

N° 913
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juillet 2026

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

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

PRÉSENTÉ

au nom de M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

Par M. Laurent NUNEZ,

Ministre de l'intérieur

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les démocraties européennes sont confrontées depuis plusieurs années à une intensification des stratégies d'ingérences destinées à altérer les processus démocratiques et à fragiliser la confiance dans les institutions. Les campagnes de désinformation d'origine étrangère constituent désormais des leviers de déstabilisation géopolitique.

La France, en tant que puissance démocratique, membre de l'Union européenne et acteur central de la sécurité européenne, risque particulièrement d'être ciblée par des opérations de manipulation informationnelle d'origine étrangère, notamment lors d'échéances électorales, de crises internationales ou de grands débats nationaux.

Alors que le débat démocratique s'est déplacé en ligne, notamment sur les plateformes et réseaux sociaux, certains comportements sur ceux-ci peuvent porter une atteinte grave à nos institutions et à la vie démocratique. Il en va tout particulièrement ainsi s'agissant de la diffusion de contenus manifestement inexacts ou trompeurs, qui peuvent prospérer en ligne et produire des effets délétères sur le corps social sans qu'une réponse appropriée, notamment de la part des plateformes concernées, n'y soit apportée. De tels comportements peuvent donc, compris hors des périodes électorales qui rythment la vie démocratique, concourir à la perte de confiance de nos concitoyens dans la vie publique et nuire gravement à la légitimité de nos institutions. De tels comportements imposent en conséquence une réponse judiciaire efficace, y compris en matière civile.

Si les responsabilités civiles et pénales des auteurs de fausses informations peuvent être engagées sur le fondement des lois existantes, celles-ci sont toutefois insuffisantes pour permettre le retrait rapide des contenus en ligne afin d'éviter leur propagation ou leur réapparition, hors contexte électoral comme en période électorale.

Le présent projet de loi poursuit un double objectif de préservation de la qualité du débat démocratique et de défense des intérêts fondamentaux de la Nation.

L'article 1^{er} crée une procédure de référé permettant de solliciter le retrait de fausses informations portant atteinte à certains intérêts fondamentaux de la Nation.

L'article 2 vise à élargir le référé « anti-manipulation de l'information » à l'ensemble des élections politiques. L'article L. 163-2 du code électoral, créé par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, instaure d'ores et déjà une action en référé permettant le prononcé de mesures à l'égard des tiers tels que les hébergeurs, plateformes et fournisseurs d'accès à internet de nature à faire cesser « de fausses informations de nature à porter gravement atteinte à l'honnêteté de l'information ou à altérer la sincérité du scrutin à venir », à l'instar du déréférencement du site ou du retrait des contenus. Une compétence exclusive a été donnée à cette fin au tribunal judiciaire de Paris, qui se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine.

Cet article s'applique actuellement aux élections suivantes : élection du Président de la République, élections législatives, sénatoriales, européennes et opérations référendaires.

Il est proposé d'élargir le référé de l'actuel article L. 163-2 du code électoral à l'ensemble des élections. L'objet de l'article 2 est la création d'un article L. 48-3 au sein du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral permettant de rendre ce référé applicable aux opérations référendaires et aux élections suivantes : l'élection du Président de la République, les élections européennes, législatives, départementales, métropolitaines de Lyon, municipales et communautaires, sénatoriales, régionales, des conseillers aux assemblées de Corse, de Guyane, de Martinique et de Mayotte, des conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, des membres de l'assemblée de la Polynésie française et des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie. Subséquemment, il abroge l'article L. 163-2 du code électoral.

L'article 3 vise à renforcer la pénalisation de la diffusion de fausses informations en contexte électoral. L'article L. 97 du code électoral prévoit déjà une peine d'emprisonnement d'un an ainsi qu'une amende de 15 000 euros pour les instigateurs de manœuvres frauduleuses, tels que des fausses informations, celles-ci ayant pour conséquence de détourner des suffrages ou d'accroître l'abstention au vote.

L'objectif de **l'article 3** est d'aggraver les peines afférentes à ces infractions afin de dissuader les acteurs malveillants et renforcer la réponse apportée à leurs éventuels actes portant atteinte à la sincérité des élections. Il réhausse donc la pénalisation des infractions exposées à l'article L. 97 du code électoral à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Afin de réagir en cas de survenance d'ingérences étrangères, l'article ajoute également à l'article 411-12 du code pénal le renvoi à l'article L. 97 du code électoral, permettant de porter à six ans le maximum de la peine privative de liberté en cas d'infraction commise « dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger ».

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 22 juillet 2026

Signé : Sébastien LECORNU

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur

Signé : Laurent NUNEZ

Projet de loi relatif à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique

Article 1^{er}

- ① Il est inséré, dans la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, un nouvel article 6-1-3 ainsi rédigé :
- ② « Art. 6-1-3. – I. – Lorsque des allégations ou imputations de fait manifestement inexacts ou trompeuses, diffusées de manière délibérée, massive, et artificielle ou automatisée par le biais d'un service de communication au public en ligne sont de nature à porter une atteinte grave et imminente à l'indépendance de la Nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger ainsi qu'au fonctionnement régulier des institutions, le président d'un tribunal judiciaire spécialement désigné par décret peut, à la demande du ministère public ou de toute personne ayant intérêt à agir, prescrire en référé aux personnes physiques ou morales mentionnées au 2 du I de l'article 6 ou, à défaut, à toute personne mentionnée au 1 du même I toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser cette diffusion. Le juge peut être saisi par toute personne ayant intérêt à agir selon la même procédure pour modifier ou rétracter sa mesure.
- ③ « II. – L'ordonnance peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel.
- ④ « III. – Les actions fondées sur le présent article sont exclusivement portées devant des juridictions déterminées par décret. Elles se prononcent dans des délais prévus par décret en Conseil d'État. »

Article 2

- ① I. – Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 48-2, il est inséré un article L. 48-3 ainsi rédigé :
 - ③ « Art. L. 48-3. – I. – Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, lorsque des allégations ou imputations manifestement inexacts ou trompeuses d'un fait de nature à altérer manifestement la sincérité du scrutin à venir sont diffusées de manière délibérée, massive, et artificielle ou automatisée par le biais d'un service de communication au public en ligne, le juge des référés peut, à la demande du ministère public, de tout candidat, de tout parti ou groupement politique ou de toute personne ayant intérêt à agir, et sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire aux personnes physiques ou morales mentionnées au 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou, à défaut, à toute personne mentionnée au 1 du même I toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser cette diffusion.
- ④ « II. – L'ordonnance peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel.
- ⑤ « III. – Les actions fondées sur le présent article sont exclusivement portées devant des tribunaux judiciaires et des cours d'appel déterminés par décret. Ils se prononcent dans des délais prévus par décret en Conseil d'État. » ;
- ⑥ 2° L'article L. 163-2 est abrogé ;
- ⑦ 3° A l'article L. 306, les mots : « et L. 163-2 » sont supprimés ;
- ⑧ 4° A l'article L. 388, les mots : « loi n° 2026-249 du 7 avril 2026 visant à permettre le remboursement des frais d'expertise comptable aux candidats » sont remplacés par les mots : « loi n° [NOR :INTP2613125L] du ... relative à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique » ;
- ⑨ 5° Aux articles L. 395 et L. 439, les mots : « loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique » sont remplacés par les mots : « loi n° [NOR :INTP2613125L] du ... relative à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique » ;
- ⑩ 6° Le 1° bis de l'article L. 558-46 est abrogé.

⑪ II. – La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifiée :

⑫ 1° L'article 14-2 est abrogé ;

⑬ 2° A l'article 26, les mots : « loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral » sont remplacés par les mots : « loi n° [NOR :INTP2613125L] du ... relative à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique ».

⑭ III. – Le 6° du I du présent article est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Article 3

① I. – A l'article L. 97 du code électoral, les mots : « d'un an » sont remplacés par les mots : « de trois ans » et le montant : « 15 000 euros » est remplacé par le montant : « 45 000 euros ».

② II. – Au premier alinéa de l'article 411-12 du code pénal, après la référence : « livre III », sont insérés les mots : « ou à l'article L. 97 du code électoral ».

③ III. – A l'article 711-1 du code pénal, les mots : « loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna » sont remplacés par les mots : « loi n° [NOR :INTP2613125L] du ... relative à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique ».



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI relatif à la lutte contre les ingérences étrangères dans la vie démocratique

NOR : INTP2613125L/Bleue-1

21 juillet 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	3
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	5
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS	7
ARTICLE 1 ^{ER} – CREATION D'UNE PROCEDURE DE REFERE PERMETTANT DE SOLLICITER LE RETRAIT DE FAUSSES INFORMATIONS PORTANT ATTEINTE A CERTAINS INTERETS FONDAMENTAUX DE LA NATION	8
ARTICLE 2 – ELARGISSEMENT DU REFERE ANTI-MANIPULATION DE L'INFORMATION A L'ENSEMBLE DES ELECTIONS	28
ARTICLE 3 - RENFORCEMENT DE LA PENALISATION DE LA DIFFUSION DE FAUSSES INFORMATIONS EN CONTEXTE ELECTORAL	44

INTRODUCTION GENERALE

La lutte contre les manipulations de l'information constitue un enjeu central de protection de la vie démocratique. Si l'évolution de la menace et l'accroissement des risques font l'objet d'une surveillance accrue, notamment en contexte électoral, le droit existant est toutefois insuffisant pour permettre le retrait rapide de contenus manifestement inexacts ou trompeurs diffusés par des moyens inauthentiques afin d'éviter leur propagation ou leur réapparition.

Il s'agit donc de renforcer les moyens de réaction à disposition des pouvoirs publics tout en veillant au respect du principe constitutionnel de liberté d'expression.

La loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 a instauré un premier dispositif permettant au juge, en période électorale, de faire cesser rapidement la diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée de contenus manifestement inexacts ou trompeurs susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin, par la voie du référé prévu à l'article L. 163-2 du code électoral.

L'actualité européenne récente confirme l'ampleur de la menace. En Roumanie, la Cour constitutionnelle a annulé l'élection présidentielle le 6 décembre 2024 dans un contexte de soupçons d'ingérence étrangère et de manipulation massive de l'information en ligne. Ce précédent illustre la capacité des manipulations de l'information dans l'espace numérique à affecter directement la régularité d'élections nationales. L'Allemagne et la Moldavie ont également été la cible d'ingérences numériques étrangères en période électorale.

Cette menace connaît une intensification structurelle, portée par la viralité des plateformes en ligne, l'automatisation de la diffusion, l'instrumentalisation d'influenceurs et l'usage croissant de contenus générés ou manipulés par intelligence artificielle. Dans la perspective de l'élection présidentielle de 2026, ces risques appellent une vigilance renforcée, considérant sa forte exposition aux tentatives d'ingérence ou de déstabilisation.

Après plusieurs mois de travail en interministériel, sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le présent projet de loi vise à étendre les moyens de réponse de l'Etat en cas de manipulations de l'information en ligne.

L'article 1^{er} a pour objet de créer, en dehors de tout contexte électoral, une procédure de référé permettant de demander en urgence le retrait de contenus diffusés par des moyens inauthentiques permettant leur amplification artificielle ou automatisée, massive et délibérée portant atteinte à certains intérêts fondamentaux de la Nation (IFN).

L'article 2 vise à élargir le référé « anti-manipulation de l'information » à l'ensemble des élections politiques.

L'article 3 vise à renforcer la pénalisation de la diffusion de fausses informations en contexte électoral.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Création d'une procédure de référé permettant de solliciter le retrait de fausses informations portant atteinte à certains intérêts fondamentaux de la Nation	Sans objet.	Sans objet.
2	Elargissement du référé anti-manipulation de l'information à l'ensemble des scrutins	Sans objet.	Sans objet.
3	Renforcement de la pénalisation de la diffusion de fausses informations en contexte électoral	Sans objet.	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Création d'une procédure de référé permettant de solliciter le retrait de fausses informations portant atteinte à certains intérêts fondamentaux de la Nation	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Ministère de la Justice Direction des Affaires civiles et du Sceau (DACS)
2	Elargissement du référé anti-manipulation de l'information à l'ensemble des élections	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Ministère de la Justice Ministère de l'Intérieur Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)
3	Renforcement de la pénalisation de la diffusion de fausses	Sans objet.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	informations en contexte électoral		

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Nombre de référés anti-manipulation de l'information	Indicateur quantitatif dont la collecte des données est assurée par le ministère de la justice (DACS)	Augmentation du nombre de retrait des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin ordonné à la suite d'un référé	Cycle électoral	Article 2 - Elargissement du référé anti-manipulation de l'information à l'ensemble des scrutins
Nombre de demandes de retrait de contenu d'une juridiction à la suite d'un référé anti-manipulation de l'information	Indicateur quantitatif dont la collecte des données est assurée par le ministère de la justice (DACS)	Augmentation du nombre de retrait des fausses informations de nature à altérer la sincérité du scrutin ordonné à la suite d'un référé	Cycle électoral	Article 2 - Elargissement du référé anti-manipulation de l'information à l'ensemble des scrutins

Article 1^{er} – Création d’une procédure de référé permettant de solliciter le retrait de fausses informations portant atteinte à certains intérêts fondamentaux de la Nation

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Alors que le débat démocratique s’est déplacé en ligne, notamment sur les plateformes et réseaux sociaux, certains comportements sur ceux-ci peuvent porter une atteinte grave à nos institutions et à la vie démocratique. Il en va tout particulièrement ainsi s’agissant de la diffusion de contenus manifestement inexacts ou trompeurs, qui peuvent prospérer en ligne, qu’ils soient publiés par toute personne physique ou morale, et produire des effets délétères sur le corps social sans qu’une réponse appropriée, notamment de la part des plateformes concernées, n’y soit apportée. Tel serait par exemple le cas d’une vidéo annonçant un coup d’Etat en France (à l’instar de la vidéo qui a circulé en décembre 2025), en particulier dans un contexte d’instabilité politique ou sociale.

Selon le Conseil constitutionnel¹, une fausse information, qui ne peut être ni une opinion, ni une parodie, ni une inexactitude partielle ou une simple exagération, est celle « dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective ». Lorsqu’il doit se prononcer sur des cas d’espèce² dans le cadre de la procédure, connexe, prévue à l’article L. 163-2 du code électoral, le juge exerce donc un contrôle *in concreto* au terme duquel il examine notamment si l’information en cause peut être considérée comme « dénuée de tout lien avec des faits réels ».

De tels comportements peuvent donc, y compris hors des périodes électorales qui rythment la vie démocratique, concourir à la perte de confiance de nos concitoyens dans la vie publique et nuire gravement à la protection de nos institutions. De tels comportements imposent en conséquence une réponse judiciaire efficace, y compris en matière civile.

En droit positif, quatre dispositifs civils peuvent être mobilisés pour lutter contre la diffusion de contenus manifestement inexacts ou trompeurs. Force est toutefois de constater qu’en raison de leurs conditions de mise en œuvre, les mécanismes actuels présentent des limites.

¹ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018.

² [TGI de Paris, 17 mai 2019, n° 19/53935](#).

Prévu par [l'article 835 du code de procédure civile](#), le **référé civil de droit commun** permet, même en présence d'une contestation sérieuse, de prescrire les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.

Toutefois, la diffusion d'un contenu manifestement inexact ou trompeur ne permet pas toujours, en elle-même, de caractériser un dommage imminent qu'il convient de prévenir ou un trouble manifestement illicite qu'il convient de faire cesser.

En outre, bien qu'il s'agisse d'une procédure d'urgence, l'instance de référé de droit commun peut en pratique durer plusieurs semaines, cette temporalité n'étant pas compatible avec la nécessité de mettre fin très rapidement à la propagation de contenus viraux. Qui plus est, si [l'article 485, alinéa 2, du code de procédure civile](#) prévoit, dans les hypothèses où le cas requiert célérité, la possibilité d'assigner d'heure à heure, la décision du juge, qui seule permet le retrait de l'information ou de l'allégation manifestement inexacte ou trompeuse, n'est enfermée dans aucun délai, de sorte qu'elle peut continuer à circuler pendant le temps de l'instance et du délibéré.

En deuxième lieu, la **procédure prévue par [l'article 6-3 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique](#)** permet au président du tribunal judiciaire, statuant selon la procédure accélérée au fond, de prescrire à toute personne susceptible d'y contribuer toutes les mesures propres à prévenir un dommage ou à faire cesser un dommage occasionné par le contenu d'un service de communication au public en ligne.

Mais, là encore, il est possible que la diffusion d'un contenu manifestement inexact ou trompeur ne suffise pas à caractériser un dommage.

En troisième lieu, le **référé presse**, prévu par [l'article 50-1 de la loi de 1881](#), quant à lui, ne peut être utilisé que dans des hypothèses limitativement énumérées : messages tendant à la provocation de certains crimes ou délits, pour la contestation de crimes contre l'humanité ; diffamation aggravée (envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion, sexe, orientation sexuelle ou identité de genre ou handicap) ; injure aggravée (envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion, sexe, orientation sexuelle ou identité de genre ou handicap).

Enfin, le référé électoral, issu de [l'article 1^{er} de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information](#), et codifié à [l'article L. 163-2 du code électoral](#), instaure une procédure de référé spécifique afin d'interrompre rapidement la diffusion d'une information.

Cette procédure comporte néanmoins des limites temporelles, dès lors qu'elle ne peut être mise en œuvre que pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises. Surtout, elle n'est applicable qu'en contexte électoral, au regard de la nécessité de préserver la sincérité du scrutin.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté d'expression et de communication est protégée par [l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen](#).

Sur le plan procédural, en application de [l'article 34 de la Constitution](#), le législateur est le seul compétent pour fixer les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, parmi lesquels le Conseil constitutionnel classe les « règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer »³.

Sur le fond, la jurisprudence du Conseil constitutionnel réserve une place à part à la liberté d'expression et de communication et juge que son exercice étant une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés, les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi⁴.

Lorsqu'est en cause un service de communication en ligne, le Conseil constitutionnel précise qu' : « en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer »⁵.

Malgré la protection dont jouit la liberté de communication, celle-ci n'est pas une liberté absolue. Le juge constitutionnel admet que le législateur y apporte des restrictions, qui peuvent être justifiées notamment par :

- la protection de l'ordre public et des droits des tiers ; le principe constitutionnel de sincérité du scrutin ; les exigences constitutionnelles inhérentes à la

³ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984.

⁴ (Cf. notamment décisions n° 2019-780 DC du 4 avril 2019 ; n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 ; n° 2025-885 DC du 12 juin 2025).

⁵ Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020.

sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation⁶ ;

- la sauvegarde de l'ordre public⁷ ;
- l'objectif d'intérêt général de recherche de la paix sociale⁸ ;
- l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction⁹.

Le Conseil constitutionnel a reconnu la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation comme exigence constitutionnelle, tout en rappelant que cette exigence doit être conciliée avec les autres principes à valeur constitutionnelle¹⁰. Le Conseil contrôle ainsi l'absence de déséquilibre manifeste dans la conciliation par le législateur des exigences inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation avec les autres principes à valeur constitutionnelle.

En outre, en raison de l'importance de la liberté de communication dans une société démocratique, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de proportionnalité plein concernant les restrictions introduites par le législateur. Il vérifie ainsi que celles-ci sont adaptées, nécessaires et proportionnées.

Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel s'effectue dès lors en trois étapes. La première étape du contrôle permet au juge de vérifier que la mesure qui porte atteinte à la liberté doit être **adaptée** au but poursuivi. La deuxième étape implique de déterminer qu'entre plusieurs mesures permettant d'atteindre les objectifs poursuivis par le législateur, doit être choisie celle qui porte le moins atteinte à la liberté, c'est-à-dire sa **nécessité**. Enfin, la troisième étape, consistant en la règle de proportionnalité *stricto sensu*, signifie que les moyens doivent être **proportionnés** aux objectifs.

Ainsi, saisi de la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, le Conseil constitutionnel¹¹ a en premier lieu vérifié si le référé prévu à l'article L. 163-2 du code électoral répondait à un objectif suffisant. Le Conseil constitutionnel a considéré que ce référé avait pour but de lutter contre le risque « que les citoyens soient trompés ou manipulés dans l'exercice de leur vote par la diffusion massive de telles informations sur des services de communication au public en ligne ». À ce titre, il était justifié par les objectifs de respect du principe de sincérité du scrutin et de clarté du débat électoral.

⁶ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 (cf. plus particulièrement considérants 14, 17 et 75).

⁷ Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011.

⁸ Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011.

⁹ Décision n° 2021-948 QPC du 24 novembre 2021.

¹⁰ Décision n°2025-885 DC du 12 juin 2025, consid. n°5 et 14 ; Décision n°2025-1147 QPC du 11 juillet 2025.

¹¹ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018.

Puis, examinant les garanties entourant cette procédure, il a constaté qu'elle ne concernait que le temps de la période électorale et qu'elle était limitée aux contenus publiés sur des services de communication au public en ligne, lesquels présentaient des caractéristiques propres qui les rendaient plus vulnérables « à des manipulations massives et coordonnées ». Pour le Conseil constitutionnel, ces deux éléments renforçaient la cohérence et la nécessité du dispositif proposé, dans la mesure où ils démontraient bien que la procédure de référé était strictement bornée à des contenus particulièrement vulnérables et pour le seul temps où cette vulnérabilité était susceptible d'avoir des conséquences directes sur le scrutin en cours.

Le Conseil constitutionnel a ensuite complété la définition donnée par la loi des « fausses informations ». Selon le Conseil, une fausse information, qui ne peut être ni une opinion, ni une parodie, ni une inexactitude partielle ou une simple exagération, est celle « dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective ». Il a également précisé que les trois conditions de diffusion justifiant le recours à la procédure de référé étaient cumulatives.

En raison de l'importance particulière de la liberté de communication dans le débat politique et au cours des campagnes électorales, le Conseil a déduit, sous la forme de deux réserves d'interprétation, que la procédure de référé ne saurait être mise en œuvre si, à la fois, la fausseté de l'information en cause et le risque d'atteinte à la sincérité du scrutin consécutif à sa diffusion massive ne sont pas manifestes.

Enfin, le Conseil a constaté que « en permettant au juge des référés de prescrire toutes les mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser la diffusion des contenus fautifs, le législateur lui a imposé de prononcer celles qui sont les moins attentatoires à la liberté d'expression et de communication ».

Par ailleurs, le droit à un recours effectif est garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La conciliation de la liberté de communication avec les autres droits et libertés garantis par la Constitution nécessite qu'un recours effectif soit ouvert aux personnes s'estimant victimes d'un usage abusif de la liberté de communication par la diffusion de contenus inexacts ou trompeurs de nature à porter atteinte à des intérêts fondamentaux de la nation.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La liberté d'expression est garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Sur le plan conventionnel, toute ingérence à la liberté d'expression doit obéir à trois conditions cumulatives :

- être prévue par une loi,

- protéger l'un des intérêts évoqués par l'article 10¹²,
- être nécessaire dans une société démocratique. Selon la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), une restriction « nécessaire dans une société démocratique » est celle qui répond à un « besoin social impérieux »¹³. Le contrôle de proportionnalité exercé varie en fonction de l'intérêt évoqué au titre de la restriction.

Ces trois conditions sont interprétées de manière stricte. La Cour s'assure ainsi que les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence apparaissent « pertinents, suffisants et proportionnés au but légitime poursuivi »¹⁴.

S'agissant du contenu des informations protégées au titre de l'article 10, la Cour distingue en pratique les jugements de valeur, à propos desquels, sauf exceptions, l'obligation de preuve est impossible à remplir et porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, et les déclarations de fait, dont la matérialité doit pouvoir se prouver¹⁵.

Le caractère faux d'une information factuelle rend, dès lors, *a priori*, l'ingérence des autorités publiques conforme à la CEDH.

Par ailleurs, cette problématique de définition de ce qu'est un contenu inexact et de la compatibilité de toute législation sur ce sujet avec l'article 10 de la CEDH a été abordée dans un avis n°1102/2022 en date du 21 octobre 2022 par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, à propos de projets d'amendements au Code pénal turc introduisant une disposition sur les « informations fausses ou trompeuses ». Cette commission a notamment appelé à inclure dans la loi les critères permettant d'évaluer l'authenticité de l'information afin de limiter les prérogatives des autorités publiques et les risques de censure politique¹⁶.

Enfin, le droit à un recours effectif est garanti par les articles 6 et 13 de la CEDH. Toute personne estimant qu'un de ses droits ou libertés reconnus par la CEDH a été violé,

¹² Il s'agit des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

¹³ CEDH, 26 novembre 1991, *Observer et Guardian c/ Royaume-Uni*, n°13585/88.

¹⁴ CEDH, 23 avril 2015, *Morice c/ France*, n° 29369/10.

¹⁵ CEDH, 27 février 2001, *Jerusalem c/ Autriche*, n° 26958/95 ; CEDH, 22 octobre 2007, *Lindo, Otchakivsky-Laurens c/ France*, n° 21279/02 et 36448/02.

¹⁶ La Commission européenne pour la démocratie par le droit - plus connue sous le nom de Commission de Venise - est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. Il s'agit d'un accord élargi qui compte 61 membres : les 46 États membres du Conseil de l'Europe, plus 15 autres. La Commission rassemble, développe et diffuse l'expérience constitutionnelle et juridique de ses États membres, contribuant ainsi à un patrimoine constitutionnel commun.

notamment par l'exercice de la liberté d'expression a droit à saisir un juge, afin de demander que toute mesure nécessaire et proportionnée à l'atteinte subie soit ordonnée. La violation du droit n'a pas à être effective, il suffit que l'individu s'estime lésé par une mesure prétendument contraire à la convention¹⁷.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositifs existants présentés ci-dessus (référé de droit commun, procédure prévue par l'article 6-3 de la loi pour la confiance dans l'économie numérique, référé presse et référé électoral) ne sont que peu mobilisés pour obtenir le retrait de contenus, ainsi que les tableaux ci-dessous le démontrent¹⁸.

Demandes de blocage, retrait ou déréférencement de contenus accessibles en ligne (code NAC 64F) auprès des tribunaux judiciaires

Tableau n°1 : Nombre de demandes

Année de la demande	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2019-2024
Total d'affaires nouvelles	0	20	268	338	240	190	1 056
dont :							
TJ de Paris	0	1	229	305	201	160	896
TJ de Bordeaux	0	0	6	6	6	2	20
TJ de Marseille	0	1	1	5	4	1	12
TJ de Lyon	0	0	1	3	2	3	9
TJ de Toulouse	0	0	6	0	1	2	9
TJ de Strasbourg	0	0	2	2	3	1	8
TJ de Saint-Denis-de-La-Réunion	0	0	7	0	0	0	7
TJ de Bobigny	0	0	0	1	0	5	6
TJ de Nice	0	0	0	3	1	1	5
TJ de Saint-Brieuc	0	0	0	2	3	0	5

¹⁷ CEDH, 6 septembre 1978, K. et a. c/Allemagne, n°5029/71, consid. 64.

¹⁸ Ces tableaux ont été réalisés à partir des statistiques produites par le pôle d'évaluation de la justice civile du ministère de la Justice sur la base de la nomenclature des affaires civiles (NAC). NS = non significatif.

Le nombre de procédures ayant pour objet le blocage, le retrait ou le déréférencement des contenus accessibles en ligne demeure très faible, y compris devant le tribunal judiciaire de Paris où 305 demandes ont été déposées en 2022. En 2024, le nombre total de ces procédures représentait 0,01% des procédures civiles dont étaient saisis les tribunaux judiciaires.

Tableau n°2 : Nombre de décisions rendues et durée des procédures en mois

	2020		2021		2022		2023		2024	
	Nombre	Durée	Nombre	Durée	Nombre	Durée	Nombre	Durée	Nombre	Durée
Total général	16	1,8	245	0,3	322	0,4	227	1,1	172	2,4
Total hors jonction et interprétation	15	1,6	244	0,3	322	0,4	225	1,1	169	2,4
Décisions ne statuant pas sur la demande	2	ns	9	0,7	9	2,8	18	3,8	28	5,1
dont :										
Désistement	1	ns	2	ns	4	ns	7	4,3	15	5,7
Décisions statuant sur la demande	13	1,4	235	0,3	313	0,4	207	0,8	141	1,9
Rejet de la demande	2	ns	70	0,5	65	0,8	48	1,0	50	2,1
Acceptation totale	8	0,9	141	0,3	128	0,2	81	0,8	60	1,6
Acceptation partielle	3	ns	24	0,0	120	0,2	78	0,7	31	1,9
% d'acceptations totales	61,5		60,0		40,9		39,1		42,6	

La durée des procédures s'est progressivement allongée. Par ailleurs, ces durées demeurent trop importantes au regard des enjeux de la diffusion de fausses informations, exigeant une réponse très rapide, voire immédiate.

Demandes de blocage, retrait ou déréférencement de contenus accessibles en ligne
(code NAC 64F) auprès des cours d'appel

Tableau n°3 : Nombre de demandes

Année de la demande	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total 2019-2024
Total d'affaires nouvelles	0	6	6	15	24	16	67
dont :							
CA de Paris	0	0	2	5	13	5	25
CA de Rennes	0	5	0	2	1	0	8
CA de Colmar	0	0	1	1	1	2	5

Les décisions relatives au blocage, retrait ou déréférencement de contenus accessibles en ligne font peu l'objet de voies de recours.

Tableau n° 4 : Nombre de décisions rendues et durée des procédures

	2020		2021		2022		2023		2024	
	Nombre	Durée	Nombre	Durée	Nombre	Durée	Nombre	Durée	Nombre	Durée
Total général	2	ns	7	10,5	7	7,3	18	6,8	22	7,7
Total hors jonction et interprétation	2	ns	6	9,4	6	7,9	17	6,8	22	7,7
Décisions ne statuant pas sur la demande	0	ns	3	ns	3	ns	3	ns	10	5,1
dont :										
Désistement	0	ns	0	ns	1	ns	1	ns	7	4,5
Décisions statuant sur la demande	2	ns	4	ns	4	ns	15	6,8	12	9,8
Confirmation	0	ns	1	ns	3	ns	5	7,2	6	9,2
Infirmation totale	1	ns	2	ns	0	ns	8	5,9	1	ns
Infirmation partielle	1	ns	1	ns	1	ns	2	ns	5	11,3

Les durées de procédures en appel se sont allongées et sont importantes par rapport aux enjeux de la diffusion de fausses informations, exigeant une réponse très rapide, voire immédiate.

Comme indiqué *supra*, cette situation peut s'expliquer par le fait que les textes prévoyant ces procédures supposent, pour la plupart, la démonstration d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite. En effet, tout contenu manifestement faux ou inexact n'est pas nécessairement de nature à entraîner un dommage imminent – cette notion pouvant s'entendre d'une atteinte à un intérêt patrimonial ou extrapatrimonial sur le point de se produire – ou un trouble manifestement illicite.

Le dommage imminent consiste en un dommage qui n'est pas encore réalisé, mais qui se produira sûrement si la situation présente doit se perpétuer¹⁹. Le trouble manifestement illicite peut se définir comme « toute perturbation résultant d'un fait matériel ou juridique qui, directement ou indirectement, constitue une violation évidente de la règle de droit »²⁰. Si le trouble doit être manifestement illicite, il n'est pas exigé par la jurisprudence qu'il soit d'une gravité exceptionnelle²¹.

Or, sur le plan juridique, l'absence de démonstration d'un dommage imminent ou d'un trouble manifestement illicite conduit au rejet de la demande en référé.

L'allégation ou l'imputation de faits manifestement inexacts ou trompeurs peut cependant conduire à l'apparition de dommages futurs, non hypothétiques, dont les conséquences seront d'autant plus difficiles à juguler en l'absence de réaction rapide.

Par ailleurs, la durée moyenne des procédures aux fins de retrait de contenus illicites, hors référé électoral, étant d'environ sept mois, certaines décisions de retrait peuvent

¹⁹ (H. Solus et R. Perrot, Droit judiciaire privé, t. III : Sirey, 1991, n° 1289) ; CCass, Com., 13 avril 2010, n°09-14.386.

²⁰ (H. Solus et R. Perrot, Droit judiciaire privé, t. III : Sirey, 1991, n° 1289).

²¹ CCass, Civ. 1, 21 juillet 1987, n°85-15.044.

être rendues de manière trop tardive, les informations trompeuses ayant déjà largement circulé.

Il ressort de ces constats que les mécanismes généralistes ne permettent pas d'appréhender les notions d'allégation ou d'imputation manifestement inexacte ou trompeuse dans leur complexité et subtilité, de même qu'ils ne permettent pas de prendre en compte le temps très court dans lequel la cessation de la circulation de ces informations s'impose.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à instaurer en droit positif un dispositif, à l'initiative du ministère public ou de toute personne y ayant intérêt, permettant de solliciter, en référé, toute mesure de nature à faire cesser la diffusion d'allégations manifestement inexacts ou trompeuses, lorsque celles-ci sont de nature à porter atteinte à certains intérêts fondamentaux de la Nation, le juge devant, en outre, statuer dans un délai très court, devant être précisé par décret en Conseil d'Etat.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent article insère un nouvel article 6-3-1 au sein de la loi pour la confiance dans l'économie numérique pour prévoir, hors de toute période électorale, la création d'une procédure de référé dédiée permettant de demander en urgence le retrait de contenus portant atteinte à certains intérêts fondamentaux de la Nation. Cet emplacement paraît d'autant plus adapté que la disposition prévoit que les personnes pouvant se voir prescrire des mesures de cessation de diffusion sont celles définies par l'article 6 de cette même loi (c'est-à-dire notamment les fournisseurs d'accès).

Le dispositif proposé peut être décrit dans son champ d'application et ses modalités procédurales. S'agissant de son champ d'application, il est défini par trois paramètres.

En premier lieu, la mise en œuvre de cette procédure nécessite d'apporter la preuve d'une allégation ou d'une imputation manifestement inexacte ou trompeuse. Conformément aux exigences du Conseil constitutionnel, elle n'a pas vocation à

s'appliquer aux simples opinions, parodies, inexactitudes partielles ou simples exagérations. Son domaine est limité aux allégations ou imputations dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. Confronté à de tels cas d'espèce, le juge se fonde sur des éléments factuels pour examiner si le contenu en cause est dénué « de tout lien avec des faits réels »²² ; dans le cas contraire, il peut être amené à juger que « la condition selon laquelle l'allégation doit être manifestement inexacte ou trompeuse n'est pas remplie ».

En deuxième lieu, le champ d'application du dispositif est caractérisé par le mode de diffusion du contenu en cause. Ce critère implique la réunion de deux conditions :

- la diffusion doit être opérée sur un service de communication au public en ligne (sites internet, services de messageries, réseaux sociaux, blogs, etc.) ;
- elle doit en outre être cumulativement massive, artificielle ou automatisée, et délibérée.

Il résulte de cette combinaison de critères que la preuve du caractère massif – qui peut s'apprécier au regard de l'audience touchée – et délibéré de la diffusion doit être apportée. S'agissant plus spécifiquement des modalités inauthentiques de diffusion, c'est-à-dire le caractère artificiel ou automatisé de celle-ci, comme il avait été relevé dans une affaire jugée par le tribunal de grande instance de Paris, il peut notamment renvoyer « *aux contenus sponsorisés - par le paiement de tiers chargés d'étendre artificiellement la diffusion de l'information - et aux contenus promus au moyen d'outils automatisés - par le recours à des "bots"* »²³.

Enfin, il faut ensuite démontrer que cette information est de nature à porter une atteinte grave, par son ampleur ou sa nature, et imminente, c'est-à-dire immédiate, à certains intérêts fondamentaux de la Nation précisément définis : l'indépendance de la nation, à l'intégrité de son territoire, à sa sécurité, à la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger ou aux éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique.

S'agissant de ses modalités procédurales, le dispositif est notamment caractérisé par un intérêt à agir largement ouvert : l'action est ainsi ouverte au ministère public et, plus largement, à toute personne ayant intérêt à agir. Elle est portée, en référé, devant

²² Voir [TGI de Paris, 17 mai 2019, n° 19/53935](#) : le tweet du ministre de l'intérieur évoquant l'attaque d'un hôpital, ne présentant que le caractère d'une exagération et n'étant pas dénué « de tout lien avec les faits réels, la condition selon laquelle l'allégation doit être manifestement inexacte ou trompeuse n'est pas remplie ».

²³ Un bot est une application logicielle automatisée qui exécute des tâches répétitives sur un réseau.

le président d'un tribunal judiciaire spécialement désigné par décret. La voie de l'appel est ouverte.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Il est créé un nouvel article 6-3-1 au sein de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

La disposition proposée, qui introduit une procédure de référé dédiée, permettant de demander en urgence le retrait de contenus manifestement inexacts ou trompeurs, s'inscrit dans le cadre constitutionnel présenté ci-avant.

En premier lieu, elle vise à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le respect de la liberté d'expression, d'autre part, la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation. Ce faisant, le Gouvernement poursuit l'objectif d'intérêt général de protection des intérêts fondamentaux de la Nation contre des atteintes pouvant y être portées dans le champ informationnel. La disposition concourt ainsi à la mise en œuvre des exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation²⁴.

En deuxième lieu, s'agissant des garanties attachées à la disposition, si la procédure n'est pas corrélée à une période particulière, notamment électorale, son champ d'application *ratione materiae* est particulièrement circonscrit. Ces garanties peuvent être regroupées en deux sous-ensembles.

D'une part, certaines garanties visent à s'inscrire dans l'épure du cadre constitutionnel décrit ci-avant et posé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-773 DC précitée. Ainsi, premièrement, le dispositif proposé ne s'applique qu'aux allégations ou imputations de faits **manifestement inexacts ou trompeuses**, reprenant l'une des deux réserves que le Conseil constitutionnel avait formulées à propos du référé électoral²⁵.

Deuxièmement, ces allégations ou imputations doivent avoir été **diffusées de manière délibérée, massive et artificielle ou automatisée, par le biais d'un service de**

²⁴ Voir notamment la décision n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016.

²⁵ Voir *supra*.

communication au public en ligne, à l'exemple des dispositions déjà prévues en droit positif à l'article L. 163-2 du code électoral. En retenant ces critères de diffusion, la procédure proposée tient en outre compte des vulnérabilités spécifiques découlant de la numérisation du débat public et des transformations continues de l'environnement numérique. La liberté d'expression n'est ainsi pas remise en question dans son existence ou son fondement, la disposition projetée prévoyant seulement d'en réguler les abus qui se matérialisent *via* des vecteurs particuliers.

Troisièmement, la procédure est entourée de **garanties procédurales importantes déjà applicables au dispositif prévu en droit positif à l'article L. 163-2 du code électoral**. La décision est ainsi rendue par l'autorité judiciaire et susceptible d'appel²⁶. Elle est rendue à l'issue d'une procédure contradictoire, la procédure de référé supposant que le défendeur soit appelé à la cause, et n'a qu'une autorité provisoire de force jugée, ce dont il résulte qu'en présence d'éléments nouveaux, remettant en cause le caractère manifestement inexact ou trompeur du contenu, le juge des référés ou le juge du fond pourra revenir sur sa décision.

D'autre part, lorsque les spécificités du dispositif ne permettaient de lui rendre applicables immédiatement certains paramètres du dispositif actuellement prévu à l'article L. 163-2 du code électoral, le calibrage du dispositif doit permettre de porter l'atteinte la plus proportionnée possible à la liberté d'expression et de communication. Il peut être relevé à cet égard que si, à l'inverse du référé électoral, le dispositif n'est pas encadré dans le temps – l'objectif du Gouvernement étant précisément de ne pas limiter le dispositif aux seules périodes électorales –, il bénéficie d'un encadrement de son champ matériel particulièrement circonscrit.

Alors que le Conseil constitutionnel avait conditionné la constitutionnalité du référé électoral à l'émission d'une réserve tenant au caractère manifeste de l'atteinte portée à la sincérité du scrutin, le Gouvernement a fait le choix de prévoir que les allégations ou imputations doivent être de nature à porter une **atteinte grave ou imminente à certains intérêts fondamentaux de la Nation**.

Ces intérêts sont ainsi précisément déterminés, le Gouvernement ayant fait le choix de restreindre les intérêts protégés au plus juste, sans procéder à un renvoi général à l'article 410-1 du code pénal : indépendance de la Nation, intégrité de son territoire, sécurité, forme républicaine des institutions, moyens de sa défense ou de sa diplomatie, sauvegarde de sa population, éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique.

²⁶ Bien que le texte ne le précise pas, la décision rendue en cas d'appel est évidemment susceptible d'un pourvoi en cassation.

En faisant le choix de définir le champ du dispositif par référence aux intérêts fondamentaux de la Nation, le Gouvernement s'inscrit en outre dans le sillon de dispositifs déjà prévus et dont la jurisprudence constitutionnelle a pu éprouver la constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé dans sa décision n° 2018-773 DC précitée que l'article 42-6 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, qui prévoit la possibilité pour l'Arcom de résilier unilatéralement une convention de diffusion, lorsqu'elle a été conclue avec une personne morale contrôlée par un État étranger ou placée sous l'influence de cet État, au motif que le service de radio ou de télévision porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation que :

- d'une part, de telles dispositions mettent en œuvre les « exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation » ;
- d'autre part, que la notion de « fausse information », entendue comme visant des allégations ou imputations inexacts ou trompeuses d'un fait – critère repris par la disposition proposée – comme celle du fonctionnement régulier des institutions, que le législateur avait le choix de rattacher aux intérêts fondamentaux de la Nation, ne présentaient aucun caractère équivoque et que dès lors le dispositif proposé ne présentait aucun caractère équivoque.

Ces deux remarques trouvent à s'appliquer, sans réserve, au dispositif proposé.

En outre, l'atteinte portée à ces intérêts doit être caractérisée dans sa gravité : le fait de porter atteinte à ces intérêts n'est pas en soi suffisant et il incombe au juge d'en caractériser la gravité avant de prononcer la mesure de retrait. Elle doit également présenter un caractère d'imminence, en cohérence avec le recours même à une procédure de référé, qui implique une certaine urgence. La disposition projetée a ainsi vocation à assurer des intérêts constitutionnellement protégés et poursuit un objectif légitime.

En créant une procédure spécifique à la cessation de la diffusion, par des moyens inauthentiques, des allégations ou imputations de fait manifestement inexacts ou trompeuses, le législateur complète l'arsenal juridique existant pour concilier la liberté d'expression et les autres droits et libertés garantis par la Constitution.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que le dispositif proposé s'insère dans le cadre constitutionnel et garantit un juste équilibre entre liberté d'expression et protection des intérêts fondamentaux de la Nation contre les contenus manifestement inexacts ou trompeurs, lorsqu'ils sont diffusés de manière massive, délibérée et artificielle ou automatisée, par le biais d'un service de communication au public en ligne.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La disposition proposée s'inscrit dans le cadre conventionnel décrit précédemment (point 1.3).

En premier lieu, la procédure de référé proposée est prévue par la loi.

En deuxième lieu, le juge saisi d'une demande au titre de cette procédure ne pourra prononcer de mesure de nature à faire cesser la diffusion de contenus qu'à la condition que celle-ci porte une atteinte grave ou imminente aux intérêts fondamentaux de la Nation, tels que l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire, sa sécurité, la forme républicaine de ses institutions, aux moyens de sa défense et de sa diplomatie, à la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger ou aux éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique.

Ces critères correspondent aux intérêts protégés par l'article 10 de la CEDH, à savoir la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui.

En troisième lieu, cette procédure de référé donne lieu à un contrôle de proportionnalité puisque le juge des référés saisi ne peut prononcer que des mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser la diffusion du contenu litigieux. Ainsi, le juge devra s'interroger sur le caractère proportionné de la mesure demandée et se demander si une mesure moins attentatoire à la liberté d'expression peut entraîner le résultat recherché. A titre d'illustration, saisi d'une demande de blocage d'un site internet, il devra rechercher si la suppression du contenu litigieux ne suffit pas à empêcher la diffusion au public du contenu litigieux.

Enfin, en créant une procédure spécifique à la cessation de la diffusion, par des moyens inauthentiques, des allégations ou imputations de fait manifestement inexacts ou trompeuses, le législateur complète l'arsenal juridique existant pour concilier la liberté d'expression aux autres droits et libertés garantis par les dispositions internationales.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les services de communication au public en ligne pourront être contraints, le cas échéant sous astreinte, à procéder à la suppression des contenus litigieux, au blocage ou au déréfèrement des sites visés par la décision du juge des référés.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Ce référé n'implique aucune hausse des coûts pour le budget de la justice.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

Compte tenu du nombre de procédures liées au retrait de contenus, au blocage ou déréfèrement de sites, la création de ce référé n'aura pas d'impact significatif sur les services judiciaires.

Il n'est pas prévu de procéder à l'embauche de personnel supplémentaire pour traiter de ce contentieux, qui sera traité par les services de référé des juridictions concernées.

Cette nouvelle procédure pourra s'appliquer à moyens humains et matériels constants.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

Il est attendu de la disposition une amélioration de la vie démocratique et un renforcement de la protection de nos institutions.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de l'eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est requise et aucune consultation facultative n'a été menée.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entrera en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Son application effective nécessitera de décliner par décret en Conseil d'Etat diverses modalités procédurales (conditions de saisine du juge, modalités de convocation et de notification de la décision notamment).

5.2.2. Application dans l'espace

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion étant, en application de l'article 73 de la Constitution, régies par le principe de l'identité législative, les lois et décrets s'y appliquent, de manière générale, de plein droit, sans qu'une mention spéciale soit nécessaire. La procédure civile ne déroge pas à cette règle.

Les dispositions seront donc applicables de plein droit à ces collectivités, sans qu'il soit besoin d'une mention spéciale.

S'agissant des collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, en application des articles LO. 6213-1, LO. 6313-1 et LO. 6413-1 du code général des collectivités territoriales, les dispositions législatives et réglementaires sont en principe applicables de plein droit à ces collectivités à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence de la collectivité en application de dispositions spéciales. En l'espèce, aucune disposition spéciale n'attribue à ces collectivités une compétence en matière de procédure civile.

Les dispositions seront donc applicables de plein droit à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, sans qu'il soit besoin d'une mention spéciale.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, l'Etat est compétent sur mention expresse d'application en matière de procédure civile ([article 4, a, de la loi n°61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux Iles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer](#)). Aussi, en l'état des écritures, le présent article ne permet pas l'application de cette procédure aux îles Wallis et Futuna.

Le droit relatif à la procédure civile ne s'applique pas en Polynésie française (cf. [art. 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française](#)) et en Nouvelle-Calédonie (cf. [art. 22 \(18°\) de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie](#)). Pour ces deux collectivités, la procédure civile ne relève pas de la compétence de l'Etat. Ces dispositions ne seront donc pas applicables à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

S'agissant des TAAF, en application de [l'article 1-1 de la loi n°55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton](#), le principe est la non-application des dispositions législatives et réglementaires qui ne comportent pas de mention expresse à cette fin dans les matières qui relèvent de la compétence de l'Etat (al. 1), sauf dans certaines matières où les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit (al. 2 et s.). Ces dispositions ne seront pas applicables aux TAAF.

S'agissant de l'île de Clipperton, en application de [l'article 10 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de La Passion-Clipperton](#) les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île de Clipperton. Ces dispositions seront applicables de plein droit à l'île de Clipperton, sans qu'il soit besoin de mention expresse.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire afin de prévoir les conditions dans lesquelles le juge de première instance et d'appel est saisi, comment les parties sont

convoquées, sous quel délai il est statué et, le cas échéant, comment la décision est portée à la connaissance des parties.

En outre, un décret simple prévoira les tribunaux et cours compétents.

Article 2 – Elargissement du référé anti-manipulation de l'information à l'ensemble des élections

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article L. 163-2 du code électoral a été créé par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, instaurant une action en référé permettant le prononcé de mesures à l'égard des tiers tels que les hébergeurs, plateformes et fournisseurs d'accès à internet de nature à faire cesser « *de fausses informations de nature à porter gravement atteinte à l'honnêteté de l'information ou à altérer la sincérité du scrutin à venir*²⁷ », à l'instar du déréférencement du site ou du retrait des contenus. Une compétence exclusive a été donnée à cette fin au tribunal judiciaire de Paris, qui se prononce dans un délai de quarante-huit heures à compter de la saisine.

L'article L. 163-2 du code électoral s'applique actuellement à un nombre restreint d'élections : l'élection du Président de la République, ainsi que les élections législatives, sénatoriales, européennes et opérations référendaires.

Le tribunal judiciaire de Paris n'a été saisi qu'une seule fois depuis l'adoption de la loi. Par un jugement du 17 mai 2019, n° RG 19/53935, le tribunal a déclaré irrecevable la demande de retrait d'un contenu de la plateforme Twitter, les conditions de recevabilité posées par l'article L. 163-2 du code électoral n'étant pas remplies. En l'espèce, deux élus ont demandé le retrait d'un tweet du ministre de l'intérieur concernant l'intrusion de manifestants à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière. Le tribunal a considéré que si les faits avaient été exagérés par le contenu du tweet, il n'en demeurerait pas moins que l'information n'était pas dénuée de tout lien avec des faits réels. Par ailleurs, il a relevé que la diffusion de cette information n'avait été ni artificielle, ni automatisée et qu'elle n'avait pas présenté de risque d'altération de la sincérité du scrutin des élections européennes, puisqu'elle n'avait pas occulté le débat et avait immédiatement été contestée, « permettant à chaque électeur de se faire une opinion éclairée, sans risque manifeste de manipulation ».

Considérant l'évolution de la menace depuis 2018, des travaux sont menés depuis mi-2025 en interministériel au sujet de la lutte contre les manipulations de l'information et contre les ingérences étrangères, notamment les ingérences numériques

²⁷ A titre d'illustration, il peut s'agir de fausses informations relatives à la vie personnelle d'un candidat à l'élection de nature à discréditer ce dernier ou à faire naître un doute sur sa probité, ou encore de fausses informations relatives au programme électoral du candidat.

étrangères. Le référé électoral anti-manipulation de l'information est considéré comme un instrument essentiel en cas de survenance d'une menace grave risquant de mettre en cause l'intégrité et la sincérité des élections.

Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre les manipulations de l'information d'origine étrangère, il est proposé d'élargir le référé de l'actuel article L. 163-2 du code électoral à l'ensemble des élections. L'abrogation de l'article L. 163-2 et la création d'un article L. 48-3, dans des termes quasiment identiques – à certains ajustements près –, au sein du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, permet de rendre ce référé applicable aux opérations référendaires et aux élections suivantes : l'élection du Président de la République, les élections européennes, législatives, départementales, métropolitaines de Lyon, municipales et communautaires, sénatoriales, régionales, des conseillers aux assemblées de Corse, de Guyane, de Martinique et de Mayotte, des conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, des membres de l'assemblée de la Polynésie française et des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie..

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté d'expression et de communication est protégée par [l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen](#).

Sur le plan procédural, en application de [l'article 34 de la Constitution](#), le législateur est le seul compétent pour fixer les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, parmi lesquels le Conseil constitutionnel classe les « règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer »²⁸.

Sur le fond, la jurisprudence du Conseil constitutionnel réserve une place à part à la liberté d'expression et de communication et juge que son exercice étant une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés, les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi²⁹.

Lorsqu'est en cause un service de communication en ligne, le Conseil constitutionnel précise qu'« en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au

²⁸ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984.

²⁹ (Cf. notamment décisions n° 2019-780 DC du 4 avril 2019 ; n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 ; n° 2025-885 DC du 12 juin 2025).

développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer »³⁰.

Malgré la protection dont jouit la liberté de communication, celle-ci n'est pas une liberté absolue. Le juge constitutionnel admet que le législateur y apporte des restrictions, qui peuvent être justifiées notamment par :

- la protection de l'ordre public et des droits des tiers ; le principe constitutionnel de sincérité du scrutin ; les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation³¹ ;
- la sauvegarde de l'ordre public³² ;
- l'objectif d'intérêt général de recherche de la paix sociale³³ ;
- l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infraction³⁴.

Le Conseil constitutionnel a reconnu le principe de sincérité du scrutin comme principe constitutionnel, tout en rappelant que celui-ci doit être concilié avec les autres principes à valeur constitutionnelle³⁵. Le Conseil contrôle ainsi l'absence de déséquilibre manifeste dans la conciliation par le législateur des exigences inhérentes à la protection de la sincérité du scrutin avec les autres principes à valeur constitutionnelle.

En outre, en raison de l'importance de la liberté de communication dans une société démocratique, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de proportionnalité plein concernant les restrictions introduites par le législateur. Il vérifie ainsi que celles-ci sont adaptées, nécessaires et proportionnées.

Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel s'effectue dès lors en trois étapes. La première étape du contrôle permet au juge de vérifier que la mesure qui porte atteinte à la liberté doit être **adaptée** au but poursuivi. La deuxième étape implique de déterminer qu'entre plusieurs mesures permettant d'atteindre les objectifs poursuivis par le législateur, doit être choisie celle qui porte le moins atteinte à la liberté, c'est-à-

³⁰ Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020.

³¹ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 (cf. plus particulièrement considérants 14, 17 et 75).

³² Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011.

³³ Décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011.

³⁴ Décision n° 2021-948 QPC du 24 novembre 2021.

³⁵ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018.

dire sa **nécessité**. Enfin, la troisième étape, consistant en la règle de proportionnalité *stricto sensu*, signifie que les moyens doivent être **proportionnés** aux objectifs.

Ainsi, saisi de la loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, le Conseil constitutionnel³⁶ a, en premier lieu, vérifié si le référé prévu à l'article L. 163-2 du code électoral répondait à un objectif suffisant. Le Conseil constitutionnel a considéré que ce référé avait pour but de lutter contre le risque « que les citoyens soient trompés ou manipulés dans l'exercice de leur vote par la diffusion massive de telles informations sur des services de communication au public en ligne ». À ce titre, il était justifié par les objectifs de respect du principe de sincérité du scrutin et de clarté du débat électoral.

Puis, examinant les garanties entourant cette procédure, il a constaté qu'elle ne concernait que le temps de la période électorale et qu'elle était limitée aux contenus publiés sur des services de communication au public en ligne, lesquels présentaient des caractéristiques propres qui les rendaient plus vulnérables « à des manipulations massives et coordonnées ». Pour le Conseil constitutionnel, ces deux éléments renforçaient la cohérence et la nécessité du dispositif proposé, dans la mesure où ils démontraient bien que la procédure de référé était strictement bornée à des contenus particulièrement vulnérables et pour le seul temps où cette vulnérabilité était susceptible d'avoir des conséquences directes sur le scrutin en cours.

Le Conseil constitutionnel a ensuite complété la définition donnée par la loi des « fausses informations ». Selon le Conseil, une fausse information, qui ne peut être ni une opinion, ni une parodie, ni une inexactitude partielle ou une simple exagération, est celle « dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective ». Il a également précisé que les trois conditions de diffusion justifiant le recours à la procédure de référé étaient cumulatives.

En raison de l'importance particulière de la liberté de communication dans le débat politique et au cours des campagnes électorales, le Conseil a déduit, sous la forme de deux réserves d'interprétation, que la procédure de référé ne saurait être mise en œuvre si, à la fois, la fausseté de l'information en cause et le risque d'atteinte à la sincérité du scrutin consécutif à sa diffusion massive ne sont pas manifestes.

Enfin, le Conseil a constaté que « en permettant au juge des référés de prescrire toutes les mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser la diffusion des contenus fautifs, le législateur lui a imposé de prononcer celles qui sont les moins attentatoires à la liberté d'expression et de communication ».

³⁶ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018.

Par ailleurs, le droit à un recours effectif est garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La conciliation de la liberté de communication avec les autres droits et libertés garantis par la Constitution nécessite qu'un recours effectif soit ouvert aux personnes s'estimant victimes d'un usage abusif de la liberté de communication par la diffusion de contenus inexacts ou trompeurs de nature à porter atteinte à des intérêts fondamentaux de la nation.

En 2018, le Conseil constitutionnel avait été saisi par les députés et sénateurs concernant la conformité à la Constitution de l'article L.163-2 du code électoral. Le Conseil constitutionnel a déclaré la disposition conforme, sous réserve que « *les allégations ou imputations mises en cause ne sauraient justifier une telle mesure que si leur caractère inexact ou trompeur est manifeste* ». Le contrôle du caractère manifestement inexact ou trompeur de l'information est un contrôle restreint. Seul le retrait d'allégations ou d'imputations dont le caractère inexact ou trompeur ne fait aucun doute et est évident peut-être ordonné par le juge des référés.

Le Conseil constitutionnel a également rappelé qu'il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui, sans que soit méconnue la liberté d'expression et de communication, « *doit également être manifeste* » (Cons. const., 20 décembre 2018, n° 2018-773 DC, considérant 23). En outre, la procédure ne vise « *que des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin à venir. Ces allégations ou imputations ne recouvrent ni les opinions, ni les parodies, ni les inexactitudes partielles ou les simples exagérations. Elles sont celles dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. D'autre part, seule la diffusion de telles allégations ou imputations répondant à trois conditions cumulatives peut être mise en cause : elle doit être artificielle ou automatisée, massive et délibérée.* ».

La mesure vise également à préserver le principe de sincérité du scrutin, qui constitue un principe cardinal en droit électoral français. Il suppose, notamment, que l'électeur vote de façon libre et éclairé et est protégé par l'article 3 de la Constitution, qui dispose que le vote est « *toujours universel, égal et secret* ». Dans sa décision n° 2025-889 DC du 17 juillet 2025, le Conseil Constitutionnel a rappelé que le principe de sincérité du scrutin fondait la compétence du législateur pour adapter les modalités de vote afin de prévenir les risques d'altération des résultats d'une élection (cons. 13).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les articles 4.3, 5.2 et 6.4 du règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (RSN) prévoient qu'en matière de responsabilité, ces dispositions du RSN 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 intermédiaires (plateforme, fournisseur d'accès à internet, hébergeur, service de cache) qu'il mette fin à une infraction ou qu'il prévienne une infraction.

Par ailleurs, comme rappelé en partie 1.2, la procédure de référé électoral ne méconnaît pas non plus la liberté d'expression et de communication, notamment au sens de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), dès lors que, conformément aux préconisations de la décision du Conseil constitutionnel précédemment citée (Cons. const., 20 décembre 2018, n° 2018-773 DC, considérant 23 et 26.), la mesure reste clairement circonscrite aux informations dont le caractère inexact ou trompeur est manifeste. Il en est de même pour le risque d'altération de la sincérité du scrutin, qui doit également être manifeste.

En outre, le dispositif vise à protéger le droit à des élections libres prévu à l'article 3 du protocole additionnel n°1 à la CEDH. La cour européenne des droits de l'homme rappelle que ce principe est « fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale [...]. En effet, la démocratie représente un élément fondamental de « l'ordre public européen », et les droits garantis par l'article 3 du Protocole n°1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit³⁷ ».

La Cour procède à une analyse *in concreto* de la conciliation par les Etats de la liberté d'expression et de la sincérité du scrutin. Dans l'affaire Salov c. Ukraine³⁸, la Cour constate la violation de l'article 10 par l'Ukraine à la suite de la condamnation pénale du requérant pour avoir diffusé une fausse information relative au décès d'un des candidats à l'élection présidentielle. La Cour relève que le requérant n'avait ni produit ni publié lui-même la fausse déclaration en cause, mais qu'il en avait parlé lors de conversations, en mettant en doute son authenticité et que les tribunaux internes n'ont pas apporté la preuve de l'intention du requérant de tromper les autres électeurs et de fausser la sincérité du scrutin des élections présidentielles. Elle rappelle que l'article 10 de la convention ne fait pas obstacle à la discussion ou à la diffusion d'informations reçues, même en présence d'éléments donnant fortement à croire que les informations en question pourraient être fausses (consid. 113). Par ailleurs, la cour exige que dans le cadre du contrôle de proportionnalité, les autorités prennent en compte l'impact de la diffusion de la fausse information, qui était en l'espèce circonscrite à un nombre limité de personnes.

Enfin, le droit à un recours effectif est garanti par les articles 6 et 13 de la CEDH. Toute personne estimant qu'un de ses droits ou libertés reconnus par la CEDH a été violé,

³⁷ CEDH, grande chambre, 8 juillet 2008, affaire Yumak et Sadak c. Turquie, consid 105.

³⁸ CEDH, 6 septembre 2005, affaire Salov c. Ukraine, consid 111 et suivants.

notamment par l'exercice de la liberté d'expression a droit à saisir un juge, afin de demander que toute mesure nécessaire et proportionnée à l'atteinte subie soit ordonnée. La violation du droit n'a pas à être effective, il suffit que l'individu s'estime lésé par une mesure prétendument contraire à la convention³⁹.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Depuis 2016, pas un seul scrutin ne s'est tenu sans faire l'objet de menaces d'ingérences numériques étrangères. A titre d'exemple, en France en 2024, VIGINUM a détecté vingt-cinq tentatives d'ingérences numériques étrangères lors des élections européennes et législatives. Lors des élections municipales de mars 2026, quatre grandes ingérences numériques étrangères ont été caractérisées. Par ailleurs, les scrutins qui se sont récemment tenus en Europe (Allemagne, Roumanie, Moldavie, etc.) confirment les tendances observées et attestent d'un niveau préoccupant de menace. Les tentatives d'ingérences numériques étrangères observées en France et à l'étranger témoignent donc d'une menace qui devient plus complexe, plus persistante et diverse. Elles démontrent également la nécessité pour les pays européens de se doter des bons outils pour lutter contre la diffusion dans le débat public numérique de contenus inexacts ou trompeurs impliquant des acteurs étrangers en contexte électoral et de les adapter à l'évolution de la menace.

La lutte contre les manipulations de l'information fait actuellement l'objet de plusieurs groupes de travail en interministériel. Des travaux de coopération et de construction de mécanismes de réaction se multiplient aujourd'hui aux échelons européen et nationaux, notamment à la lumière de cas récents de manipulations de l'information en période électorale (cas de l'élection présidentielle roumaine, annulée pour ce motif en novembre 2024).

D'une part, à l'échelle européenne, la Commission européenne a lancé la mise en œuvre d'un Bouclier démocratique européen lors de la présentation de ses orientations politiques 2024-2029 devant le Parlement européen. Cette démarche vise à identifier les initiatives existantes, tels que le système européen d'alerte rapide et le

³⁹ CEDH, 6 septembre 1978, K. et a. c/Allemagne, n°5029/71, consid. 64.

règlement européen sur les services numériques (RSN), mais également à aboutir à un renforcement de la coopération entre les Etats membres et leurs capacités à travers la création du Centre européen de résilience démocratique.

D'autre part, à l'occasion des élections municipales et communautaires de mars 2026, un mécanisme temporaire, le réseau de coordination et de protection des élections (RCPE) a été institué. Il était composé d'administrations et d'autorités indépendantes compétentes en matière électorale (Arcom, CNCCFP, secrétariat général du Gouvernement, ministère de l'Intérieur, ministère des outre-mer, VIGINUM et le comité éthique et scientifique, chargé de suivre son activité), coordonné par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Il avait pour mission de consolider l'appréciation des ingérences numériques étrangères, de proposer des mesures de réponse et d'informer les citoyens. L'intensité de la menace ainsi que sa persistance et sa sophistication nécessitent d'anticiper des tentatives d'ingérence d'acteurs étrangers pour les élections à venir.

Bien que les initiatives mises en place offrent la possibilité d'activer différents leviers de réponse, elles ne permettent pas de répondre pleinement aux tentatives d'ingérence susceptibles de se matérialiser en période électorale et de porter atteinte à la sincérité du scrutin. En effet, la mobilisation de l'outil judiciaire reste contrainte par le champ d'application matériel limité du référé susmentionné. Or les élections municipales ont montré que la menace d'ingérence numérique étrangère n'était pas circonscrite aux élections nationales, nécessitant ainsi d'étendre ledit référé.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans la perspective des élections futures, il apparaît essentiel de renforcer les instruments à disposition des autorités judiciaires et administratives pour garantir l'intégrité des élections. L'élargissement du référé électoral anti-manipulation de l'information à l'ensemble des élections est l'un des moyens identifiés afin de faire face aux acteurs malveillants.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il aurait pu être envisagé d'élargir le champ des élections pouvant faire l'objet d'un référé, sans cibler l'ensemble des élections. Cette option n'a pas été retenue afin d'assurer l'effet utile de cet article, sans distinction des modes de scrutin ou du type d'élection. L'impératif de protection de la sincérité du scrutin s'applique à toutes les

élections, qu'elles aient une portée nationale, locale ou européenne. Il a donc été estimé pertinent d'élargir le référé à l'ensemble des élections. Toute opération électorale pourra ainsi bénéficier de ce référé afin de faire face aux tentatives de déstabilisation des scrutins et d'ingérences, qui sont désormais systématiquement constatées.

3.2. OPTION RETENUE

L'ensemble des élections, y compris locales, pouvant faire l'objet de manipulations de l'information, il a été décidé d'étendre cet outil à l'ensemble des élections afin de mettre à disposition des autorités judiciaires et administratives un outil efficace pour garantir l'intégrité des élections.

En ce sens, le présent article reprend la rédaction de l'actuel article L. 163-2 dans un nouvel article L. 48-3 afin de l'étendre à l'ensemble des élections suivantes : l'élection du Président de la République, les élections européennes, législatives, départementales, métropolitaines de Lyon, municipales et communautaires, sénatoriales, régionales, des conseillers aux assemblées de Corse, de Guyane, de Martinique et de Mayotte, des conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, des membres de l'assemblée de la Polynésie française et des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.

La rédaction du dernier alinéa de l'article L. 163-3 est modifiée dans sa reprise au nouvel article L. 48-3 pour élargir la compétence réglementaire en matière de désignation des tribunaux compétents.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article crée un nouvel article L. 48-3 au sein du code électoral. Par conséquent, l'article L. 163-2 du code électoral est abrogé car le contenu de ce dernier est repris au nouvel article L. 48-3 précité.

En sus, plusieurs mesures de coordination sont nécessaires, à savoir :

- Correction des dispositions relatives à l'élection des sénateurs prévues à l'article L. 306 du code électoral pour tenir compte de l'abrogation de l'article

L. 163-2 désormais repris à l'article L. 48-3 ;

- Modification rédactionnelle pour les opérations référendaires prévue à l'article L. 558-46 du code électoral. En effet, l'article L. 163-1 du code électoral fait l'objet d'une abrogation dans le PJJ DDADUE en cours d'examen au Parlement. Son article 35 prévoit l'abrogation dudit article, ainsi que l'ensemble des renvois existants dans le code électoral, dont l'article L. 558-46 ;
- Modification rédactionnelle pour les élections européennes prévue à l'article 14-2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. L'article L. 163-1 du code électoral fait l'objet d'une abrogation dans le PJJ DDADUE en cours d'examen au Parlement. Son article 35 prévoit l'abrogation dudit article, ainsi que de ses renvois dans la loi du 7 juillet 1977 précitée.

En outre, le présent article prévoit explicitement l'application des réserves formulées par le Conseil constitutionnel quant au caractère manifeste de l'atteinte portée à la sincérité du scrutin ainsi que du caractère inexact ou trompeur du contenu en cause. Il garantit ainsi la conformité du dispositif au cadre constitutionnel en vigueur tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel et développé au point 1.2 de la présente étude d'impact.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article est conforme aux textes européens et internationaux.

S'agissant du règlement (UE) 2022/2065 (règlement sur les services numériques)

Le présent article s'inscrit en pleine conformité avec le cadre prévu par le règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (RSN). Les articles 4.3, 5.2 et 6.4 du règlement prévoient qu'en matière de responsabilité, ces dispositions du RSN n'affectent pas la possibilité, pour une autorité judiciaire ou administrative, conformément au système juridique d'un Etat membre, d'exiger d'un fournisseur de services intermédiaires (plateforme, fournisseur d'accès à internet, hébergeur) qu'il mette fin à une infraction ou qu'il prévienne une infraction⁴⁰.

⁴⁰ Par exemple, l'article L97 du code électoral sanctionne « *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, seront punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros.* ». Autre exemple, avec l'article L116 du code électoral « *Ceux qui, par des manœuvres frauduleuses quelconques, accomplies même en dehors des locaux ou commissions visés à l'article L. 113, auront porté atteinte ou tenté de porter atteinte à la sincérité d'un scrutin, violé ou tenté de violer le secret du vote, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui, par les mêmes manœuvres, en auront changé ou tenté de changer les résultats, seront punis des peines portées audit article. (...)* ».

La mesure d'extension du référé ne porte pas davantage atteinte au principe de l'effet d'harmonisation maximale du RSN. Le RSN se contente, dans le domaine des injonctions judiciaires, d'harmoniser certaines conditions minimales purement formelles et devant être respectées par les autorités nationales afin de garantir le respect efficace et efficient de ces injonctions, en particulier dans un contexte transfrontière. En effet, l'article 9 du règlement fixe seulement certaines conditions de forme auxquelles ces injonctions doivent répondre. En aucun cas, cet article ne peut être lu comme scellant une quelconque base juridique pour l'émission de ces injonctions, ni comme élevant au niveau de l'Union le régime des injonctions judiciaires à la charge des plateformes. **Ces injonctions restent et demeurent exclusivement et strictement sous la compétence du système juridique de chaque État membre** (voir notamment considérants 30 et 31, ainsi que le paragraphe 6. de l'article 9 du RSN).

Enfin, la mesure de référé ne présente pas non plus de risque d'incompatibilité avec l'article 8 du RSN, portant interdiction de toute obligation générale de surveillance des contenus à la charge des fournisseurs de services intermédiaires. En effet, le présent dispositif n'a pas pour effet de faire peser sur les fournisseurs de services intermédiaires une obligation *générale* de surveiller les informations qu'ils transmettent ou stockent ou de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illégales. Il s'inscrit, au contraire, dans le cadre d'une procédure de référé devant le juge judiciaire, visant **un contenu spécifique** de fausse information, aux fins de faire cesser sa diffusion en période électorale (considérant 30).

S'agissant de la directive 2000/31/CE (directive « e-commerce »)

La directive 2000/31/CE (directive « e-commerce ») établit un cadre général harmonisé de régulation de services de la société de l'information afin d'assurer leur libre circulation au sein du marché intérieur. La directive établit notamment, à son article 3, le principe du pays d'origine (PPO), en vertu duquel les services de la société de l'information sont exclusivement soumis au droit de leur Etat membre d'établissement (article 3, §1). Par conséquent, un Etat membre de destination ne peut pas, 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 (article 3, §2).

Ce principe admet toutefois des dérogations (article 3, §4 et 5). Les Etats membres sont fondés à adopter des mesures nationales opposables à des services en ligne dont le siège est établi hors de leurs territoires, selon des conditions substantielles et procédurales strictes définies par la directive.

Le règlement sur les services numériques comporte des précisions particulières sur l'articulation entre les injonctions et cette règle du « PPO ». Dans la mesure où une injonction ne porte, par définition, que sur un contenu spécifique (le contenu de

désinformation électorale), une telle mesure ne peut pas être considérée comme portant atteinte au principe de la liberté d'exercice des services de la société de l'information sur le marché unique. Le considérant 38 du RSN explicite ainsi que les règles de la directive 2000/31/CE ne s'appliquent pas aux injonctions.

S'agissant de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce dernier dispose que « *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi.* ». Le présent article renforce les moyens mis à disposition des requérants afin d'exercer leur droit au recours en matière de lutte contre la manipulation de l'information en période électorale.

Enfin, en élargissant la procédure du référé anti-manipulation à toutes les élections, le législateur complète l'arsenal juridique existant pour concilier la liberté d'expression aux autres droits et libertés garantis par les dispositions internationales.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

L'article L. 48-3 étend à d'autres élections les mesures qui, dans la rédaction de l'article L. 163-2, peuvent être prononcées à l'égard des tiers tels que les hébergeurs, plateformes et fournisseurs d'accès à internet de nature à faire cesser la diffusion des contenus en cause.

La cessation de cette diffusion consiste en général à retirer ou déréférencer les contenus en cause, procédure tout à fait courante pour de tels acteurs, qui la pratiquent quotidiennement de façon préventive, notamment grâce à des outils de détection et de retrait automatisés, et à la suite de signalements provenant des utilisateurs ou des associations de protection des publics (en particulier les « signaleurs de confiance » au sens du RSN) ou de demandes ou injonctions de retrait émises par des autorités publiques.

En outre, dans le cadre du présent projet de loi, la cessation de la diffusion est demandée par le juge, les entreprises opérant de tels services n'ont pas à qualifier le contenu avant de faire cesser cette diffusion.

Dans l'hypothèse où un hébergeur n'aurait pas effectivement mis fin à la diffusion d'un ou plusieurs contenus en cause, la loi prévoit également la possibilité d'enjoindre les fournisseurs d'accès à Internet d'agir, en général en bloquant l'accès aux contenus ou aux services concernés. Il s'agit là encore d'une mesure éprouvée, mise en œuvre notamment dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon en ligne ou contre l'accès des mineurs à la pornographie.

Le retrait de contenus est très facilement mis en œuvre par les plateformes numériques, sous réserve que le contenu soit précisément identifié.

Ces obligations ne valent que pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin où celles-ci sont acquises, à la suite d'une décision du juge administratif et pour un type de contenu strictement défini. Par cette limitation du champ d'application de la mesure, les effets sur les entreprises sont strictement proportionnés à l'objectif poursuivi, qui tient à l'information éclairée des citoyens en période électorale et à la sincérité des scrutins.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Ce référé n'implique aucune hausse des coûts pour le budget de la justice, au regard des statistiques actuelles relatives au nombre de saisines du juge des référés aux fins de faire cesser « *de fausses informations de nature à porter gravement atteinte à l'honnêteté de l'information ou à altérer la sincérité du scrutin à venir* ». L'extension de cette procédure à l'ensemble des élections n'entraînera pas de hausse significative de ce contentieux, au regard des critères restrictifs de cette procédure.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'augmentation du stock et du flux de requêtes traitées par chaque juridiction sera peu significative, compte tenu du nombre de ces juridictions et du nombre de requêtes enregistrées chaque année.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

La jeunesse étant particulièrement exposée aux risques de manipulations de l'information, notamment sur les réseaux sociaux, la mesure est de nature à renforcer leur éducation à la citoyenneté avec un débat démocratique de qualité et intègre.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

L'élargissement du référent permet à l'électeur d'avoir accès à une information électorale la plus sincère possible à l'approche des élections et a ainsi vocation à préserver l'intégrité du débat électoral.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de l'eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est nécessaire pour cette disposition et aucune consultation facultative n'a été réalisée. En effet, la présente mesure ne comporte aucune disposition spécifique aux collectivités ultramarines.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article est applicable à l'ensemble du territoire de la République française.

A cette fin, les compteurs des mentions expresses d'application des articles L. 388 et L. 439 du code électoral et de l'article 14-2 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 sont actualisés afin de rendre les modifications opérées par l'article 2 du projet de loi applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. De même, afin de rendre l'abrogation de l'article L. 558-46 du code électoral applicable dans les trois collectivités précitées, une mention expresse d'application est insérée au sein de l'article 2 du projet de loi.

5.2.3. Textes d'application

L'article L. 48-3 du code électoral reprend la rédaction de l'article L. 163-2 en étendant la compétence territoriale des juridictions, établie par décret, afin de ne pas la restreindre au seul tribunal judiciaire de Paris. Il conviendra de modifier l'article D. 211-7-2 du code de l'organisation judiciaire.

Il sera en outre nécessaire de prévoir, par décret en Conseil d'Etat, les dispositions de procédure applicables à ce référé, en particulier les délais de jugement.

Article 3 - Renforcement de la pénalisation de la diffusion de fausses informations en contexte électoral

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article L. 97 du code électoral établit une peine d'emprisonnement d'un an ainsi qu'une amende de 15 000 euros pour les instigateurs de manœuvres frauduleuses, tels que des fausses informations, celles-ci ayant pour conséquence de détourner des suffrages ou d'accroître l'abstention au vote. Ces dispositions ont été intégrées au code électoral dès sa codification en 1964.

Le juge judiciaire a par exemple pu considérer que de fausses déclarations relatives aux causes de l'explosion d'une voiture à Marseille entraînant la mort de ses deux occupants entre les deux tours des élections municipales, relayées par le préfet de police, caractérisaient l'existence de l'infraction mentionnée à l'article L. 97 du code électoral en rappelant qu'« *a donc commis le délit de l'art. L. 97 le préfet de police qui, à la suite d'une explosion, a, sans preuves décisives et dans l'intention de combattre des candidatures aux élections municipales, attribué à des politiciens de droite un projet d'attentat contre une synagogue, dans des déclarations à la presse qui n'ont pas été sans influencer le scrutin.* » (Crim., 19 février 1987, n° 85-91.705).

Dans un autre cas d'espèce, le juge judiciaire a condamné un candidat aux élections municipales, considérant que la diffusion d'un tract annonçant qu'une société allait créer des installations touristiques, sujet fortement débattu au cours de la campagne, pouvait être caractérisé de propagation de fausse nouvelle, alors même que cette société avait renoncé à son projet (TGI Nancy, 3^e ch., 3 juillet 1996, n° 3266/96).

Concernant la compétence du juge électoral, la jurisprudence du Conseil constitutionnel dispose qu'il « *n'appartient pas au juge de l'élection d'apprécier si les faits dénoncés entrent dans le champ d'application de cet article* » (Cons. const., 7 décembre 2012, n° 2012-4589 AN). Pour autant, dans le cadre du contentieux des élections, le juge électoral saisi d'un tel moyen est susceptible de statuer sur l'atteinte à la sincérité du scrutin d'une manœuvre frauduleuse de diffusion de fausses informations ayant pour objectif de détourner des suffrages.

Cette aggravation de la peine prévoit ainsi une peine encourue plus sévère en raison de circonstances particulières tenant aux conditions de commission de l'infraction, à la qualité de l'auteur, à la qualité de la victime, au mobile de l'infraction, à la récidive ou à ses conséquences.

Selon les données du ministère de la Justice, au cours des dernières années (2021-2025), 18 personnes ont été mises en cause et orientées par les parquets pour le délit réprimé par l'article L. 97 du code électoral, parmi lesquelles huit personnes ont fait l'objet d'une réponse pénale. Moins de cinq condamnations ont été prononcées par les juridictions de première instance ces cinq dernières années⁴¹.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) pose le principe de nécessité des peines en disposant que « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Ce principe, ainsi que celui de légalité des délits et des peines, impliquent notamment que toutes les peines soient clairement définies de la part du législateur pour éviter tout type d'arbitraire, et que les mesures voulues par le législateur soient suffisamment proportionnées.

Le principe de proportionnalité des peines vise effectivement à assurer un équilibre entre les faits commis et la sanction prononcée. Il peut être rappelé que le Conseil constitutionnel, en matière de peine, limite son contrôle à l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue. En effet, l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général et d'appréciation identique à celui du Parlement. Le Conseil constitutionnel estime « *qu'il ne lui appartient pas de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci* » (décisions n° [86-215 DC](#) du 3 septembre 1986, n° [87-237 DC](#) du 30 décembre 1987, n° [80-127 DC](#) du 20 janvier 1981).

A cet égard, les manipulations de l'information en contexte électoral peuvent compromettre sérieusement le déroulement des élections, l'intégrité du résultat et la stabilité des institutions démocratiques, dans un contexte où ce type d'agissements apparaît de plus en plus fréquent à l'échelle européenne notamment. L'augmentation des peines apparaît ainsi en adéquation avec l'objectif poursuivi de prévention et de dissuasion de l'infraction de diffusion de fausses informations en contexte électoral.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

⁴¹ En vertu du principe de secret statistique imposé par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 toutes données strictement inférieures à cinq et non nulles ne peuvent être communiquées, il n'est donc pas possible de détailler davantage ces données.

L'aggravation de la répression du délit de diffusion de fausses informations en contexte électoral doit être appréciée au regard des exigences résultant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'aggravation de la peine encourue relève de la marge d'appréciation reconnue aux États dans la détermination de leur politique pénale. Sous réserve du respect du principe de proportionnalité, apprécié notamment au regard de la gravité des faits réprimés et de l'échelle des peines existantes, l'aggravation des peines d'emprisonnement et d'amende apparaît compatible avec les exigences conventionnelles.

Le présent article est pleinement conforme au principe de légalité dont disposent l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international.* ». Il l'est également au principe de proportionnalité des délits et des peines (art. 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Depuis 2016, pas un seul scrutin, y compris en France, ne s'est tenu sans faire l'objet de tentatives d'ingérences numériques étrangères. A titre d'exemple, en 2024, VIGINUM a détecté vingt-cinq tentatives d'ingérences numériques étrangères lors des élections européenne et législatives qui ont eu lieu en France. Lors des élections municipales de mars 2026, quatre grandes ingérences numériques étrangères ont été caractérisées. Par ailleurs, les scrutins qui se sont récemment tenus en Europe (Allemagne, Roumanie, Moldavie, etc.) confirment les tendances observées et attestent d'un niveau préoccupant de menace. Les tentatives d'ingérence numérique étrangère observées en France et à l'étranger témoignent donc d'une menace qui devient plus complexe, plus persistante et diverse. Elles démontrent également la nécessité pour les pays européens de se doter des bons outils de lutte contre les

manipulations de l'information impliquant des acteurs étrangers en contexte électoral et de les adapter à l'évolution de la menace.

La lutte contre les manipulations de l'information fait actuellement l'objet de plusieurs groupes de travail en interministériel. Des travaux de coopération et de construction de mécanismes de réaction se multiplient aujourd'hui aux échelons européen et national, notamment à la lumière de cas récents de manipulations de l'information en période électorale (cas de l'élection présidentielle roumaine, annulée pour ce motif en novembre 2024).

D'une part, à l'échelle européenne, la Commission européenne a lancé la mise en œuvre d'un Bouclier démocratique européen lors de sa présentation de ses orientations politiques 2024-2029 devant le Parlement européen. Cette démarche vise à identifier les initiatives existantes, tels que le système européen d'alerte rapide et le règlement européen sur les services numériques (RSN), mais également à aboutir à un renforcement de la coopération entre les Etats membres et leurs capacités à travers la création du Centre européen de résilience démocratique.

D'autre part, à l'occasion des élections municipales et communautaires de mars 2026, un mécanisme temporaire, le réseau de coordination et de protection des élections (RCPE), a été institué. Il était composé d'administrations et d'autorités indépendantes compétentes en matière électorale (Arcom, CNCCFP, secrétariat général du Gouvernement, ministère de l'Intérieur, ministère des outre-mer, VIGINUM et le comité éthique et scientifique, chargé de suivre son activité) et était coordonné par le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Il avait pour mission de consolider l'appréciation des ingérences numériques étrangères, de proposer des mesures de réponse et d'informer les citoyens.

Face à l'intensité de la menace, sa persistance et sa sophistication grandissante, il est donc indispensable de se doter des moyens nécessaires pour dissuader et réprimer les comportements susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin et commis par des acteurs étrangers.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Conformément à la stratégie nationale de lutte contre les manipulations de l'information d'origine étrangère, l'objectif du présent article est d'aggraver les peines afférentes à ces infractions afin de dissuader les acteurs malveillants et renforcer la réponse apportée à leurs éventuels actes portant atteinte à la sincérité des élections.

En ce sens, la mesure poursuit un objectif de renforcement de l'effet dissuasif de la sanction pénale, en marquant la réprobation sociale attachée à des faits pouvant compromettre la sincérité du scrutin. Dans la perspective de l'élection présidentielle

de 2027, il apparaît donc essentiel de renforcer les instruments à disposition des autorités judiciaires et administratives pour garantir l'intégrité des élections.

L'aggravation des peines pénales afférentes aux infractions de manipulation de l'information est l'un des moyens identifiés afin de faire face aux acteurs malveillants.

En outre, le présent article vise à individualiser la réponse pénale considérant la gravité des infractions commises, en aggravant la peine maximale en cas d'ingérences commises au bénéfice d'intérêts étrangers.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée pour atteindre les objectifs poursuivis.

3.2. OPTION RETENUE

A titre liminaire, le présent article vise à renforcer la répression de l'infraction prévue à l'article L. 97 du code électoral en portant le quantum de peine encouru d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. Cette évolution vise à assurer une sanction plus proportionnée à la gravité des faits et à renforcer le caractère dissuasif du dispositif.

En outre, il est proposé de prévoir que l'infraction réprimée par l'article L. 97 du code électoral puisse être assortie d'une circonstance aggravante lorsque les faits sont commis dans des conditions révélant une atteinte d'une particulière gravité à la sincérité du scrutin ou au libre exercice du suffrage par exemple. Cette aggravation aurait vocation à s'appliquer notamment lorsque les manœuvres frauduleuses sont commises au bénéfice d'intérêts étrangers, qu'il s'agisse d'une puissance étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger. Elle implique de montrer une implication personnelle d'un individu ou d'une personne morale avec une entité étrangère. Le présent article ajoute ainsi à l'article 411-12 du code pénal le renvoi à l'article L. 97 du code électoral, permettant de porter à six ans le maximum de la peine privative de liberté en cas d'infraction commise « *dans le but de servir les intérêts d'une puissance étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation étrangère ou sous contrôle étranger* ». Cette nouvelle rédaction permet d'assurer une répression plus adaptée à la gravité des atteintes portées au fonctionnement régulier des institutions démocratiques et à l'intégrité du scrutin.

En pratique, l'introduction d'une telle circonstance aggravante permettrait donc au juge d'individualiser plus sévèrement la répression lorsque l'atteinte au processus électoral s'inscrit dans une logique d'ingérence étrangère organisée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Le présent article modifie les articles L. 97 du code électoral et 411-12 du code pénal.

L'aggravation de cette peine apparaît conforme aux dispositions de l'article 8 de la DDHC citée au 1.2.

En effet, d'une part, son objet est clairement défini dans sa rédaction. D'autre part, les infractions de manipulation de l'information sont, par nature, suffisamment graves pour justifier d'une telle aggravation de la peine. Le critère de proportionnalité de la mesure tel que défini par l'article 8 de la DDHC précité apparaît donc rempli en l'espèce.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Le présent article est conforme aux textes européens et internationaux, et notamment au principe de légalité dont disposent l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international.* ». Il l'est également au principe de proportionnalité des délits et des peines (art. 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

L'impact budgétaire de la mesure, du fait de l'augmentation de l'amende qui abonde le budget de l'Etat et du coût d'une incarcération plus longue, devrait demeurer marginal au regard du volume global des procédures traitées jusqu'alors. Par ailleurs, cet impact dépend du pouvoir d'appréciation des juridictions et est donc difficilement quantifiable.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'impact de la mesure sur les services judiciaires et d'enquête devrait demeurer marginal au regard du volume global des procédures traitées jusqu'alors.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

En réhaussant la pénalisation des infractions exposées à l'article L. 97 du code électoral à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende, l'objectif poursuivi est de lutter contre les manipulations de l'information et de garantir l'intégrité des élections.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de l'eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Aucune consultation obligatoire n'est nécessaire pour cette disposition et aucune consultation facultative n'a été réalisée. En effet, la présente mesure ne comporte aucune disposition spécifique aux collectivités ultramarines.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal officiel* de la République française.

S'agissant d'une disposition pénale plus sévère, en application de l'article 112-1 du code pénal, cette peine ne sera applicable qu'aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent article est applicable à l'ensemble du territoire de la République française.

Par ailleurs, le compteur de la mention expresse d'application de l'article 711-1 du code pénal est actualisé afin de rendre les modifications opérées à l'article 411-12 du même code applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 16 juillet 2026

N° 411021

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

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.