, les doutes sur l'efficacité du dispositif envisagé.

Sur l'élargissement de la procédure de référé électoral à l'ensemble des élections

27. Le projet de loi prévoit d'étendre à l'ensemble des élections l'application de la procédure de référé créée par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information pour les élections du Président de la République, les élections législatives, sénatoriales, européennes et les opérations référendaires. Ouverte uniquement pendant les périodes électorales précédant un scrutin, cette voie de droit permet au juge des référés, à la demande du ministère public ou de toute personne ayant intérêt à agir, de prescrire, dans un délai de 48 heures, aux fournisseurs d'accès à Internet et aux hébergeurs toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser la diffusion délibérée, artificielle ou automatisée, et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne, de faits constituant de fausses informations.

28. Cette procédure de référé a été déclarée, sous une réserve d'interprétation, conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 précitée, cons. 18 à 26).

29. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi prend en compte la réserve d'interprétation énoncée par le Conseil constitutionnel dès lors qu'il prévoit que seules sont visées les allégations ou imputations de fait dont le caractère inexact ou trompeur est manifeste et dont il résulte également un risque manifeste d'altération de la sincérité du scrutin. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que l'extension de cette procédure de référé à l'ensemble des élections ne porte pas à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée.

30. Le Conseil d'Etat appelle néanmoins l'attention du Gouvernement, ainsi qu'il l'avait fait dans son avis sur la proposition de loi créant ce référé (avis de l'assemblée générale n° 394641-394642), sur les difficultés d'établir la preuve de la fausseté du contenu litigieux et sur les limites de l'efficacité du dispositif dans son ensemble, compte tenu de la vitesse de propagation des fausses informations en ligne. Il constate que le très faible recours à cette voie de droit depuis sa création corrobore les interrogations qu'il avait alors émises sur l'utilité de cette procédure pour lutter contre la diffusion de fausses informations pendant les périodes électorales aux fins d'altérer la sincérité du scrutin.

31. Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que le dispositif de lutte contre les ingérences étrangères en période électorale ainsi complété sera renforcé par des dispositions réglementaires qui, après l'expérimentation d'une surveillance de ces ingérences par l'ensemble des acteurs administratifs concernés lors des élections municipales pour en informer l'opinion, prévoient de créer pour chaque élection une commission composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, rendue destinataire des informations collectées sur les ingérences étrangères, et chargée de les porter à la connaissance du public. Toutefois, cette commission n'est pas compétente pour les élections présidentielles. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé que de telles dispositions relevaient de la compétence du législateur organique (décision n° 2018-774 DC du 20 décembre 2018, *Loi organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information*). Pour assurer la cohérence et l'efficacité des dispositions existantes et à venir, le Conseil d'Etat recommande donc au Gouvernement de consacrer, dans la loi organique, l'existence et les missions de la Commission nationale de

contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) de façon à l'inscrire de façon pérenne dans le dispositif institutionnel permettant un contrôle du bon déroulement de la campagne pour l'élection du Président de la République.

Sur le renforcement de la répression de la diffusion de fausses informations en lien avec un scrutin électoral

32. Dans le contexte d'accroissement des actes d'ingérences étrangères via des opérations de désinformation en ligne pour altérer les scrutins nationaux et européens, le projet de loi propose de renforcer la répression de la diffusion de fausses informations visant à altérer la sincérité d'un scrutin. A cette fin, il prévoit d'alourdir la sévérité des peines prévues à l'article L. 97 du code électoral, auxquelles s'exposent ceux qui diffusent des fausses nouvelles pour détourner les suffrages ou influencer le vote d'un ou plusieurs électeurs et de créer à l'article 411-12 du code pénal une circonstance aggravante lorsque ce délit est commis dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger.

33. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions, qui respectent le principe de nécessité et de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne se heurtent à aucun obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle. Il observe, toutefois, que la portée limitée des sanctions pénales qu'il entend ainsi renforcer et les difficultés relatives à la qualification juridique des fausses informations et de la finalité d'ingérence étrangère, ne peuvent que susciter des interrogations quant à l'effectivité de la répression des faits susmentionnés et de l'effet dissuasif ainsi recherché.

34. Les dispositions du projet de loi relatives à l'application en Outre-mer de ses dispositions n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 16 juillet 2026.