
135^e Session du Comité des Ministres (**Chişinău**, 14-15 mai 2026)

Étude de faisabilité sur l'élaboration éventuelle d'un instrument juridique traitant de la manipulation de l'information et de l'ingérence menées depuis l'étranger (FIMI), y compris la désinformation

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
Chapitre 1 - Introduction	5
Chapitre 2 – Comprendre la FIMI et les concepts connexes	8
A. La notion de FIMI	8
B. Ingérence étrangère.....	9
C. Manipulation de l'information	10
D. Désinformation.....	11
E. Quelques exemples de comportements liés à la FIMI	11
Chapitre 3 – Initiatives internationales existantes qui présentent un intérêt face à la FIMI.....	14
A. Introduction	14
B. Conseil de l'Europe : Droits humains, Démocratie et État de droit.....	14
C. Système des Nations Unies : souveraineté, non-intervention et intégrité de l'information	19
D. Union européenne : approches politique, opérationnelle, réglementaire et judiciaire	20
E. Autres organisations internationales.....	23
Chapitre 4 – Catégories de réponses à la FIMI	25
A. Considérations générales	25
B. Résilience et consolidation	26
C. Gouvernance et réglementation.....	29
D. Détection et analyse	31
E. Responsabilité, répression et perturbation	31
F. Coopération et coordination.....	33
Chapitre 5 – Responsabilité, droit pénal et garanties en matière de droits humains.....	34
A. Conditions générales d'incrimination	34
B. Principes et obligations relatifs aux droits humains en matière d'incrimination	35
C. Cadres de droit pénal applicables aux comportements liés à la FIMI.....	37
D. Questions de droits humains liées à certaines autres mesures de lutte contre la FIMI.....	39
Chapitre 6 – Enjeux et lacunes structurels dans la lutte contre la FIMI.....	41
A. Divergences dans la compréhension du concept de FIMI	42
B. Des dispositions institutionnelles et des capacités opérationnelles inégales	42
C. Fragmentation des approches politiques et réglementaires	42
D. Difficultés à évaluer et à renforcer la capacité de résilience.....	42
E. Dimensions transnationales et limites de la coopération internationale	43
F. Défis en matière de détection, de collaboration avec les acteurs privés et d'utilisation des technologies émergentes.....	43
G. Aspects financiers de la FIMI et des activités d'ingérence connexes.....	44
H. Vulnérabilités liées au risque de corruption dans le contexte de la FIMI.....	44
I. Cadres de droit pénal et défis posés par la coopération transfrontière	44
J. Utilisation et champ d'application des instruments juridiques internationaux existants	45

Chapitre 7 – Faisabilité d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe	45
A. Les différents types d'instruments juridiques du Conseil de l'Europe.....	45
B. Adapter les mesures à la nature de la menace	45
C. Renforcer les capacités et la coordination institutionnelles	46
D. Promouvoir une approche holistique et globale.....	46
E. Renforcer la résilience face à la FIMI	46
F. Renforcer la coopération internationale	47
G. Améliorer les capacités de détection et la coopération avec les acteurs privés	47
H. Prendre des mesures face aux technologies émergentes et à l'utilisation de l'IA	48
I. Traiter la dimension financière de la FIMI.....	48
J. Évaluer les vulnérabilités liées au risque de corruption dans le contexte de la FIMI.....	48
K. Examiner les différentes options de lutte contre la FIMI dans le champ pénal.....	48
L. Utiliser les instruments juridiques existants du Conseil de l'Europe	49
Chapitre 8 – Conclusions.....	49

RÉSUMÉ

1. Conformément au mandat du Comité d'experts sur la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger (PC-FIMI), la présente étude vise à examiner la faisabilité de l'élaboration d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger (FIMI), y compris la désinformation.
2. Le PC-FIMI reconnaît que la FIMI constitue une grave menace pour la sécurité démocratique et la sécurité nationale, les droits humains et l'État de droit, en Europe et au-delà. Les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger visent à fausser le débat démocratique, à éroder la confiance du public dans les institutions et les médias et à porter atteinte à l'intégrité des processus électoraux et politiques. Face à ce phénomène, il faut articuler des réponses qui soient à la fois efficaces et pleinement conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et à d'autres normes du Conseil de l'Europe.
3. L'étude est divisée en huit chapitres. Après une brève introduction (chapitre 1), le chapitre 2 examine les aspects conceptuels de la FIMI, en s'attachant à définir ses caractéristiques essentielles et ses éléments distinctifs par rapport à d'autres termes. Le chapitre 3 donne un aperçu des initiatives internationales existantes pertinentes pour faire face à la FIMI, en particulier celles du Conseil de l'Europe, des Nations Unies, de l'Union européenne, de l'OTAN, de l'OSCE et de l'OCDE.
4. Le chapitre 4 se penche sur les différentes catégories de réponse qui sont mobilisés par les États membres face à la FIMI. Cela englobe des mesures diverses – renforcement de la résilience (liberté des médias, pluralisme, éducation aux médias et à l'information), gouvernance et régulation, capacités de détection et d'analyse, responsabilité et mesures répressives, perturbation des réseaux – qui s'inscrivent dans des cadres de coopération nationale et internationale. L'analyse souligne qu'aucun levier ne suffit isolément. Face aux manipulations de l'information et aux ingérences étrangères, une approche holistique s'impose, associant la société tout entière et l'ensemble des pouvoirs publics.
5. Le chapitre 5 aborde la question de l'incrimination éventuelle des comportements associés à la FIMI ainsi que les risques que cela pourrait présenter pour les droits humains. Il souligne que le droit pénal doit demeurer une mesure de dernier recours, satisfaisant aux exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Ce chapitre attire l'attention sur le fait que définir de manière trop large ou trop vague les actes érigés en infraction risque de fragiliser la liberté d'expression et la participation démocratique.
6. Alors que les chapitres 2 à 5 sont essentiellement descriptifs, le chapitre 6 analyse les défis et les lacunes au regard des expériences des États membres en matière de réponse à la FIMI (des mesures de renforcement de la résilience aux mesures prises pour contrecarrer et déjouer les opérations de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger). Parmi les enjeux identifiés, figurent notamment les différences dans la conceptualisation de la FIMI, des capacités institutionnelles inégales, la fragmentation des approches politiques, les défis rencontrés en matière de détection et d'attribution, une coopération internationale limitée et les risques émergents liés, en particulier, à l'intelligence artificielle et aux mécanismes de financement alternatifs.
7. En s'appuyant sur l'analyse présentée au chapitre 6, le chapitre 7 examine la faisabilité de l'élaboration d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe pour combler les lacunes et relever les défis identifiés. Enfin, le chapitre 8 contient les conclusions auxquelles le PC-FIMI est parvenu concernant la faisabilité de l'élaboration d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger (FIMI).
8. Le comité d'experts estime que la FIMI fait peser une menace directe sur les processus et institutions démocratiques, la sécurité nationale, les droits humains et l'État de droit, en Europe et partout dans le monde. Il conclut aussi qu'une valeur ajoutée pourrait être générée si les États membres adoptaient une approche coordonnée pour lutter contre la FIMI et œuvraient de concert pour prévenir, détecter et déjouer les manipulations de l'information et les ingérences étrangères et renforcer la résilience face à ces opérations, ainsi que pour obliger les auteurs à répondre de leurs actes, en se fondant sur un ensemble de principes communs ancrés dans les droits humains, la démocratie et l'État de droit.
9. En outre, il existe un terrain d'entente entre les États membres pour intensifier encore la coopération dans des domaines tels que la gouvernance numérique, la résilience institutionnelle et les mesures à prendre pour relever les défis liés aux fournisseurs de services en ligne, à l'intelligence artificielle et aux autres technologies numériques émergentes dans le contexte de l'action menée pour lutter contre ces activités de manipulation et d'ingérence et les déjouer.

10. S'agissant du terme « FIMI », le PC-FIMI note que, pour l'heure, les États membres n'en proposent pas une conceptualisation uniforme. De nouveaux efforts s'imposent pour clarifier et rapprocher les différentes conceptions de FIMI. Ces différences reflètent en partie la diversité des expériences nationales en la matière et le degré d'exposition de chaque pays aux opérations FIMI.

11. Les États membres ont des positions divergentes quant à la faisabilité d'une incrimination de certains comportements liés à la FIMI. Le PC-FIMI note que cette question devra faire l'objet d'un examen plus approfondi si le Comité des Ministres décide de procéder à l'élaboration d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger, en particulier compte tenu de la nécessité de préserver la liberté d'expression et d'autres droits humains.

12. Le PC-FIMI observe que de nombreuses questions relatives aux médias font déjà l'objet de normes matérielles au niveau du Conseil de l'Europe. Tout futur instrument juridique devra par conséquent mettre l'accent sur les réponses spécifiques à apporter et s'appuyer sur l'acquis du Conseil de l'Europe.

13. L'étude de faisabilité rend compte des travaux réalisés à ce stade par le comité, dans les délais impartis. Le comité a convenu de la faisabilité d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe relatif à la FIMI, avec un accent particulier sur le renforcement de la résilience, le partage des bonnes pratiques et la facilitation de la coopération internationale, ainsi que sur un ensemble commun de principes fondés sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Cependant, l'étude ne doit pas être considérée comme exhaustive ni définitive en ce qui concerne le champ des questions qu'il faudrait aborder. D'autres travaux seront nécessaires en vue de l'élaboration d'un éventuel instrument juridique du Conseil de l'Europe, notamment compte tenu de l'évolution rapide des enjeux liés à la FIMI, qui continuent à faire peser une menace sur la démocratie.

14. Le PC-FIMI ne peut se prononcer sur le type d'instrument juridique (recommandation ou convention/convention-cadre) qui serait le plus approprié pour lutter contre la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger. Il note toutefois que l'éventail et les caractéristiques des mesures à prendre varieront en fonction du type d'instrument choisi. Le PC-FIMI a néanmoins établi une liste non exhaustive d'éléments qui pourraient être examinés en vue de leur intégration dans un tel instrument.

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

15. Le Comité d'experts sur la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger (PC-FIMI) a été créé dans le cadre du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), en vertu d'une décision du Comité des Ministres du 18 novembre 2025. Il était composé des 12 membres suivants élus par le CDPC : Belgique, Estonie, Finlande, France, Lettonie, Malte, République de Moldova, Pays-Bas, Pologne, Espagne, Suisse et Royaume-Uni, et était présidé par Heini HUOTARINEN (Finlande). La vice-présidence était assurée par Agnieszka LEGUCKA (Pologne). Ont également assisté aux réunions du PC-FIMI les États membres, les observateurs et les participants ci-après : Azerbaïdjan, Belgique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Malte, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Suisse, Tchéquie, Türkiye, Ukraine, Japon, Union européenne (UE), Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Assemblée parlementaire (APCE), Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, bureau du Commissaire aux droits de l'homme, Comité directeur pour les droits humains (CDDH), Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Comité directeur pour les technologies numériques nouvelles et émergentes (CDNET), Comité de la Convention sur la cybercriminalité (T-CY) et Comité Helsinki des Pays-Bas. Le PC-FIMI a tenu au total quatre réunions entre le 27 janvier et le 13 mars 2026 pour s'acquitter de la tâche de préparer la présente étude de faisabilité.

16. L'élaboration de l'étude de faisabilité s'inscrit dans les activités menées dans le cadre du Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe lancé par le Conseil de l'Europe¹. Ce pacte vise à apporter une réponse collective pour lutter contre le recul démocratique, la désinformation, l'impunité et l'autoritarisme qui menacent actuellement la sécurité démocratique², en Europe et ailleurs. Les travaux du PC-FIMI cherchent à contribuer à la définition d'une réponse cohérente et réaliste à la FIMI, dans le droit fil du mandat de l'Organisation.

¹ Conseil de l'Europe, Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe, 2024. Le Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe ambitionne d'établir un cadre politique qui mette en exergue la sécurité démocratique et la nécessité d'une action cohérente, fondée sur les droits, face au recul démocratique, y compris la désinformation et d'autres formes d'ingérence affectant la gouvernance démocratique.

² La « sécurité démocratique » est un concept forgé lors du premier sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Vienne, 1993). Il traduit l'idée que la stabilité à long terme de l'Europe repose fondamentalement sur une démocratie effective, les droits humains et l'État de droit et s'inscrit par conséquent au cœur de la mission fondamentale de l'Organisation, comme cela a été réaffirmé dans le cadre du Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe.

17. Ces travaux s'inscrivent aussi dans le prolongement de la Déclaration de Reykjavík³ adoptée lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui a réaffirmé la détermination de l'Organisation à renforcer la sécurité démocratique, à défendre les droits humains et à réagir face aux menaces émergentes qui pèsent sur les institutions démocratiques⁴.

18. Dans un discours prononcé le 27 janvier 2026 devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁵, Maia Sandu, Présidente de la République de Moldova et Présidente en exercice du Comité des Ministres, a attiré l'attention sur le fait que les démocraties européennes sont non seulement confrontées à une agression armée, mais encore à une guerre hybride moins visible, qui se caractérise par la désinformation, les cyberattaques et l'ingérence étrangère. Elle a souligné que cette forme de confrontation érode la confiance et cherche à saper les institutions démocratiques de l'intérieur⁶.

19. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Alain Berset, a également souligné la nécessité de « tracer clairement les frontières entre liberté d'expression et exigence de vérité, entre critique légitime et déstabilisation » et a appelé l'Europe à « faire de la sécurité démocratique sa première ligne de défense »⁷.

20. Les manipulations de l'information et les ingérences étrangères (FIMI)⁸ minent le débat démocratique et faussent les processus décisionnels. Des opérations FIMI sont actuellement lancées en Europe et partout dans le monde pour affaiblir la confiance dans les institutions publiques, porter atteinte à la sécurité nationale, affecter l'intégrité électorale et éroder la confiance du public dans les processus démocratiques⁹.

21. Ces activités sont souvent combinées à d'autres menaces hybrides. Elles peuvent être menées par divers moyens (actions dans le champ informationnel, moyens politiques, économiques, technologiques et cyber) et sont conçues pour rester sous le seuil du conflit armé¹⁰.

22. Outre la manipulation de l'information, les menaces hybrides peuvent aussi se manifester par des perturbations de systèmes et infrastructures essentiels liés à la sûreté et à la sécurité publiques et à la stabilité économique d'un pays. Cela peut comprendre des actes de sabotage, des cyberattaques, le brouillage de signaux, des intrusions non autorisées de drones et d'autres actes illicites analogues, qui sont parfois le fait de personnes recrutées ou instrumentalisées à ces fins, le but étant de tester, perturber ou affaiblir la résilience des sociétés démocratiques.

23. Bien que la FIMI et les menaces hybrides qui l'accompagnent ne soient pas en elles-mêmes un phénomène nouveau, les avancées technologiques dans le domaine du numérique ont introduit une nouvelle dynamique. Les fournisseurs de services en ligne, y compris les réseaux sociaux, permettent une diffusion rapide et à grande échelle de contenus manipulés d'une manière qui était auparavant impossible. L'intelligence artificielle (IA) accroît encore la vitesse, la portée et la sophistication de ces activités.

24. Ces évolutions montrent que la FIMI n'est pas un phénomène marginal ou de courte durée, mais un défi structurel pour la sécurité démocratique et la sécurité nationale qui appelle des réponses institutionnelles, politiques et juridiques appropriées, fondées sur le respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

³ Déclaration de Reykjavík – Unis autour de nos valeurs, 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, Reykjavík, 16-17 mai 2023.

⁴ L'expression « institutions démocratiques » s'entend des autorités publiques et constitutionnelles qui assurent le fonctionnement de la gouvernance démocratique dans le respect des principes de démocratie, de respect des droits humains et de prééminence du droit, y compris les organes élus, les organes de contrôle indépendants et les autorités judiciaires, ainsi qu'il ressort du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et comme réaffirmé dans la Déclaration de Reykjavík (2023).

⁵ La République de Moldova assure la présidence du Conseil de l'Europe (Comité des Ministres) pour la période allant de novembre 2025 à mai 2026.

⁶ Discours de la Présidente de la République de Moldova, Maia Sandu, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 27 janvier 2026, disponible à l'adresse <https://pace.coe.int/fr/news/10166/maia-sandu-two-wars-are-being-waged-against-european-democracy>.

⁷ Article du Secrétaire Général Alain Berset publié par *Euronews* le 22 mai 2025, disponible à l'adresse <https://fr.euronews.com/my-europe/2025/05/22/tribune-la-democratie-est-la-premiere-ligne-de-defense-de-leurope>.

⁸ Ce qu'il faut entendre par le terme « FIMI » employé dans la présente étude est expliqué au chapitre 2.

⁹ Aux fins de la présente étude, les « processus démocratiques » s'entendent de l'ensemble des procédures et conditions qui permettent à la volonté du peuple de prendre forme et de s'exprimer. Cela englobe les processus électoraux et la participation politique, tels que protégés par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette notion recouvre également les conditions d'un débat public libre et pluraliste, y compris le rôle de « chiens de garde publics » des médias garanti par l'article 10 de la Convention, reconnu par une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁰ Otan, Communiqué du Sommet de Vilnius, 2023. Déclaration politique qui attire notamment l'attention sur les activités et menaces hybrides qui n'atteignent pas le seuil correspondant à une attaque armée, comme les ingérences politiques, la désinformation et les cyberactivités malveillantes (voir en particulier les paragraphes 6, 18 et 64).

25. La FIMI a des conséquences particulièrement dommageables dans des sociétés déjà marquées par les inégalités et les discriminations. Elle exploite délibérément la polarisation et les fractures sociales existantes, en amplifiant les tensions et en renforçant des récits qui visent à semer la division, de façon à fragiliser davantage la cohésion sociale et la confiance démocratique¹¹.

26. Ces manipulations de l'information touchent de manière disproportionnée à certains groupes. Les femmes, les personnes LGBTI, les Roms et les Gens du voyage, les personnes migrantes et d'autres minorités sont fréquemment ciblés, notamment par le biais de l'instrumentalisation de la migration et de récits identitaires, ou de représentations faussées des normes relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes¹². Dans certains cas, ces récits sont conçus pour fragiliser la protection des droits de groupes spécifiques ; ils remettent ainsi en question les normes établies en matière de droits humains et les garanties démocratiques.

27. La FIMI peut aussi avoir des effets délétères sur les médias libres et pluralistes, piliers essentiels du débat démocratique en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention).

28. Les événements politiques, notamment les processus électoraux, les référendums ou de grands débats publics, apparaissent aussi comme des moments de vulnérabilité accrue à la FIMI. Pendant ces périodes, les campagnes de manipulation peuvent avoir un impact multiplié sur la confiance du public, la stabilité institutionnelle et la libre formation de la volonté politique.

29. Dans certains cas, ces opérations peuvent aussi avoir des conséquences néfastes sur les enfants et les adolescents à des stades précoces de la formation de l'individu et du groupe. Cela peut également détourner de la politique des personnes ou des populations marginalisées et les dissuader de participer. De telles pratiques portent atteinte aux droits humains et à l'égalité et ont une incidence négative sur la capacité à prendre part à la vie démocratique.

30. Dès lors, il est important de souligner que, de par leur nature même, les opérations FIMI ne constituent pas un exercice légitime de droits humains méritant une protection en vertu du droit international ou du droit interne. Le fait qu'elles soient menées sous le couvert de droits tels que la liberté d'expression ou le droit de réunion pacifique donne souvent lieu à une fausse dichotomie dans le débat public. Cette dichotomie oppose la protection de ces droits et les effets graves et corrosifs des opérations de manipulation de l'information ou d'ingérence. Or cela risque non seulement d'affaiblir la détermination des États démocratiques à contrer ces opérations, mais encore de contribuer, dans les faits, à créer les conditions requises pour qu'elles soient réalisées pratiquement en toute impunité, au nom des libertés mêmes qu'elles cherchent à saper.

31. Sécurité démocratique et protection des droits humains sont étroitement liées. Des mesures qui ne garantissent pas les droits humains risquent de nuire à la légitimité démocratique, tandis qu'une protection insuffisante contre les ingérences étrangères peut affaiblir les institutions démocratiques et la confiance du public.

32. Les États ont une obligation négative de non-ingérence, c'est-à-dire qu'ils doivent s'abstenir de toute ingérence indue dans l'exercice et la jouissance des libertés fondamentales et des droits humains garantis par la Convention. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ils ont également l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour protéger ces droits et libertés. De telles obligations peuvent naître lorsque ces droits et libertés sont menacés dans le contexte d'une ingérence étrangère. L'article 17 de la Convention précise que les droits humains ne peuvent pas être invoqués pour justifier des activités visant à porter atteinte à ces mêmes droits¹³. La lutte contre les manipulations de l'information et les ingérences étrangères est donc un enjeu fondamental pour les sociétés démocratiques. Les réponses à la FIMI doivent protéger efficacement les systèmes démocratiques contre des formes d'ingérence étrangère en constante évolution, tout en préservant pleinement les droits humains.

¹¹ Conseil de l'Europe, *Resisting disinformation: 10 building blocks to strengthen information integrity* (CDMSI, 2025), document d'orientation adopté par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information, qui traite du rôle joué par les inégalités sociales, la discrimination et la polarisation dans l'affaiblissement de la cohésion sociale et de la confiance démocratique (voir en particulier les pages 6, 10 et 36).

¹² Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine (2022), qui montre que certains groupes sont visés de façon disproportionnée par ce phénomène. Les femmes, les personnes LGBTI, les Roms et les Gens du voyage, les personnes migrantes et d'autres minorités en sont particulièrement victimes par le biais de discours identitaires ou de discours entourant la migration (voir en particulier les pages 5-6, 16 et 18).

¹³ Article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention. »

33. Compte tenu de ces considérations et du mandat donné par le Comité des Ministres, l'objectif de cette étude est d'évaluer la faisabilité de l'élaboration d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe relatif à la FIMI. Elle n'a pas vocation à harmoniser les positions dans tous les domaines thématiques et, le cas échéant, reflète des approches nationales divergentes. En tenant compte des différentes facettes de la menace que représente la FIMI pour la sécurité démocratique et pour la sécurité nationale, elle propose des mesures d'ordre juridique ou autre pour renforcer la résilience face à la FIMI tout en protégeant et en respectant les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

CHAPITRE 2 – COMPRENDRE LA FIMI ET LES CONCEPTS CONNEXES

34. Ce chapitre cerne les contours du phénomène de la manipulation de l'information et de l'ingérence menées depuis l'étranger. Il établit des paramètres pour les discussions qui suivent. Les explications fournies ne constituent pas des définitions juridiques.

A. La notion de FIMI

35. Le débat public et politique sur la FIMI est marqué par une importante confusion terminologique. Des concepts tels que la « désinformation », la « manipulation de l'information », l'« ingérence étrangère » sont souvent utilisés indifféremment, comme s'ils étaient interchangeables. Ces termes renvoient en fait à des dimensions distinctes mais liées d'un même phénomène ; ils reflètent une grande variété d'acteurs, de méthodes et d'objectifs.

36. C'est pourquoi une étude de faisabilité devrait clarifier les relations entre la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger, la désinformation et l'ingérence étrangère au sens large. C'est une étape nécessaire avant d'examiner l'éventail des réponses possibles sous l'angle de la prévention, de la régulation ou du droit pénal. Cette clarification contribuera à éviter toute confusion entre des formes légitimes et transparentes d'influence étrangère et des comportements correspondant à des actions coordonnées, trompeuses ou secrètes.

37. Ces dernières années, l'Union européenne (UE) a élaboré sa propre compréhension de ce qu'il faut entendre par la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères, en réponse à la sophistication et à l'ampleur grandissantes de ces activités. Selon le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), le terme FIMI recouvre des modes de comportement généralement non illicite qui menace ou est susceptible de compromettre les valeurs et les processus démocratiques. Il fait référence à des activités manipulatrices, intentionnelles et coordonnées, qui reposent sur des pratiques trompeuses et sont menées par des acteurs étrangers (étatiques ou non), ainsi que par leurs auxiliaires¹⁴.

38. Un trait définitoire de la FIMI est l'implication, directe ou indirecte, d'un acteur étranger (étatique ou non-étatique), y compris les acteurs privés et leurs auxiliaires. Cette dimension externe distingue la FIMI des formes purement nationales d'ingérence et de manipulation de l'information, même lorsque les modes opératoires reposent sur des techniques ou des narratifs similaires.

39. L'approche retenue par l'Union européenne situe la FIMI dans un ensemble plus vaste d'activités intervenant sous le seuil du conflit armé. La manipulation de l'information peut se conjuguer avec d'autres leviers (diplomatiques, économiques, cyber, technologiques ou criminels) et s'inscrit dans le cadre de stratégies hybrides plus larges. L'UE établit par ailleurs une distinction entre la FIMI et les opérations militaires menées conformément au droit international humanitaire¹⁵.

40. Aux fins de la présente étude, le point de départ de l'analyse est la notion de FIMI telle qu'appréhendue par l'UE. Les activités entrant dans le champ de la FIMI englobent la manipulation de l'environnement informationnel effectuée secrètement ou de manière coordonnée ou trompeuse. Cette dimension informationnelle peut se combiner avec d'autres formes hybrides d'ingérence par divers moyens – diplomatiques, économiques, cyber ou technologiques. Par ailleurs, le cadre analytique ci-dessus ne prédétermine pas la qualification juridique ou les réponses judiciaires ; il n'implique pas non plus que tout comportement relevant de la notion de FIMI est illicite ou requiert des mesures coercitives ou punitives du seul fait que le comportement en cause fausse délibérément le débat démocratique, au lieu d'y contribuer¹⁶.

¹⁴ Union européenne, Service européen pour l'action extérieure, *3rd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) Threats*, mars 2025, p. 4 (glossaire).

¹⁵ *Ibid.*, p. 7-8.

¹⁶ Union européenne, Service européen pour l'action extérieure, *1st Report on Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) Threats*, février 2023, p. 26. Ce premier rapport sur les menaces FIMI présente une approche analytique axée sur le comportement ainsi que les indicateurs utilisés pour établir la distinction entre les activités secrètes et coordonnées de manipulation et l'expression licite.

41. Le fait que certaines formes d'expression puissent présenter des similitudes avec des narratifs associés aux opérations FIMI ne les prive pas automatiquement de la protection conférée par la Convention¹⁷.

B. Ingérence étrangère

42. L'ingérence étrangère peut prendre de multiples formes. Il peut s'agir d'activités politiques, économiques, cyber et informationnelles, ou d'actes de sabotage. Par conséquent, le spectre des ingérences étrangères ne se limite pas au seul domaine de l'information ; cela peut impliquer une combinaison d'outils et de canaux¹⁸.

43. Juridiquement parlant, toutefois, l'ingérence étrangère ne constitue pas une catégorie juridique formellement définie en droit international¹⁹. Il y a lieu de la distinguer de la notion d'intervention illicite au sens du droit international. Le terme est employé dans les discours politiques et analytiques à la lumière des principes relatifs à la souveraineté de l'État et à la non-intervention²⁰. Si toutes les formes d'ingérence étrangère n'atteignent pas le seuil de l'intervention illicite, certaines activités peuvent néanmoins, en fonction de leur nature et de leurs effets, s'analyser comme une violation du principe de non-intervention.

44. Dans le discours politique contemporain, le terme désigne généralement des actions trompeuses ou non transparentes pilotées par des acteurs étrangers qui cherchent à perturber ou à influencer sur les processus démocratiques ou la politique intérieure d'un autre État, y compris les processus électoraux et les grands débats publics²¹.

45. L'implication d'un État étranger ou d'acteurs non étatiques, y compris les auxiliaires qui agissent en leur nom, peut être directe ou indirecte. Toute évaluation devra se faire sur la base de schémas de comportement et d'indicateurs convergents²². Ces liens peuvent être cachés, noués par le biais d'intermédiaires, ou bien être délibérément masqués²³.

46. S'agissant de la qualification des faits, pour déterminer si un acteur national agit « pour le compte » ou « en tant qu'auxiliaire » d'une puissance étrangère, il convient de se fonder sur des critères juridiques clairs et rigoureusement définis.

47. Ces activités visent à perturber ou à manipuler les processus sociaux ou démocratiques et les processus politiques internes, de même que le fonctionnement des médias libres et indépendants. L'objectif n'est pas uniquement de façonner l'opinion, mais aussi d'affecter le fonctionnement, la légitimité ou la stabilité des systèmes démocratiques, y compris la confiance du public dans les institutions démocratiques et les médias²⁴.

48. L'ingérence étrangère doit aussi être clairement distinguée de l'influence étrangère légitime et transparente. L'engagement diplomatique, la communication publique, le lobbying ou les échanges culturels ne relèvent pas du champ de cette notion dès lors que ces activités sont menées ouvertement et légalement. Il en va de même de la coopération internationale et des activités des organisations de la société civile, lorsqu'elles sont transparentes et licites. Le seuil de l'ingérence est franchi à partir du moment où un comportement devient manipulateur, trompeur, coercitif ou secret. Cela englobe des situations où des acteurs tentent d'influencer indûment ou de corrompre les processus décisionnels, ou de compromettre le fonctionnement, la légitimité ou la stabilité des systèmes démocratiques. Pour des raisons tenant à la nécessité de nier toute participation, l'implication étrangère et les objectifs stratégiques sont souvent tenus cachés, en ayant recours à des

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976, par. 49. La Cour estime que la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Elle conclut aussi (paragraphe 48-52) que les États contractants jouissent d'une marge d'appréciation pour déterminer la portée des restrictions prévues par la législation nationale pour protéger les intérêts de la société. La jurisprudence ultérieure a toutefois restreint la latitude accordée à l'État lorsque les restrictions ont une portée excessivement large ou sont formulées en termes vagues. Voir aussi *Delfi AS c. Estonie*, n° 64569/09, arrêt du 16 juin 2016, et *Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et Index.hu Zrt c. Hongrie*, n° 22947/13, arrêt du 2 mai 2016.

¹⁸ Otan, *Concept stratégique 2022* ; Communiqué du Sommet de Vilnius (2023) – volet consacré aux menaces hybrides.

¹⁹ Le fondement de l'interdiction de l'intervention se trouve dans la Charte des Nations Unies, notamment aux paragraphes 1 et 4 de l'article 2, qui consacrent les principes de souveraineté de l'État et de non-intervention.

²⁰ Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, Résolution 2625 (XXV), 1970, élaborant le principe de non-intervention, y compris toute forme indirecte d'ingérence coercitive.

²¹ Organisation des Nations Unies, Charte des Nations Unies, article 2, paragraphes 1 et 4, consacrant les principes de souveraineté de l'État et de non-intervention ; Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, Résolution 2625 (XXV), 1970, élaborant le principe de non-intervention, y compris toute forme indirecte d'ingérence.

²² SEAE, *2nd Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*, 2024; *Key Characteristics of FIMI* ; *3rd FIMI Threat Report*, 2025.

²³ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2326 (2020) – La démocratie piratée ? Comment réagir ?, paragraphes 1-2. Cette résolution décrit l'ingérence étrangère et la désinformation comme des campagnes coordonnées et intentionnelles visant à tromper le public et à saper les processus démocratiques.

²⁴ VIGINUM, Portal Kombat, « Architecture du réseau », février 2024, p. 3-6 ; StratCom Moldova, *Hybrid Threats Summary 2021-2024*.

intermédiaires qui agissent en tant qu'auxiliaires, ou bien délibérément masqués. La présence d'une influence étrangère présumée devra être évaluée sur la base de schémas de comportement et d'indicateurs convergents.

49. Ces activités poursuivent un objectif stratégique – perturbation ou déstabilisation notamment – et se caractérisent généralement par un comportement coordonné plutôt que par des actes isolés ou spontanés ; elles reposent sur des pratiques manipulatoires qui visent à déterminer les conditions dans lesquelles les individus reçoivent les informations et y réagissent, plutôt qu'à façonner les opinions ou les croyances personnelles.

C. Manipulation de l'information

50. La manipulation de l'information fait référence à un mode opératoire informationnel. Cette notion recouvre des pratiques intentionnelles visant à altérer ou perturber la façon dont l'information est produite, diffusée ou perçue. Elle ne décrit pas une catégorie de contenu. L'accent n'est pas mis ici sur des contenus individuels pris isolément, mais sur le point de savoir comment l'espace informationnel dans son ensemble est façonné et orienté.

51. Les pratiques visant à exercer une influence sur le champ informationnel ne sont pas nouvelles dans les sociétés démocratiques, mais les technologies numériques actuelles ont considérablement accru leur échelle, leur vitesse et leur capacité de coordination et d'automatisation dans la diffusion ciblée des contenus²⁵.

52. En ce sens, la manipulation de l'information concerne essentiellement des méthodes et techniques coordonnées, l'utilisation stratégique de narratifs, et l'altération de l'environnement informationnel en général. Les activités de manipulation de l'information se caractérisent souvent par une approche stratégique et coordonnée ; elles ont fréquemment une dimension transnationale et reposent sur des pratiques manipulatoires, telles que la dissimulation de l'origine des contenus, l'amplification coordonnée et la répétition stratégique. Ce n'est pas uniquement une question d'exactitude factuelle.

53. Ces pratiques peuvent avoir une incidence non seulement sur les contenus de la communication, mais encore sur leur production, amplification, visibilité et réception²⁶. Cela peut comprendre, entre autres, des contenus trompeurs ou mensongers, l'utilisation de réseaux et comptes inauthentiques ou cachés²⁷, le recours à des techniques d'amplification coordonnée, la dissimulation de l'origine des contenus ou de la manière dont ils sont sponsorisés, et l'utilisation stratégique d'algorithmes pour manipuler les flux d'information ou cibler des publics spécifiques²⁸.

54. Mais avant tout, la manipulation de l'information peut s'appuyer sur des informations fausses ou trompeuses, voire véridiques, selon l'objectif poursuivi. L'important n'est pas la valeur réelle de vérité de l'information en tant que telle, mais le fait qu'elle soit déployée de façon intentionnelle et stratégique dans le but de déterminer la manière dont l'information circule et est perçue dans l'environnement informationnel.

55. La manipulation de l'information n'est pas non plus intrinsèquement liée à l'implication étrangère. Il peut aussi s'agir d'une problématique purement nationale, sans la moindre participation d'un État étranger ou d'acteurs non étatiques. C'est pourquoi ce phénomène ne doit pas être automatiquement assimilé à la FIMI, qui concerne la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger. Au demeurant, le fait qu'un message soit coordonné ou persuasif ne suffit pas, en soi, à le rendre manipulateur.

56. Enfin, la manipulation de l'information est un concept descriptif et fonctionnel. Cette notion sert à décrire des pratiques et des schémas de comportement, mais ne constitue pas en soi une catégorie juridique et n'implique pas toujours, de façon automatique, l'existence d'une illégalité. Cela peut en effet recouvrir des formes d'expression licites. De telles pratiques doivent dès lors être examinées avec le plus grand soin pour éviter toute restriction induite à la liberté d'expression.

²⁵ Conseil de l'Europe, Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques, 13 février 2019, paragraphes 6-9.

²⁶ Service européen pour l'action extérieure, rapports sur la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères (2023-2025).

²⁷ Certains cadres d'action et opérationnels utilisent l'expression « comportement inauthentique coordonné » pour décrire des pratiques trompeuses organisées ayant recours à de fausses identités ou à l'amplification artificielle. Le terme permet d'appréhender un sous-ensemble de techniques de manipulation mais ne rend pas compte de manière exhaustive de l'éventail plus large de pratiques coordonnées visé par la présente étude. Voir par exemple le Règlement (UE) 2022/2065 (règlement sur les services numériques), 84^e considérant, et les rapports du SEAE sur la FIMI.

²⁸ Conseil de l'Europe, CDMSI(2025)17 – *Resisting Disinformation: 10 Building Blocks* ; Règlement (UE) 2024/1689 (règlement sur l'intelligence artificielle), considérants relatifs aux techniques de manipulation et à l'exploitation des vulnérabilités.

D. Désinformation

57. Dans le discours public et politique, le terme « désinformation » est souvent employé de manière générique et imprécise. Il s'agit d'un mot fourre-tout qui sert communément à qualifier des informations fausses ou de nature à induire en erreur, sans limites conceptuelles claires. Cet usage généralisé contribue à la confusion et affaiblit la précision analytique et juridique.

58. Dans les normes du Conseil de l'Europe, les notions de « mésinformation », « désinformation » et « information malveillante » sont clairement distinguées :

- La mésinformation fait référence à des informations erronées ou de nature à induire en erreur, partagées sans intention de nuire²⁹.
- La désinformation fait référence aux informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses, inexactes ou de nature à induire en erreur, créées et diffusées dans l'intention délibérée de causer un préjudice ou d'obtenir un avantage politique ou économique en trompant le public³⁰.
- La malinformation fait référence à une information authentique diffusée dans le but de nuire, souvent en rendant publiques des informations destinées à rester privées³¹.

59. Cette distinction est essentielle pour garantir que l'expression licite (journalisme, discours politique, erreurs, satire, opinions) ne fasse pas l'objet de restrictions indues.

60. L'intention de tromper poursuit un but spécifique, à savoir causer un préjudice ou obtenir un avantage, économique ou autre. Le préjudice peut affecter des personnes ou groupes de personnes, des institutions ou des processus démocratiques plus généralement.

61. À des fins juridiques et normatives, la désinformation peut donc s'analyser selon deux dimensions complémentaires. Les éléments objectifs se rapportent à la fausseté des informations et à leur capacité de nuire. Les éléments subjectifs ont trait à la connaissance du caractère mensonger des informations et aux intentions supposées de ceux qui les créent ou les diffusent.

62. Dans le cadre analytique de la présente étude, la désinformation est avant tout appréhendée comme un outil spécifique dans le cadre des manipulations de l'information d'origine étrangère. La fausseté et l'intention en sont des éléments définitoires, mais la désinformation n'englobe pas pour autant tout l'éventail des pratiques manipulatoires, dont bon nombre s'appuient sur des contenus véridiques ou opèrent par des voies indirectes.

E. Quelques exemples de comportements liés à la FIMI

63. Les exemples ci-après sont fournis à titre d'illustration ; ils n'ont pas vocation à être exhaustifs. Ils sont tirés d'affaires qui ont été rendues publiques, recensées et analysées par des institutions de l'UE, des autorités nationales et des mécanismes internationaux, ainsi que par des organismes de recherche indépendants³². Ils sont présentés pour montrer comment le cadre analytique exposé dans ce chapitre pourrait être appliqué en pratique. Les exemples font apparaître différentes configurations de comportements liés à la FIMI. Sont notamment présentés des cas de manipulation de l'information et d'ingérence d'origine étrangère, des situations hybrides combinant des modes opératoires informationnels et non informationnels, et des cas qui ne relèvent pas du champ de la FIMI mais produisent néanmoins des effets³³.

²⁹ Conseil de l'Europe, Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Note d'orientation sur la lutte contre la propagation de la mésinformation et de la désinformation en ligne par le biais de la vérification des faits et de la conception de plateformes dans le respect des droits de l'homme, p. 2, par. 3.b.

³⁰ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2022)11 sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, annexe, par. 4 ; Recommandation CM/Rec(2022)12 sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, annexe, par. 7.

³¹ Wardle C. et Derakhshan H. (2017), Désordre informationnel : vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques publiques, Strasbourg, Conseil de l'Europe, disponible à l'adresse <https://go.coe.int/lmtTh>, p. 5.

³² Il s'agit notamment d'analyses publiques produites par le Service européen pour l'action extérieure, le Mécanisme de réponse rapide du G7, l'Otan et d'autres organes de surveillance internationaux, ainsi que par des entités nationales comme le Centre de communication stratégique et de lutte contre la désinformation de la République de Moldova et VIGINUM (France).

³³ Service européen pour l'action extérieure, *How to Detect and Analyse Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI): A Practical Guide*, 2023, p. 2. Guide pratique fournissant des exemples à des fins d'analyse et d'illustration, clarifiant la nature non juridique du cadre FIMI.

1. Opérations de manipulation de l'information

(a) Clonage de médias et d'institutions de confiance

64. L'opération communément connue sous le nom de « Doppelgänger »³⁴ illustre un cas paradigmatique d'ingérence étrangère dans l'espace informationnel. Ces activités consistaient en la création d'un grand nombre de sites web et de comptes sur les réseaux sociaux usurpant l'identité de médias de renom et d'institutions publiques dans plusieurs États membres de l'UE. Ces clones ont été utilisés d'une manière coordonnée pour diffuser des narratifs sélectifs destinés à induire en erreur, concernant les élections, les institutions publiques et le soutien à l'Ukraine. Cette campagne combinait différents aspects : lien clair avec l'étranger, pratiques secrètes et trompeuses, manipulation systématique de l'environnement informationnel³⁵.

65. Des caractéristiques structurelles similaires ont été identifiées dans d'autres opérations FIMI avérées, comme l'utilisation de portails d'information clonés, des chaînes de publication synchronisée et une infrastructure technique partagée, conçue pour simuler des sources indépendantes tout en dissimulant la coordination centrale³⁶.

(b) Construction narrative stratégique

66. Certains cas bien documentés illustrent la façon dont les opérations FIMI peuvent comporter la construction et la diffusion de narratifs stratégiques conçus pour délégitimer les institutions, saper les processus d'obligation de rendre des comptes ou changer la perception des événements internationaux. De telles campagnes peuvent combiner une distorsion sélective des faits, l'amplification coordonnée des contenus et une diffusion interplateformes afin d'influencer une audience à la fois nationale et internationale³⁷.

67. Ces narratifs peuvent aussi s'appuyer sur des références historiques, culturelles, linguistiques ou religieuses pour cultiver un sentiment d'identité partagée par-delà les frontières nationales existantes. Dans certains cas, ils s'inscrivent dans le cadre de campagnes d'influence plus larges dans lesquelles les thèmes identitaires sont stratégiquement mis en avant dans le but de renforcer des affinités culturelles ou politiques perçues, faisant fi des frontières. Lorsqu'ils sont amplifiés par le biais de réseaux en ligne et d'écosystèmes médiatiques coordonnés, ces narratifs peuvent être utilisés pour mobiliser des communautés fondées sur l'identité, modeler les perceptions des évolutions politiques ou sociales, miner la confiance dans les institutions démocratiques ou légitimer l'influence politique exercée sur les populations dans d'autres États.

68. On peut citer en exemple la façon dont des sources « externes » apparemment crédibles sont réutilisées pour légitimer des récits hostiles dans l'espace informationnel national. La République de Moldova a ainsi publié des rapports documentant des cas où les contenus produits par des médias étrangers, présentés comme une « validation externe », étaient amplifiés localement pour décrire des réformes liées à l'UE comme un mode de censure ou de contrôle politique³⁸.

69. Un autre exemple concerne la pratique consistant à blanchir des récits fabriqués de toutes pièces par le truchement de médias tiers avant d'amplifier encore leur diffusion. Des investigations ont décrit des opérations dans lesquelles des contenus préparés ou manipulés ont d'abord été publiés par des médias externes puis relayés via des plateformes pour renforcer la crédibilité et masquer la coordination³⁹.

(c) Exploitation des vulnérabilités sociales et identitaires

70. Certaines campagnes FIMI coordonnées exploitent stratégiquement des récits identitaires et des questions socialement sensibles afin d'accentuer la polarisation et les clivages sociaux. De telles pratiques ont été observées dans des contextes électoraux, où des narratifs ciblant des catégories vulnérables ont été amplifiés de manière coordonnée, contribuant à un accroissement des tensions et à l'érosion de la confiance⁴⁰.

³⁴ L'opération dite « Doppelgänger » – un réseau coordonné de faux sites web, miroir de ceux de médias européens bien établis, créé en vue de diffuser des narratifs pro-Kremlin – a été publiquement attribuée par les autorités européennes à des acteurs liés à la Fédération de Russie, notamment l'agence de communication Social Design Agency, comme établi dans les rapports du Service européen pour l'action extérieure sur les menaces FIMI (2023-2025).

³⁵ Service européen pour l'action extérieure, *3rd Report on Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI) Threats*, 2025, p. 25-26. Ce troisième rapport du SEAE sur les menaces FIMI décrit l'opération Doppelgänger comme une campagne de manipulation de l'information coordonnée depuis l'étranger, basée sur le clonage de sites de presse et l'amplification systématique des narratifs.

³⁶ VIGINUM, Portal Kombat. Un réseau structuré et coordonné de propagande prorusse, « Architecture du réseau », p. 3-6.

³⁷ GRC, *Manufacturing Impunity: Russian Information Operations in Ukraine*, « Executive Summary ».

³⁸ Centre de communication stratégique et de lutte contre la désinformation de la République de Moldova, rapports publics sur la manipulation de l'information et les schémas de menaces hybrides (2021-2026).

³⁹ Service européen pour l'action extérieure, rapports sur les menaces FIMI (2023-2025).

⁴⁰ GENDERDOC-M, *Report on Disinformation, Hate Speech and Incitement against LGBTI+ People in the Republic of Moldova*, 2025.

71. Des rapports établis par des agences publiques ont documenté des campagnes coordonnées axées sur des sujets socialement sensibles pour augmenter la polarisation. Dans la République de Moldova, les narratifs concernant la politique linguistique, les droits des minorités et l'intégration européenne ont été amplifiés en période électorale. Selon les récits ainsi véhiculés, les réformes constitueraient une menace contre l'identité et la souveraineté nationales⁴¹.

72. Dans d'autres cas, la campagne cherchait à exploiter les tensions identitaires dans les territoires d'outre-mer. Des narratifs diffusés en ligne de manière coordonnée ont instrumentalisé l'agitation sociale en présentant des épisodes de violence comme la manifestation d'une répression systémique. Des thèmes liés à l'indépendance ont été amplifiés par les plateformes afin d'amoindrir la légitimité institutionnelle et d'approfondir les divisions⁴².

73. Des organes de surveillance internationaux ont aussi recueilli des informations sur des opérations ciblant les clivages religieux et culturels dans plusieurs États membres. Ces campagnes reposaient sur des contenus à forte charge émotionnelle et un cadrage sélectif. L'objectif était d'amplifier la méfiance existante et de fragmenter le débat public⁴³.

74. D'autres affaires bien documentées ont aussi mis en lumière des tentatives de mobiliser la diaspora et des réseaux de jeunes ou de profiter d'initiatives culturelles ou éducatives en vue de créer des canaux d'influence alignés sur les objectifs d'un État étranger. De telles activités peuvent combiner des récits identitaires, des démarches d'aller-vers et un soutien organisationnel transfrontalier. Les échanges culturels et éducatifs constituent des formes légitimes et utiles d'engagement international, mais s'ils sont secrètement instrumentalisés à des fins d'ingérence stratégique, ces activités peuvent relever du champ de la FIMI.

2. Opérations hybrides et multidomaines

75. Certains cas documentés illustrent des opérations hybrides dans lesquelles des actes non informationnels sont délibérément exploités et sont les ressorts de la manipulation de l'information ultérieure. Des campagnes ciblant des élections en Europe de l'Est ont ainsi montré comment des événements – cyberintrusions, fuites de données, manœuvres d'intimidation – étaient mis à profit et donnaient lieu à une amplification narrative coordonnée sur les plateformes en ligne.

76. Des actes de sabotage qui ont endommagé une voie ferrée dans un État membre constituent un exemple concret et récent de la façon dont la manipulation de l'information en ligne est souvent combinée à des agissements criminels physiques. Les autorités nationales du pays en question ont attribué la responsabilité de ces actes à des ressortissants d'un autre État membre agissant pour le compte de services de renseignement étranger. Les services de renseignement étrangers ont profité de ces actes de sabotage pour diffuser des narratifs de désinformation. La campagne en ligne qui s'est ensuivie a généré un engagement substantiel sur les plateformes⁴⁴.

77. La violation de l'espace aérien d'un État membre par des drones étrangers, accompagnée d'une recrudescence de l'activité de désinformation menée par les services de renseignement étrangers, offre un autre exemple de ce type. Cette activité était caractérisée par un gros volume de messages postés en ligne de façon coordonnée et a atteint un public important⁴⁵.

3. Désinformation nationale sans lien avec l'étranger

78. En revanche, des campagnes nationales de désinformation menées à grande échelle par des acteurs politiques ou par des entités commerciales, même si elles sont hautement coordonnées et trompeuses, ne constituent pas en elles-mêmes une opération FIMI en l'absence d'un lien étranger. Dans plusieurs cas documentés dans les États membres de l'UE, des contenus factices ou manipulateurs visant à influencer l'opinion publique ou le résultat d'une élection ont été diffusés massivement, mais aucun élément ne permet d'établir l'implication d'un État étranger. De telles affaires peuvent certes susciter de graves préoccupations au regard du droit électoral, de la régulation des médias ou du droit pénal, mais elles ne relèvent pas du champ de la FIMI⁴⁶.

⁴¹ Centre de communication stratégique et de lutte contre la désinformation de la République de Moldova, *Hybrid Threats Summary 2021-2024 ; 2026 Report: Information Manipulation and Democratic Resilience*.

⁴² VIGINUM (France), *Un-notorious BIG. Une campagne numérique de manipulation de l'information ciblant les DROM-COM et la Corse*, 2024.

⁴³ Service européen pour l'action extérieure, rapports sur les menaces FIMI (2023-2025).

⁴⁴ Selon les informations communiquées par les autorités de l'État membre concerné pendant les discussions du comité, la campagne autour du sabotage a généré au moins 1,84 million de vues et a touché environ 4,25 millions d'utilisateurs sur la plateforme X.

⁴⁵ Selon les informations communiquées par les autorités de l'État membre concerné pendant les discussions du comité, cette opération de désinformation liée aux drones a donné lieu à 63 953 posts qui ont atteint au moins 7,9 millions d'utilisateurs.

⁴⁶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2326 (2020) – « La démocratie piratée ? Comment réagir ? », paragraphes 1-2. Les ingérences étrangères sont à distinguer de la désinformation émanant d'acteurs nationaux ; toutes les activités de désinformation ne sont pas attribuables à des acteurs étrangers.

79. De même, certains réseaux à motivation commerciale qui ont recours au « clickbait » (piège à clics) ont généré d'importants volumes de contenus trompeurs dans le but d'obtenir des revenus publicitaires. Ces opérations peuvent fausser le débat public. Cependant, elles ne peuvent pas être qualifiées de FIMI dès lors qu'aucun lien étranger n'est établi⁴⁷.

CHAPITRE 3 – INITIATIVES INTERNATIONALES EXISTANTES QUI PRÉSENTENT UN INTÉRÊT FACE À LA FIMI

80. Ce chapitre examine les initiatives régionales et internationales existantes qui présentent un intérêt face à la FIMI. Il met en évidence la façon dont différentes organisations et différents cadres institutionnels abordent les enjeux de la désinformation, de la manipulation de l'information et des ingérences étrangères. Les explications proposées n'évaluent pas l'efficacité ni ne préjugent de l'opportunité de nouveaux instruments juridiques.

A. Introduction

81. Le présent chapitre donne un aperçu des initiatives internationales existantes pertinentes au regard de la manipulation de FIMI, en s'appuyant sur le cadre conceptuel énoncé au chapitre 2. Il vise à analyser comment différentes institutions régionales et internationales traitent les questions liées à la désinformation, à la manipulation de l'information et à l'ingérence étrangère, à la lumière de leurs mandats et instruments respectifs.

82. La FIMI se situe à l'intersection de plusieurs domaines d'action, notamment les droits humains, la gouvernance démocratique, la sécurité, la régulation numérique et les relations internationales. Une catégorisation purement thématique des initiatives risquerait de créer des chevauchements et de brouiller les responsabilités institutionnelles. C'est pourquoi ce chapitre adopte une approche institutionnelle, en examinant les initiatives organisation par organisation, tout en appliquant un cadre analytique commun à l'ensemble des institutions.

83. Les initiatives passées en revue ici diffèrent sensiblement par leur nature juridique et par leur effet normatif. Certaines établissent des obligations légales contraignantes, tandis que d'autres consistent en des normes non contraignantes, des orientations stratégiques ou des cadres analytiques et opérationnels. Ces instruments ne sont pas considérés comme équivalents. Au lieu de quoi, une attention particulière est portée à la façon dont leur caractère normatif reflète les mandats institutionnels, les perceptions des risques et le sujet délicat de la régulation de l'environnement informationnel, particulièrement au regard de la liberté d'expression.

84. La présence limitée de normes contraignantes abordant spécifiquement la FIMI ne doit pas seulement être comprise comme une lacune juridique. Dans bien des cas, cela traduit une volonté délibérée de s'appuyer sur une combinaison d'instruments – textes juridiques non contraignants, orientations pour l'élaboration de politiques, mécanismes de coordination opérationnelle, cadres réglementaires et outils analytiques –, dans le but de gérer les risques pesant sur les systèmes démocratiques tout en préservant la liberté d'expression et le pluralisme démocratique. Sur cette base, le chapitre clarifie ce qui est couvert par les cadres existants et ce qui ne l'est pas, sans anticiper sur les conclusions quant à l'opportunité de futurs instruments juridiques ou la forme qu'ils pourraient prendre.

B. Conseil de l'Europe : Droits humains, Démocratie et État de droit

85. Sur la scène internationale, le Conseil de l'Europe aborde des questions liées à la manipulation de l'information et à l'ingérence menées depuis l'étranger dans le cadre de sa mission de protection des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit⁴⁸. Ses normes ne définissent pas la FIMI en tant que catégorie juridique distincte. Elles établissent les instruments juridiques dans le cadre desquels les pouvoirs publics doivent traiter les risques liés à l'information, y compris ceux impliquant des acteurs étrangers.

86. L'approche du Conseil de l'Europe met l'accent sur les effets de la désinformation et de la manipulation sur les individus, le débat public et les institutions démocratiques. Elle n'est pas centrée sur l'identification des acteurs hostiles ou sur la classification des techniques de manipulation. Priorité est donnée à la sauvegarde des processus démocratiques et des libertés fondamentales, tout en prévenant l'adoption de mesures qui pourraient limiter indûment l'expression licite ou la participation politique⁴⁹.

⁴⁷ Service européen pour l'action extérieure, rapports sur les menaces FIMI (2023-2025). Sections consacrées aux réseaux de désinformation ayant une motivation économique.

⁴⁸ Conseil de l'Europe, Statut du Conseil de l'Europe, 1949, articles 1 et 3, définissant la mission de l'Organisation en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit.

⁴⁹ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Déclaration sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques (2019), qui souligne la nécessité d'appréhender les risques liés à l'information à travers une approche fondée sur les effets et respectueuse des droits, en accordant une attention particulière à leur incidence sur l'autonomie individuelle, les processus de formation de l'opinion et les environnements démocratiques (voir en particulier les paragraphes 3, 7 et 9).

87. Cet ensemble de conventions, de normes et d'instruments forme un cadre cohérent fondé sur les droits. Il fournit des garanties et des orientations dans différents domaines d'action importants pour la résilience démocratique. Sa portée demeure sectorielle et il ne constitue pas un cadre intégré abordant la FIMI comme un phénomène unique, dans la mesure où il ne combine pas dans un seul instrument la dimension étrangère, les pratiques de manipulation et l'ingérence stratégique.

1. Convention européenne des droits de l'homme et jurisprudence

88. La Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) constitue le cadre juridique contraignant applicable à des situations associées à la FIMI dans les États membres du Conseil de l'Europe. Selon le contexte, plusieurs droits garantis par la Convention peuvent entrer en jeu lorsque la manipulation de l'information affecte la vie démocratique ou lorsque les États prennent des mesures en réaction à ces pratiques⁵⁰.

89. L'article 10 de la Convention joue un rôle central. Il protège la liberté d'expression et le droit de recevoir ou de diffuser des informations, y compris dans des contextes politiques et sur des questions d'intérêt public. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) subordonne toute limitation de l'expression à de strictes exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Elle reconnaît en outre que l'article 10 crée une obligation positive pour l'État de protéger le droit de recevoir ou de communiquer des informations. Il s'ensuit que les États peuvent aussi être tenus de garantir un environnement propice à une liberté d'expression effective et au pluralisme. Les normes du Conseil de l'Europe soulignent par ailleurs l'importance de protéger le pluralisme des médias et l'indépendance journalistique dans le champ informationnel numérique⁵¹. Ces normes trouvent directement à s'appliquer lorsque des mesures ciblant la désinformation ou la manipulation de l'information risquent d'affecter le débat public⁵².

90. D'autres dispositions de la Convention peuvent aussi être pertinentes. L'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention entre en jeu lorsque la manipulation de l'information porte atteinte à l'intégrité des processus électoraux ou à la libre formation de la volonté de l'électeur. L'article 8 de la Convention peut trouver à s'appliquer lorsque la manipulation implique des pratiques intrusives en matière de données, un harcèlement ou des attaques ciblées contre des personnes, notamment lorsque des membres de groupes spécifiques sont visés individuellement. Des questions peuvent aussi se poser sur le terrain des articles 11 et 14 de la Convention dès lors que les faits en cause touchent à la participation collective, à la liberté d'association ou à l'égalité. L'applicabilité de ces droits dépend de la nature et de l'impact du comportement concerné.

91. Par ailleurs, l'article 17 de la Convention, qui interdit l'abus de droit, peut être pertinent lorsque des activités cherchent à saper les fondements d'une société démocratique. La Cour a appliqué l'article 17 dans le cadre de requêtes invoquant une violation de l'article 10 de la Convention lorsque les opinions exprimées impliquaient, par exemple, une menace contre le territoire et l'ordre constitutionnel⁵³, l'apologie et la justification du terrorisme et de crimes de guerre⁵⁴, l'incitation à la violence⁵⁵, la promotion d'idéologies totalitaires⁵⁶ ou l'incitation à la haine⁵⁷.

92. La jurisprudence de la Cour donne des orientations générales sur les garanties de la Convention applicables à des mesures prises en lien avec des ingérences électorales, touchant à la liberté des médias ou adoptées pour faire face aux risques connexes pour les processus démocratiques. La jurisprudence de la Cour au titre des articles 10 et 11 de la Convention, de même qu'au titre de l'article 8 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, revêt une importance particulière. Lorsque des mesures prises pour s'attaquer à la FIMI consistent en des dispositions légales relatives à des comportements qui engagent la responsabilité pénale, la jurisprudence de la Cour sous l'angle des articles 5 et 7 de la Convention peut aussi être pertinente. La jurisprudence relative à toute question soulevée dans le cadre de récentes opérations FIMI

⁵⁰ Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950, STE n° 5).

⁵¹ Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique (adoptée le 17 mars 2022).

⁵² Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976, par. 49, où sont énoncés les principes fondamentaux régissant la liberté d'expression dans une société démocratique, y compris les exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

⁵³ Cour européenne des droits de l'homme, *Romanov c. Ukraine*, n° 63782/11, arrêt du 16 juillet 2020.

⁵⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Roj TV A/S c. Danemark*, n° 24683/14, décision du 17 avril 2018.

⁵⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Hizb ut-Tahrir et autres c. Allemagne*, n° 31098/08, décision du 12 juin 2012 ; *Belkacem c. Belgique*, n° 34367/14, décision du 27 juin 2017 ; *Romanov c. Ukraine*, n° 63782/11, arrêt du 16 juillet 2020 ; *Lenis c. Grèce*, n° 47833/20, décision du 27 juin 2023.

⁵⁶ Commission européenne des droits de l'homme, *Parti communiste allemand (KPD) c. Allemagne*, n° 250/57, décision de la Commission du 20 juillet 1957 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Ayoub et autres c. France*, n° 77400/14 et 2 autres, arrêt du 8 octobre 2020 ; *Kasymakhunov et Saybatalov c. Russie*, nos 26261/05 et 26377/06, arrêt du 14 mars 2013.

⁵⁷ Commission européenne des droits de l'homme, *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas*, décision, 1979 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Ayoub et autres c. France*, cité *supra* ; *Vona c. Hongrie*, n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013 ; *Pavel Ivanov c. Russie*, n° 35222/04, décision du 20 février 2007 ; *Association de citoyens Radko et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n° 74651/01, arrêt du 15 janvier 2009 ; *Garaudy c. France*, n° 65831/01, décision du 24 juin 2003.

est encore peu abondante. Les paragraphes ci-après donnent un bref aperçu de cas qui présentent néanmoins un intérêt dans ce contexte.

93. Dans l'affaire *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*⁵⁸ (2025), concernant une ingérence étrangère alléguée dans des processus démocratiques, la Cour a examiné le grief soulevé sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention (droit à des élections libres). Elle a réitéré qu'en vertu de cette disposition, les États ont l'obligation d'organiser des élections « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». La Cour a admis que s'il existe un risque réel que l'ingérence d'un État hostile ait pour effet de réduire les droits des électeurs au point de porter atteinte à leur substance même et de les priver de leur effectivité, l'article 3 du Protocole n° 1 pourrait imposer l'adoption de mesures positives pour protéger l'intégrité du processus électoral. Elle a en outre reconnu que les États ne doivent pas demeurer passifs face à des menaces suffisamment établies et que le cadre juridique et institutionnel, pris dans son ensemble, doit être capable de sauvegarder l'intégrité électorale. En même temps, les États bénéficient d'une large marge d'appréciation quant au choix des moyens à adopter face à ces risques. La Cour a conclu à l'absence de violation en estimant que la réaction de l'État défendeur s'inscrivait dans cette marge d'appréciation et n'était pas révélatrice d'un manquement manifeste à son devoir de garantir la libre expression de la volonté du peuple.

94. Selon la jurisprudence constante de la Cour, si les États membres jouissent d'une grande marge d'appréciation pour fixer les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité, ils ne doivent pas pour autant réduire les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité. Dans l'affaire *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova* (2020)⁵⁹, concernant l'exclusion des élections d'un parti au motif qu'il aurait utilisé dans le cadre de sa campagne des fonds d'origine étrangère et/ou des sommes considérables non déclarées, la Cour a estimé que la disqualification du parti s'analysait en une ingérence dans l'exercice par le parti et les candidats requérants de leurs droits protégés par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. La disqualification du parti requérant n'était pas fondée sur des éléments de preuves suffisants et pertinents et les procédures devant la commission électorale et les juridictions internes n'avaient pas offert suffisamment de garanties contre l'arbitraire. Qui plus est, les décisions des autorités nationales n'étaient pas motivées et étaient donc arbitraires.

95. D'autres affaires illustrent l'approche de la Cour concernant les restrictions à la liberté d'expression dans le contexte du débat électoral et politique ainsi que les restrictions à la liberté d'association. Dans l'affaire *Salov c. Ukraine*⁶⁰ (2005), concernant la condamnation pénale du requérant pour diffusion de fausses informations au cours d'une campagne présidentielle, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention. Tout en admettant que la volonté de protéger les votants contre la désinformation constituait un but légitime, elle a souligné que les sanctions pénales dans le contexte du discours électoral appellent un examen particulièrement scrupuleux ; elles doivent répondre à un « besoin social impérieux » et rester proportionnées. Dans l'affaire *Kita c. Pologne*⁶¹ (2008), qui concernait l'amende infligée à un citoyen polonais par une juridiction interne dans le cadre d'une procédure civile engagée contre lui pour avoir diffusé publiquement des déclarations prétendument fausses au cours d'une campagne électorale, la Cour a admis que la protection de la réputation ou des droits d'autrui constitue un but légitime. Cependant, étant donné que les faits reprochés s'inscrivaient dans le contexte du débat politique sur des questions d'intérêt public et notamment que les déclarations en cause étaient formulées de bonne foi, même si certaines ne reposaient sur aucune base factuelle, la Cour a estimé que le requérant n'avait pas dépassé les limites de la critique admissible et a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention⁶². Dans l'affaire *Kwiecień c. Pologne*⁶³ (2007), concernant l'engagement de la responsabilité civile (condamnation du requérant à des dommages-intérêts) pour la diffusion d'une lettre ouverte diffamatoire visant un fonctionnaire qui était candidat aux élections, la Cour a conclu à une violation de l'article 10. Elle a réitéré que les limites de la critique admissible sont plus larges pour les agents de l'État et que les sanctions infligées dans le contexte d'un débat électoral sur des questions d'intérêt public doivent être proportionnées. Dans l'affaire *Écodéfense et autres c. Russie* (2022), concernant diverses mesures – dont la dissolution – prises contre les organisations requérantes en vertu de la loi sur les agents étrangers, la Cour a conclu à une violation de l'article 11 de la Convention étant donné que les dispositions de la loi, telles qu'appliquées en pratique, ne satisfaisaient pas à l'exigence de prévisibilité et que le contrôle judiciaire n'avait pas fourni des garanties adéquates et efficaces contre l'exercice arbitraire et discriminatoire du pouvoir d'appréciation étendu confié à l'exécutif⁶⁴.

⁵⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, n° 15653/22, arrêt du 22 juillet 2025.

⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, n°s 5113/15 et al., 4 août 2020, paragraphes 32-38.

⁶⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Salov c. Ukraine*, n° 65518/01, arrêt du 6 septembre 2005.

⁶¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Kita c. Pologne*, n° 57659/00, arrêt du 8 juillet 2008.

⁶² En février 2025, la Commission et le Comité européen des services numériques ont approuvé l'intégration du code de bonnes pratiques contre la désinformation de 2022 en tant que code de conduite contre la désinformation dans le cadre du Règlement sur les services numériques.

⁶³ Cour européenne des droits de l'homme, *Kwiecień c. Pologne*, n° 51744/99, arrêt du 9 janvier 2007.

⁶⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Écodéfense et autres c. Russie*, n° 9988/13 et 60 autres, arrêt du 14 juin 2022, par. 118.

96. La Cour a aussi examiné des mesures en rapport avec l'information qui s'inscrivaient dans un contexte sécuritaire. Dans l'affaire *Gaponenko c. Lettonie*⁶⁵ (2023), elle a déclaré irrecevable une requête relative principalement à un placement en détention provisoire dans le cadre de procédures pénales pour diverses infractions alléguées dirigées contre l'indépendance nationale, la souveraineté et l'intégrité territoriale, liées à une série de messages publiés sur les réseaux sociaux. Cette décision illustre la manière dont la Cour apprécie les « raisons plausibles » mentionnées à l'article 5 et les exigences de justification dans un contexte national marqué par des campagnes informationnelles hostiles et des menaces hybrides. Dans l'affaire *Rotaru c. Roumanie*⁶⁶ (2000), la Cour a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention s'agissant de la conservation et de l'utilisation d'informations à caractère personnel par les services de renseignement. Selon la Cour, le droit interne doit indiquer avec suffisamment de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités et fournir des garanties adéquates et suffisantes contre les abus ; en l'absence de telles garanties, l'ingérence n'était pas « prévue par la loi ».

97. Enfin, la Cour a constamment réaffirmé l'importance capitale du pluralisme politique et du débat démocratique. Dans l'affaire *Castells c. Espagne*⁶⁷ (1992), elle a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention concernant la condamnation pénale d'un sénateur de l'opposition pour injures au gouvernement. Rappelant que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et que des ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition appellent l'examen le plus scrupuleux, la Cour a noté que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement qu'à l'égard d'un simple particulier. Dans l'affaire *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquie*⁶⁸ (2012), concernant une action en dissolution intentée contre un syndicat au motif que ses statuts défendaient l'enseignement dans la « langue maternelle », la Cour a conclu à des violations des articles 10 et 11 de la Convention. Elle a souligné que le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sont des qualités intrinsèques d'une société démocratique et que les restrictions à la liberté d'association et d'expression doivent être justifiées par des motifs pertinents et suffisants. En l'absence d'incitation à la violence ou de réelle menace pour l'intégrité territoriale, obliger le syndicat à modifier ses statuts n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

98. Il ressort de cette jurisprudence, prise dans son ensemble, que pour faire face à des défis tels que l'ingérence électorale et les menaces pesant sur la liberté des médias ou à d'autres risques pour les processus démocratique – y compris ceux découlant de la criminalité organisée, de la cybercriminalité, de la corruption ou de l'usage malveillant des technologies numériques –, les États peuvent légitimement poursuivre des objectifs tels que la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public et de l'intégrité des systèmes électoraux. Parallèlement à cela, toute mesure restrictive doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique aussi qu'elle doit être proportionnée. La Cour se livre à un contrôle très approfondi dès lors que l'expression politique, l'activité des médias et la participation démocratiques sont concernées, tout en reconnaissant la marge d'appréciation laissée aux États dans des contextes sensibles et complexes. Dans certaines circonstances, la Cour a estimé que la restriction litigieuse, même lorsque les déclarations incriminées étaient dépourvues de base factuelle, constituait une violation de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention⁶⁹.

2. Conventions du Conseil de l'Europe présentant un intérêt sectoriel

99. Outre le système de la Convention européenne des droits de l'homme, plusieurs conventions du Conseil de l'Europe établissent des cadres sectoriels contraignants qui peuvent présenter un intérêt pour certains aspects de la manipulation de l'information. Ces instruments sont ouverts aux États non membres et correspondent à des domaines dans lesquels les États ont convenu de normes juridiques communes.

100. La Convention sur la cybercriminalité prévoit des règles contraignantes concernant les infractions pénales liées à des systèmes et à des données informatiques, les pouvoirs procéduraux et la coopération internationale. Bien que cette convention n'aborde pas la manipulation de l'information dans le cadre des activités liées à la FIMI, elle peut être utile lorsque les opérations d'influence reposent sur des pratiques facilitées par internet ou affectent les infrastructures numériques⁷⁰.

⁶⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Gaponenko c. Lettonie*, n° 30237/18, décision du 23 mai 2023.

⁶⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, arrêt du 4 mai 2000.

⁶⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Castells c. Espagne*, n° 11798/85, arrêt du 23 avril 1992.

⁶⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquie*, n° 20641/05, arrêt du 25 septembre 2012.

⁶⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Salov c. Ukraine*, n° 65518/01, arrêt du 6 septembre 2005 ; *Kita c. Pologne*, cité *supra*.

⁷⁰ Conseil de l'Europe, Convention sur la cybercriminalité (2001, STE n° 185), établissant des règles contraignantes concernant les infractions pénales liées à des systèmes et à des données informatiques (voir en particulier les articles 2, 4 et 5), les pouvoirs procéduraux (article 14) et la coopération internationale (article 23).

101. Le Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité renforce encore la coopération transfrontalière en matière de preuves électroniques et de coopération avec les fournisseurs de services. Le cadre procédural ainsi établi pourrait être applicable lorsqu'un comportement associé à la FIMI fait appel à des moyens cyber. Dans les cas où l'attribution d'une opération d'ingérence demeure complexe, cela pourrait aussi faciliter la réalisation d'investigations à un stade précoce⁷¹.

102. La Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit établit des principes contraignants pour la gouvernance des systèmes d'IA. Elle aborde les risques liés à la prise de décision automatisée et prévoit des obligations de transparence et de rendre compte, notamment lorsque de tels systèmes sont susceptibles d'avoir une incidence sur des processus démocratiques ou des droits fondamentaux. La convention-cadre couvre des vecteurs techniques qui pourraient être utilisés pour manipuler l'information, tout en restant ancrée dans une approche fondée sur les droits⁷².

3. Instruments non contraignants et travaux des organes intergouvernementaux

103. Les conventions contraignantes sont complétées par un important corpus de textes juridiquement non contraignants adoptés par le Comité des Ministres et élaborés dans le cadre de la coopération intergouvernementale⁷³. Ces instruments donnent des orientations sur la manière dont les normes des conventions peuvent être mises en œuvre en pratique par les États et par les parties intéressées.

104. Outre ses normes contraignantes, le Conseil de l'Europe a élaboré un important corpus d'instruments non contraignants issus des travaux des organes intergouvernementaux (y compris les recommandations adoptées par le Comité des Ministres), qui peut soutenir la résilience démocratique face à la désinformation et à la FIMI en favorisant et en soutenant la liberté des médias et le pluralisme, le journalisme, l'éducation aux médias et à l'information et l'intégrité de l'information. Par le biais de documents d'orientation, de recommandations, de lignes directrices et de la coopération intergouvernementale, ces initiatives abordent des vulnérabilités structurelles et cherchent à renforcer les conditions propres à garantir un environnement informationnel libre et pluraliste, favorisant un débat public éclairé, dans le plein respect de la liberté d'expression et d'autres droits humains⁷⁴.

105. Les travaux menés sous l'égide du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) ont contribué à l'élaboration de normes et instruments pertinents du Conseil de l'Europe visant à renforcer la liberté des médias et l'intégrité de l'information, soutenant un journalisme indépendant et promouvant le pluralisme et la transparence dans l'environnement médiatique⁷⁵. Dans ce contexte, l'intégrité de l'information est utilisée en tant que concept stratégique. Il est entendu que c'est une condition essentielle pour préserver des écosystèmes de l'information pluralistes, produisant des informations exactes et fiables, conformément aux normes relatives à la liberté d'expression. D'autres initiatives menées en parallèle sur l'éducation aux médias et à l'information abordent la résilience à long terme en renforçant la capacité à porter un regard critique sur l'information⁷⁶.

⁷¹ Conseil de l'Europe, Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (2022, STCE n° 224). Ce protocole renforce la coopération transfrontalière, notamment en ce qui concerne la coopération directe avec les fournisseurs de services et la production accélérée de données relatives aux informations sur les abonnés et au trafic, et offre des garanties renforcées en matière de protection des droits humains et de protection des données (voir en particulier les articles 6-10 et 13-14).

⁷² Conseil de l'Europe, Convention-cadre sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (2024, STCE n° 225), établissant des principes contraignants pour la gouvernance des systèmes d'IA, dont des garanties relatives aux droits humains, aux processus démocratiques, à la transparence et à l'obligation de rendre compte (voir en particulier les articles 1, 3 et 5).

⁷³ Cela comprend les travaux menés sous l'égide de plusieurs comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe, dont le Comité directeur sur la démocratie (CDDM), notamment ses travaux sur l'application et la mise en œuvre des principes de Reykjavík, le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), le Comité directeur pour les droits humains (CDDH), le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), le Comité directeur pour les technologies numériques nouvelles et émergentes (CDNET), le Comité sur l'intelligence artificielle (CAI) et d'autres organes sectoriels concernés traitant de la gouvernance démocratique, de la liberté des médias, de l'intégrité électorale, de la transformation numérique et des garanties en matière de droits humains.

⁷⁴ Conseil de l'Europe, *Resisting Disinformation: 10 Building Blocks to Strengthen Information Integrity and Stratégies nationales d'éducation aux médias et à l'information (EMI) – Indicateurs et aspects pratiques*. Dans ces documents d'orientation adoptés par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), l'intégrité de l'information, le pluralisme des médias et l'éducation aux médias et à l'information sont considérés comme des composantes complémentaires de la résilience démocratique, allant de pair avec le respect de la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux.

⁷⁵ Recommandation CM/Rec(2012)1 sur la gouvernance des médias de service public (15 février 2012) ; Recommandation CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information (31 janvier 2007) ; Recommandation n° R(96)10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion (Pour une vue d'ensemble, voir *Digest: Council of Europe Standards on Public Service Media*, 2022) ; Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique (17 mars 2022), voir aussi le rapport intitulé « Bonnes pratiques pour un financement durable des médias » établi par le CDMSI/MSI-REF (2023) ; Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (7 mars 2018) ; Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias (31 janvier 2007) ; Note d'orientation sur la lutte contre la propagation de la désinformation et de la désinformation en ligne par le biais de la vérification des faits et de la conception de plateformes dans le respect des droits de l'homme (29 novembre - 1^{er} décembre 2023), CM(2024)9-add1.

⁷⁶ Conseil de l'Europe, Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), *Stratégies nationales d'éducation aux médias et à l'information (EMI) – Indicateurs et aspects pratiques* (2025). Document fournissant des orientations pour l'élaboration de stratégies nationales d'EMI visant à renforcer la capacité à porter un regard critique sur l'information, considérée comme une composante de la résilience démocratique sur le long terme.

106. D'autres organes du Conseil de l'Europe apportent leur contribution par le biais de normes thématiques sur la participation démocratique et l'égalité. L'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ont élaboré des orientations relatives à l'intégrité électorale, aux processus démocratiques et à la participation politique⁷⁷.

107. Les organes du Conseil de l'Europe ont régulièrement abordé les liens entre manipulation de l'information, inégalités sociales et polarisation. Leurs travaux reconnaissent que la désinformation et la manipulation sont particulièrement efficaces dans des sociétés marquées par la discrimination et les fractures sociales existantes. Ces pratiques exploitent délibérément les tensions identitaires, amplifient les discours qui cherchent à diviser et fragilisent la cohésion sociale et la confiance démocratique⁷⁸.

108. Une attention particulière a été portée aux groupes qui sont ciblés de manière disproportionnée par la désinformation et par les campagnes de manipulation. Les normes et les travaux du Conseil de l'Europe mettent en lumière le fait que les femmes, les personnes LGBTI, les Roms et les Gens du voyage, les personnes migrantes et d'autres minorités sont ciblées de manière récurrente, notamment par l'instrumentalisation de la migration et des récits identitaires. Ces pratiques portent atteinte à l'égalité et à la dignité et compromettent la capacité à prendre part à la vie démocratique⁷⁹.

109. Les travaux du Conseil de l'Europe ont également souligné la vulnérabilité particulière des enfants et des adolescents dans l'environnement informationnel. L'exposition à des récits manipulateurs à des stades précoces de la formation de l'individu et du groupe peut avoir des effets durables sur la socialisation, la participation politique et la confiance dans les institutions démocratiques. Les normes pertinentes relient par conséquent l'intégrité de l'information à la protection des droits des enfants et aux approches inclusives de l'éducation et de la participation⁸⁰.

C. Système des Nations Unies : souveraineté, non-intervention et intégrité de l'information

110. Au sein du système des Nations Unies, les questions liées à FIMI sont abordées avant tout à travers les principes généraux et les obligations du droit international régissant le comportement des États. Le dispositif des Nations Unies ne conceptualise pas la FIMI en tant que phénomène spécifique, mais encadre les activités transfrontières en s'appuyant, notamment, sur les principes de non-intervention et de coopération internationale⁸¹.

111. Le principe de non-intervention est un élément fondamental de ce dispositif. Il interdit à un État d'intervenir par des moyens coercitifs dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un autre État. Il s'applique dans les domaines politique, économique et autres, et constitue l'un des fondements essentiels de l'ordre juridique international.

112. La portée du principe d'interdiction d'intervention a été précisée par la Cour internationale de justice (CIJ) dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*⁸². La CIJ a établi que l'intervention est illicite lorsqu'elle utilise des moyens de contrainte et porte sur des matières à propos desquelles un État peut se décider librement, tel que le choix de son système politique, économique ou social.

113. Cette jurisprudence met en évidence les difficultés que pose l'application des principes existants du droit international aux pratiques contemporaines en matière d'information et dans le domaine numérique. Les activités d'influence, y compris celles menées par le biais de canaux d'information, ne constituent pas en elles-mêmes une intervention interdite, à moins qu'elles n'atteignent un seuil de contrainte, selon l'interprétation classique. L'application du droit international aux activités numériques, notamment l'interprétation du principe de non-intervention, continue de faire l'objet de discussions dans les instances internationales. En conséquence,

⁷⁷ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (2002, CDL-AD(2002)023), fixant les normes en matière d'élections démocratiques, y compris les principes du suffrage libre, de l'autonomie des électeurs et de la libre formation de l'opinion des électeurs.

⁷⁸ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2326 (2020). Rapport « La démocratie piratée ? Comment réagir ? », paragraphes 11-13, mettant en lumière les liens entre désinformation, polarisation sociale et érosion de la confiance démocratique.

⁷⁹ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme (2019), soulignant le ciblage disproportionné des femmes par des discours et pratiques discriminatoires qui portent atteinte à l'égalité et à la dignité et compromettent leur participation effective à la vie démocratique.

⁸⁰ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2018)7 sur les Lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique (2018), traitant de la vulnérabilité particulière des enfants dans l'environnement informationnel et montrant le lien entre l'intégrité de l'information et la protection des droits des enfants, leur éducation et leur participation.

⁸¹ Charte des Nations Unies (1945), en particulier les articles 1 et 2, qui affirment les principes de l'égalité souveraine, de la non-intervention et de la coopération internationale parmi ceux régissant le comportement des États.

⁸² Charte des Nations Unies, article 2(7) ; Cour internationale de justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), arrêt du 27 juin 1986, par. 202–205.

de nombreuses pratiques couramment associées à la FIMI pourraient ne pas relever du champ d'application de la non-intervention telle qu'elle est actuellement comprise en droit international⁸³.

114. Outre le principe de non-intervention, le droit international reconnaît une obligation de diligence, qui impose aux États de prendre les mesures raisonnables nécessaires pour ne pas causer de dommages significatifs à partir de leur territoire. Bien qu'établie dans d'autres contextes, cette obligation peut s'avérer pertinente lorsque des activités liées à l'information ont des effets transfrontières.

115. Des dispositions conventionnelles contraignantes peuvent également s'appliquer dans des contextes spécifiques. En particulier, l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose aux États d'interdire toute propagande en faveur de la guerre ainsi que tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence⁸⁴.

116. Parallèlement à ces principes généraux, les Nations Unies ont mis en place des initiatives non contraignantes visant à garantir l'intégrité de l'environnement de l'information. Axées sur la liberté d'expression, l'accès à l'information et le rôle des médias indépendants, ces initiatives s'attachent à encourager la coopération internationale et l'adoption de normes communes plutôt qu'à imposer des obligations juridiques⁸⁵.

117. Dans ce cadre général, des institutions spécialisées de l'ONU traitent également certains aspects concernant l'intégrité de l'information.

118. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) travaille sur la désinformation et la manipulation de l'information dans le cadre de sa mission sur la liberté d'expression, le développement des médias et l'éducation. Ses actions visent à promouvoir le pluralisme des médias, à soutenir le journalisme indépendant et à renforcer l'éducation aux médias et à l'information pour mieux lutter, à terme, contre la manipulation.

119. Les initiatives de l'UNESCO s'incarnent dans des outils d'orientation et de renforcement des capacités. Leur objectif est de soutenir des approches de la gouvernance de l'information fondées sur les droits, sans instaurer de normes juridiques contraignantes ni de mécanismes d'application⁸⁶.

120. L'approche des Nations Unies reste donc essentiellement fondée sur des principes et n'établit pas de cadre juridique spécifique de lutte contre la FIMI. Elle offre un cadre universel permettant d'évaluer le comportement des États et de promouvoir la coopération, qui repose sur des traités relatifs aux droits humains à caractère contraignant et sur les principes généraux du droit international. Il n'offre toutefois que des orientations limitées en matière de lutte contre les pratiques de manipulation de l'information qui se situent en deçà du seuil de l'intervention utilisant des moyens de contrainte. Cela tient à la fois à la portée étendue du mandat des Nations Unies et aux difficultés que présente la réglementation au niveau international des activités liées à l'information.

D. Union européenne : approches politique, opérationnelle, réglementaire et judiciaire

121. L'Union européenne (UE) a élaboré et intégré dans son système institutionnel un concept opérationnel spécifique de FIMI. Son approche allie action extérieure, réglementation du marché intérieur et protection des droits fondamentaux. Elle ne repose pas sur un instrument juridique unique couvrant l'ensemble de ces questions, mais sur des cadres propres à chaque secteur et complémentaires.

⁸³ Assemblée générale des Nations Unies, résolution 2625 (XXV), Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales de coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies (1970), et Cour internationale de justice, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, par. 202-209, qui précise les caractéristiques de l'interdiction d'intervention et indique que la contrainte en est l'élément déterminant.

⁸⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200A (XXI), 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, article 20.

⁸⁵ Nations Unies, Principes mondiaux des Nations Unies pour l'intégrité de l'information – Recommandations pour une action multipartite (2024), où sont définis des principes non contraignants concernant l'intégrité de l'information, la liberté d'expression et la coopération internationale.

⁸⁶ UNESCO, Déclaration de Windhoek+30 : L'Information comme bien commun (2021), et Principes de régulation des plateformes numériques (2023), qui visent à promouvoir la liberté d'expression, le pluralisme des médias, le journalisme indépendant et l'éducation aux médias et à l'information dans le cadre de lignes directrices non contraignantes et d'approches de renforcement des capacités fondées sur les droits.

1. Coordination politique et orientation stratégique

122. Sur le plan politique, l'UE a défini une approche transversale de protection des systèmes démocratiques : le Bouclier européen de la démocratie⁸⁷, qui prévoit la mise en œuvre progressive d'une série d'actions en 2026 et 2027. S'appuyant sur le cadre juridique et politique en place, cette initiative intègre de nouvelles mesures dans trois domaines prioritaires : améliorer l'appréciation de la situation et la capacité de réaction afin de préserver l'intégrité de l'espace de l'information ; renforcer les institutions démocratiques, notamment par des élections libres et régulières et des médias libres et indépendants ; accroître la résilience de la société et l'engagement des citoyens et citoyennes.

123. Dans ce contexte, le Centre européen pour la résilience démocratique offre un cadre permettant de réunir l'expertise et faciliter le partage d'informations et de bonnes pratiques, pour renforcer la connaissance de la situation, la résilience démocratique et la capacité de réaction.

2. Le cadre conceptuel et opérationnel en matière de FIMI

124. L'UE est la seule organisation internationale à avoir élaboré et intégré dans son système institutionnel un concept opérationnel spécifique de FIMI. Ce travail a été mené par différents acteurs du Service européen pour l'action extérieure, qui utilise la notion de FIMI comme catégorie analytique et opérationnelle pour caractériser des activités d'information coordonnées, intentionnelles et liées à l'étranger⁸⁸.

125. Le cadre de l'UE en matière de FIMI repose sur une méthode d'analyse qui s'attache aux comportements récurrents, au caractère coordonné et à l'intention, plutôt qu'à la véracité ou à la légalité des contenus spécifiques. Il est conçu pour faciliter la détection, l'analyse et la divulgation des activités de manipulation de l'information menées depuis l'étranger dans différents contextes.

126. Cette approche analytique s'appuie dans une large mesure sur des renseignements provenant de sources ouvertes et sur une surveillance structurée. Elle utilise des taxonomies, des indicateurs et des modèles de données communs, afin de garantir la cohérence et la comparabilité entre les cas et faciliter le partage d'informations entre les institutions de l'UE et les États membres⁸⁹.

127. À partir de ce travail d'analyse, l'UE a mis au point un ensemble complet d'outils de lutte contre les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger. La boîte à outils FIMI rassemble tout un éventail de mesures de prévention, d'intervention et de dissuasion : communication stratégique pour soutenir l'accès à des informations fiables et promouvoir la diversité des médias, attribution publique, action diplomatique, coopération avec les plateformes et la société civile, renforcement des capacités et, si nécessaire, mesures restrictives au titre de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle comprend également des mesures conçues pour renforcer la résilience et l'intégrité de l'environnement de l'information numérique.

128. La boîte à outils FIMI est conçue comme un ensemble d'instruments évolutif et non exhaustif. Elle comprend des mécanismes d'alerte précoce, des réponses coordonnées dans le cadre de partenariats internationaux, la divulgation d'opérations de manipulation de l'information, le soutien aux médias indépendants, des initiatives en matière d'éducation aux médias et à l'information, ainsi que la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales. Ces outils sont utilisés en fonction du contexte et ne sont pas déclenchés automatiquement ou en fonction du contenu.

129. Le travail opérationnel de l'UE sur la FIMI s'est aussi développé grâce à des analyses thématiques et contextuelles. Des rapports spécifiques ont été consacrés à la FIMI ciblant les processus électoraux, des groupes vulnérables ou certaines régions géographiques, ainsi qu'à l'utilisation des nouvelles technologies.

⁸⁷ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bouclier européen de la démocratie : renforcer la position de démocraties fortes et résilientes, JOIN/2025/791 final.

⁸⁸ Service européen pour l'action extérieure (SEAE), Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats (1^{er} rapport, 2023 ; 2^e rapport, 2024 ; 3^e rapport, 2025), qui établit un cadre opérationnel et analytique pour identifier et analyser les activités de manipulation de l'information coordonnées, intentionnelles et liées à l'étranger, sur la base de schémas comportementaux plutôt que de l'évaluation des contenus.

⁸⁹ Union européenne, boîte à outils FIMI de l'UE, regroupant des mesures de prévention, d'intervention et de dissuasion, notamment la communication stratégique, l'attribution publique, le dialogue diplomatique et la coopération internationale, qui constituent un arsenal non exhaustif et adaptable au contexte de lutte contre les activités de manipulation de l'information menées depuis l'étranger.

130. Ce cadre opérationnel est complété par des recommandations d'ordre méthodologique. Des lignes directrices sur les enquêtes à partir de sources ouvertes ont été élaborées, afin d'encourager une collecte responsable d'éléments de preuve, dans le respect des normes éthiques, de la protection des données et de la protection des groupes vulnérables. Cette démarche s'inscrit dans la volonté de l'UE de mener des analyses fondées sur des preuves et respectueuses des droits⁹⁰.

3. Instruments de réglementation ayant une incidence sur l'environnement de l'information

131. Parallèlement à son approche opérationnelle, l'UE a adopté des instruments de réglementation contraignants qui régissent le fonctionnement de l'environnement de l'information en ligne. Ces instruments ne définissent pas la FIMI en tant que telle et ne portent pas directement sur l'ingérence étrangère. Ils traitent des risques systémiques pour le discours civique, les processus démocratiques et la communication politique, y compris les risques pouvant être exploités par des activités de FIMI⁹¹.

132. Le règlement sur les services numériques (DSA) instaure des obligations de diligence pour les plateformes en ligne, les exigences étant plus strictes pour les très grandes plateformes et les très grands moteurs de recherche. Les articles 34 et 35 imposent à ces plateformes d'évaluer et d'atténuer les risques systémiques ayant une incidence sur le discours civique et les processus électoraux, y compris les risques liés à la diffusion et à l'amplification d'informations manipulatoires⁹².

133. Le DSA impose également des obligations de transparence concernant les systèmes de recommandation, la modération des contenus et la publicité en ligne. Ces dispositions s'appliquent lorsque la manipulation de l'information exploite l'amplification algorithmique, des mécanismes de diffusion opaques ou des filières de monétisation pour accroître la portée et l'impact.

134. Afin de renforcer le respect des obligations découlant du DSA, la Commission européenne a adopté des lignes directrices sur l'atténuation des risques systémiques pour les processus électoraux et coopère avec les autorités nationales des États membres de l'UE pour les aider à renforcer leur préparation avant des élections. Le code de conduite sur la désinformation prévoit également une série d'engagements et de mesures détaillées visant à atténuer les risques liés à la désinformation⁹³.

135. Le règlement sur l'intelligence artificielle (règlement (UE) 2024/1689) établit un cadre réglementaire horizontal pour les systèmes et les modèles d'IA à usage général. Bien qu'il ne traite pas des ingérences étrangères en tant que telles, il instaure des obligations contraignantes relatives à l'environnement de l'information, notamment des exigences de transparence pour les contenus générés par l'IA, des obligations pour les fournisseurs de modèles d'IA à usage général et des garanties pour les systèmes à haut risque. Ces dispositions sont particulièrement pertinentes lorsque la manipulation de l'information est facilitée ou amplifiée par des systèmes pilotés par l'IA⁹⁴.

136. En outre, le règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique établit des règles harmonisées concernant l'identification, la transparence et le ciblage des publicités à caractère politique, y compris dans les contextes transfrontières. Il est applicable indépendamment de la provenance de la communication (acteurs nationaux ou étrangers)⁹⁵.

⁹⁰ Service européen pour l'action extérieure (SEAE), Lignes directrices sur les enquêtes ouvertes, qui fournissent des orientations méthodologiques pour l'analyse fondée sur des preuves de la manipulation de l'information, en accordant une attention particulière aux normes éthiques, à la protection des données et à la protection des groupes vulnérables.

⁹¹ Parmi les instruments communautaires utiles, on peut citer, entre autres : le règlement sur les services numériques ; le règlement sur l'intelligence artificielle ; la directive (UE) 2022/2555 (directive SRI2) ; la directive (UE) 2022/2557 sur la résilience des entités critiques (directive CER) ; le règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique ; le règlement européen sur la liberté des médias ; et la directive 2010/13/UE « Services de médias audiovisuels » (modifiée). Ces instruments ont des objectifs distincts, dans les domaines du numérique, des médias et de la gouvernance démocratique, mais contribuent à renforcer la transparence, la liberté des médias, la responsabilité des plateformes, la cybersécurité et la résilience institutionnelle dans des champs d'action qui peuvent recouper les risques associés à la FIMI.

⁹² Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché unique des services numériques (règlement sur les services numériques), en particulier les articles 34 et 35, instaurant des obligations de diligence pour les très grandes plateformes en ligne, à qui il incombe notamment d'évaluer et d'atténuer les risques systémiques concernant le discours civique et les processus électoraux.

⁹³ En février 2025, la Commission et le comité européen des services numériques ont approuvé l'intégration dans le cadre du DSA du code de bonnes pratiques en matière de désinformation de 2022, sous la forme d'un code de conduite sur la désinformation.

⁹⁴ Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (règlement sur l'intelligence artificielle), JO L 2024/1689, 12 juillet 2024.

⁹⁵ Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, qui instaure des obligations de transparence et de divulgation harmonisées applicables à la publicité à caractère politique, quelle que soit l'origine de la communication.

137. Le règlement sur la publicité à caractère politique limite certaines techniques de ciblage, renforce les exigences en matière de divulgation et instaure des obligations pour les éditeurs de publicité à caractère politique et les intermédiaires. Ces mesures visent à réduire les pratiques d'influence opaques et à protéger l'intégrité des processus démocratiques⁹⁶.

138. Le règlement européen sur la liberté des médias et la directive « Services de médias audiovisuels » établissent des cadres qui visent à renforcer la liberté des médias, la transparence en matière de propriété des médias et les garanties de pluralisme au sein du secteur audiovisuel. Bien qu'ils ne soient pas spécifiquement conçus pour lutter contre la FIMI, ces instruments contribuent à renforcer la résilience de l'environnement médiatique dans les contextes où des manipulations et des ingérences peuvent se produire.

139. Un certain nombre d'autres éléments relevant de l'acquis communautaire, de cadres de coopération et d'instruments de politique sont également utiles dans la lutte contre la FIMI⁹⁷.

4. L'interprétation juridictionnelle au niveau de l'UE

140. L'interprétation et l'application des instruments réglementaires de l'UE qui concernent l'environnement de l'information relèvent de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Celle-ci veille au respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dans laquelle est inscrite la protection de la liberté d'expression et d'information⁹⁸.

141. La CJUE a reconnu que des mesures visant à préserver les processus démocratiques et à garantir une concurrence politique équitable peuvent justifier certaines restrictions à la liberté d'expression, à condition qu'elles respectent le contenu essentiel des droits fondamentaux et remplissent les exigences de proportionnalité.

142. La CJUE a également examiné le cas de mesures restrictives adoptées en réponse à des activités systématiques de désinformation et de propagande liées à un conflit armé. Dans l'affaire *RT France c Conseil*, le Tribunal a confirmé la suspension temporaire des activités de diffusion d'un média contrôlé par l'État et considéré que ces mesures poursuivaient des buts légitimes liés à la protection de l'ordre public et des valeurs de l'Union⁹⁹.

143. L'approche de l'UE associe donc coordination politique, outils opérationnels, cadres de coopération, réglementation sectorielle contraignante et contrôle juridictionnel.

E. Autres organisations internationales

144. Au-delà des cadres présentés ci-dessus, plusieurs organisations internationales et forums politiques traitent des questions liées aux activités d'ingérence et de manipulation de l'information menées depuis l'étranger, dans les limites de leurs mandats respectifs. Ces acteurs n'ont pas établi de normes juridiques contraignantes encadrant la FIMI. Ils agissent principalement au moyen d'engagements politiques, de mécanismes de coopération, de recommandations stratégiques ou du développement des capacités. Leur contribution se situe davantage sur le plan de la sensibilisation, du renforcement de la préparation et de la coordination que sur celui de l'encadrement normatif¹⁰⁰.

⁹⁶ Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, en particulier les articles 5(2), 11–13 et 18–19, JO L 2024/900, 20 mars 2024.

⁹⁷ L'acquis communautaire comprend plusieurs instruments potentiellement utiles pour traiter certains aspects de la FIMI. Citons notamment la directive relative à la lutte contre le terrorisme (directive (UE) 2017/541), la directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union (directive (UE) 2024/1226), le règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union (règlement (UE) 2019/452), la directive sur la résilience des entités critiques (directive (UE) 2022/2557), la directive SRI2 (directive (UE) 2022/2555), le règlement sur la cyberrésilience (règlement (UE) 2024/2847), et la directive « Poursuites stratégiques altérant le débat public » (directive (UE) 2024/1069). Les cadres de coopération et les instruments de politique de l'UE comprennent aussi, notamment, le réseau européen de coopération en matière d'élections, la recommandation de la Commission relative à des processus électoraux inclusifs et résilients, le manuel sur la cybersécurité et la protection des processus électoraux, les recommandations de la Commission sur les poursuites stratégiques altérant le débat public et sur la sécurité des journalistes, ainsi que l'Observatoire européen des médias numériques.

⁹⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), en particulier les articles 11 et 52, qui établissent le cadre constitutionnel pour le contrôle juridictionnel des mesures ayant une incidence sur la liberté d'expression et d'information, y compris les exigences de proportionnalité.

⁹⁹ Tribunal de l'Union européenne, *RT France c Conseil*, affaire T-125/22, arrêt du 27 juillet 2022, ECLI:EU:T:2022:483.

¹⁰⁰ OCDE, Recommandation du Conseil sur l'intégrité de l'information, 2022, qui reconnaît l'importance des approches non contraignantes, coopératives et fondées sur les politiques pour faire face aux risques pesant sur l'environnement de l'information.

1. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

145. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) traite les problèmes liés à l'information dans le cadre de son approche globale des menaces hybrides¹⁰¹. Dans ce contexte, la manipulation de l'information, qualifiée de « menaces informationnelles », est analysée comme l'un des éléments d'actions coordonnées combinant des moyens politiques, cybernétiques, économiques et, éventuellement, militaires. L'accent est mis sur la sécurité collective, la résilience et le renforcement de la préparation, plutôt que sur la réglementation de l'expression ou des flux d'information¹⁰².

146. Les travaux de l'OTAN dans ce domaine sont axés sur la connaissance de la situation, la communication stratégique et le renforcement de la résilience de la société et des institutions. Ils comprennent des cadres analytiques, des activités de formation et des mécanismes de coopération destinés à aider les Alliés à détecter, à comprendre et à contrer les activités d'information hostiles, en particulier dans les situations de crise et de conflit¹⁰³.

147. L'approche de l'OTAN est de nature opérationnelle et doctrinale. L'objectif n'est pas d'établir des normes juridiques dans le domaine de la manipulation de l'information ni de traiter les implications en matière de droits humains des réponses apportées à ces activités. Les questions relatives à la liberté d'expression, à la proportionnalité et aux garanties ne relèvent donc pas du mandat de l'OTAN et sont prises en compte dans d'autres cadres internationaux¹⁰⁴.

2. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

148. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) traite les risques liés à l'ingérence étrangère dans le cadre de son concept global de sécurité, qui intègre les dimensions politique, militaire, économique, environnementale et humaine. Son approche de la manipulation de l'information repose sur les engagements politiques pris par les États participants, et s'attache tout particulièrement aux institutions démocratiques, aux processus électoraux et au pluralisme des médias¹⁰⁵.

149. Les activités de l'OSCE en lien avec la manipulation de l'information sont notamment les missions d'observation électorale, le soutien au pluralisme et à l'indépendance des médias, ainsi que le dialogue entre les États participants sur les nouveaux risques en matière de sécurité. Ces mesures visent à identifier les vulnérabilités, à favoriser la confiance et à prévenir la déstabilisation par des méthodes coopératives. Elles reposent sur le dialogue et le consensus politique plutôt que sur des obligations juridiques contraignantes ou des mécanismes d'application¹⁰⁶.

150. L'OSCE porte une attention particulière à la liberté des médias et à la sécurité des journalistes dans le cadre des activités de son Représentant pour la liberté des médias. Celui-ci a pour mission de suivre l'évolution de la situation dans le domaine des médias, de répondre aux menaces pesant sur les journalistes et les médias indépendants, et de lutter contre la désinformation, le discours de haine et les manœuvres d'intimidation qui menacent le système médiatique¹⁰⁷.

151. L'approche de l'OSCE associe le soutien électoral, les engagements dans le domaine des médias et le dialogue sur la sécurité au sein d'un cadre non contraignant. Elle contribue à la détection précoce et à la prévention de FIMI, mais repose sur l'engagement politique des États participants plutôt que sur des normes juridiques contraignantes.

¹⁰¹ OTAN, Approche de l'OTAN pour la lutte contre les menaces informationnelles, mise à jour le 3 février 2025, qui définit les menaces informationnelles comme étant « les activités de manipulation intentionnelles, préjudiciables et coordonnées qui sont menées par des acteurs étatiques et non étatiques », y compris les opérations d'information hostiles, les actions de manipulation et d'ingérence dans la sphère de l'information menées par des acteurs étrangers, et la désinformation.

¹⁰² OTAN, Concept stratégique de l'OTAN (Madrid, 2022), qui identifie la manipulation de l'information et la désinformation comme des éléments des menaces hybrides pesant sur la sécurité des Alliés, dans un cadre axé sur la défense collective, la résilience et la bonne préparation.

¹⁰³ OTAN, Approche de l'OTAN pour la lutte contre les menaces informationnelles, mise à jour le 3 février 2025, qui présente un ensemble de mesures opérationnelles, analytiques et fondées sur la résilience pour détecter les activités hybrides, y compris les activités d'information hostiles, les comprendre et y répondre.

¹⁰⁴ OTAN, Concept stratégique, adopté lors du Sommet de Madrid, 29 juin 2022 ; OTAN, « Approche de l'OTAN pour la lutte contre les menaces informationnelles », mise à jour le 3 février 2025 ; OTAN, « Lutte contre les menaces hybrides », mise à jour le 29 janvier 2026.

¹⁰⁵ OSCE, Charte de sécurité européenne (Istanbul, 1999), qui expose le concept global de sécurité de l'OSCE et met en évidence les approches de coopération, de prévention et de renforcement de la confiance face aux nouveaux risques en matière de sécurité.

¹⁰⁶ OSCE, Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990), dans lequel sont énoncés divers engagements politiques concernant les élections démocratiques, le pluralisme, la liberté d'expression et l'intégrité électorale.

¹⁰⁷ OSCE, Décision du Conseil ministériel n° 3/18 sur la sécurité des journalistes (Milan, 2018), qui réaffirme les engagements politiques concernant la liberté des médias, la sécurité des journalistes et la protection des médias indépendants dans l'environnement numérique.

3. Organisation de coopération et de développement économiques

152. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) aborde la question de la manipulation de l'information à travers des cadres de gouvernance et des politiques qui visent à renforcer l'intégrité de l'information. Ses travaux portent sur le fonctionnement des écosystèmes de l'information et sur les réponses politiques aux risques systémiques qui nuisent à la confiance et à la gouvernance démocratique¹⁰⁸.

153. Les instruments de l'OCDE sont non contraignants et de nature programmatique. Ils offrent un cadre d'analyse et d'évaluation comparative des politiques pour guider l'élaboration des politiques nationales, mais ne définissent pas juridiquement les notions d'ingérence étrangère ou de manipulation.

4. Groupe des Sept (G7)

154. Le Groupe des Sept (G7) traite les questions d'ingérence étrangère et de désinformation dans le cadre de la coordination politique entre ses membres. Son approche ne repose pas sur l'élaboration de normes juridiques ou d'obligations contraignantes, mais sur le partage d'informations, la connaissance de la situation et une réponse coordonnée¹⁰⁹.

155. Le mécanisme de réaction rapide du G7 facilite la coopération volontaire dans le but d'identifier et de contrer les activités d'ingérence étrangère, notamment les campagnes coordonnées de désinformation. Créé dans le cadre du G7, il intègre à ses activités de coordination des membres associés (non membres du G7)¹¹⁰. Il fonctionne sur la base du consensus et de la coopération diplomatique plutôt que par le biais de mécanismes coercitifs.

156. Dans le communiqué adopté à Hiroshima, les dirigeants du G7 ont réaffirmé leur volonté politique de lutter contre les ingérences et les manipulations de l'information provenant de l'étranger. Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre d'un engagement plus large en faveur des valeurs démocratiques et des sociétés ouvertes et ne visent pas à établir des normes juridiques ou des obligations contraignantes¹¹¹.

CHAPITRE 4 – CATÉGORIES DE RÉPONSES À LA FIMI

157. Ce chapitre présente les principales catégories de réponses à la FIMI, qu'il classe selon leur fonction première.

A. Considérations générales

158. Les réponses à la FIMI forment un ensemble hétérogène de mesures qui diffèrent par leurs objectifs, leur nature juridique, leur degré d'intrusion et leur cadre institutionnel. Elles peuvent en effet avoir différentes finalités : renforcer la résilience démocratique ; encadrer les environnements démocratiques et informationnels pertinents ; détecter et analyser les manipulations coordonnées¹¹² et les ingérences ; établir les responsabilités et permettre des phénomènes de perturbation, et renforcer la coopération et la coordination aux niveaux national et international.

159. Le présent chapitre adopte une approche fonctionnelle. Au lieu de trier les réponses par acteur institutionnel, instrument juridique ou niveau géographique, il les classe d'après leur fonction institutionnelle première dans la lutte contre la FIMI. Les diverses catégories décrivent les objectifs des différents types de ripostes et leur fonctionnement, qu'elles soient mises en œuvre au niveau national ou international, ou par des moyens juridiques, politiques ou opérationnels. Cette liste est non exhaustive ; elle pourra donc évoluer au fur et à mesure que les tactiques en matière de FIMI se développent et que les réponses sont adaptées.

¹⁰⁸ OCDE, Recommandation du Conseil sur l'intégrité de l'information (OECD/LEGAL/0505, 2024), qui établit un cadre non contraignant d'action et de gouvernance visant à renforcer l'intégrité de l'information et à faire face aux menaces systémiques qui nuisent à la confiance et à la gouvernance démocratique, en fournissant des orientations analytiques et programmatiques pour soutenir l'élaboration des politiques nationales.

¹⁰⁹ Groupe des Sept (G7), Mécanisme de réponse rapide (2018), qui établit un mécanisme de coordination volontaire et non contraignant visant à faciliter le partage d'informations, la connaissance de la situation et les réponses coordonnées aux activités d'ingérence étrangère.

¹¹⁰ Le Mécanisme de réponse rapide du G7 (MRR) a été mis en place en 2018 par les dirigeants du G7 (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni) et l'Union européenne. Des membres associés participent également aux activités de coordination.

¹¹¹ Groupe des Sept (G7), Déclaration d'engagement de Charlevoix pour la défense de la démocratie contre les menaces étrangères (2018), et Communiqué des dirigeants du G7 d'Hiroshima (2023), qui réaffirment la volonté politique de lutter contre l'ingérence étrangère et la désinformation dans le cadre d'un engagement plus large en faveur des valeurs démocratiques et des sociétés ouvertes, sans établir de normes juridiques ni d'obligations contraignantes.

¹¹² Pour un examen analytique de la manipulation coordonnée, y compris des pratiques trompeuses et non authentiques, voir chapitre 2 (section « Manipulation de l'information »).

160. Les catégories présentées dans ce chapitre sont analytiques, et non hiérarchiques. Elles ne doivent pas être comprises comme des étapes séquentielles et n'impliquent pas qu'un type de réponse doit en précéder ou en remplacer un autre. Elles ne s'excluent pas mutuellement et peuvent être activées parallèlement ou combinées les unes aux autres. Chaque catégorie peut recouvrir une grande diversité de mesures et de pratiques, mises en œuvre par différents acteurs et adaptées aux circonstances nationales ou à des contextes spécifiques. Certaines ripostes peuvent être limitées dans le temps ou propres à une situation, notamment pendant les périodes de vulnérabilité accrue comme les processus électoraux.

161. Les exemples nationaux ou internationaux concrets sont donnés uniquement pour illustrer le propos, afin de clarifier la logique fonctionnelle de chaque catégorie. Ils ne sont pas exhaustifs et ne sont pas destinés à constituer des repères pour évaluer l'efficacité des réponses, ni un ensemble de pratiques recommandées.

162. La lutte contre la FIMI nécessite une approche globale qui concerne toute la société, c'est-à-dire qui mobilise les pouvoirs publics, les institutions indépendantes, la société civile, le monde universitaire et de la recherche, les acteurs des médias et les acteurs du secteur privé, y compris les fournisseurs de services en ligne. Elle exige également une approche pangouvernementale, qui garantisse une coordination entre les pouvoirs publics compétents dans les domaines concernés. Aucune catégorie de réponses ne suffit à elle seule. En période de vulnérabilité accrue, notamment lors de processus électoraux ou de débats publics importants, certaines réponses peuvent nécessiter une coordination particulière, une certaine visibilité ou une activation en temps utile.

B. Résilience et consolidation

163. Les réponses axées sur la résilience et la consolidation visent à renforcer les conditions structurelles qui permettent aux sociétés démocratiques de résister à la manipulation et à l'ingérence. Leur objectif premier est de renforcer la résilience démocratique en s'attaquant aux vulnérabilités structurelles des sociétés démocratiques et des environnements informationnels.

164. Les processus démocratiques et le débat public sont de plus en plus tributaires de la sécurité et de la fiabilité des infrastructures numériques et des systèmes d'information. Le fait de protéger ces systèmes contre les cyberattaques, le sabotage ou les autres formes d'ingérence malveillante contribue à la résilience démocratique. En mettant l'accent sur la préparation, la gestion des risques et les capacités de réaction dans ce domaine, on peut ainsi compléter l'action menée pour renforcer l'intégrité de l'environnement informationnel¹¹³.

165. Ces réponses ne sont pas axées sur les contenus ou sur les auteurs. Elles traitent plutôt les conditions sous-jacentes qui permettent à la FIMI de trouver un écho, de se propager ou de perdurer. Elles visent à renforcer la capacité des systèmes, des institutions et des sociétés démocratiques à résister à la manipulation, tout en protégeant le caractère ouvert du débat ainsi que les libertés fondamentales.

166. Ces ripostes reposent essentiellement sur des mesures à long et moyen terme. Elles misent généralement sur la continuité plutôt que sur la réactivité et sont destinées à renforcer la confiance, le pluralisme, les capacités critiques et la cohésion sociale. Elles s'appuient le plus souvent sur des mesures qui doivent permettre ou faciliter des actions, et ne dépendent pas d'outils coercitifs ou punitifs.

167. Cette catégorie de réponses est intrinsèquement transversale. La mise en œuvre peut être nationale, régionale ou locale et associer les pouvoirs publics, les institutions indépendantes, la société civile, les acteurs des médias, les instances éducatives et les acteurs privés. On peut aussi observer des approches fonctionnelles similaires au niveau international, où des cadres, des normes et des initiatives de coopération visent à fortifier la résilience démocratique sans réglementer directement l'expression ou imposer des obligations contraignantes aux États.

168. Le renforcement de la résilience peut également impliquer un contrôle public structuré et une coopération soutenue avec la société civile, le monde universitaire et des expert-es indépendants afin d'améliorer la transparence et la sensibilisation éclairée du public aux risques de manipulation, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux.

169. Les réponses axées sur la résilience et la consolidation traitent plusieurs aspects interdépendants de la vie démocratique et de l'environnement informationnel. Il s'agit en particulier de la protection de la liberté des médias et du pluralisme, de la promotion d'un journalisme de qualité, du développement de l'éducation, notamment aux médias et à l'information, ainsi que des actions menées plus largement pour renforcer l'inclusion sociale et la confiance dans les institutions démocratiques.

¹¹³ Règlement (UE) 2024/2847 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant des exigences de cybersécurité horizontales pour les produits comportant des éléments numériques (règlement sur la cyberrésilience), la notion de « cyberrésilience » désignant généralement les capacités d'évaluation des risques, de prévention, de préparation, de réaction et de rétablissement en lien avec les infrastructures numériques et les systèmes d'information.

170. L'une des caractéristiques fondamentales de cette catégorie de réponses est son articulation étroite avec la liberté d'expression. En s'intéressant aux conditions favorables plutôt qu'aux interdictions, cette approche vise à renforcer la qualité et la résilience du débat public sans pour autant restreindre l'expression licite ou la participation politique. Dans le même temps, l'efficacité des ripostes dépendra de la durée de leur mise en œuvre et de la coordination entre les différents secteurs, car elles ont souvent des effets progressifs, difficiles à mesurer à court terme.

1. Liberté des médias, pluralisme et journalisme de qualité

171. La liberté des médias, le pluralisme et le journalisme de qualité sont un volet essentiel des réponses à la FIMI axées sur la résilience et la consolidation. Les ingérences manipulatrices sont moins efficaces lorsque les écosystèmes médiatiques sont indépendants et diversifiés, car ceux-ci garantissent un débat public nourri par une pluralité de sources, de perspectives et de lignes éditoriales¹¹⁴.

172. La liberté des médias permet aux journalistes et aux autres acteurs des médias d'enquêter, de contextualiser et de révéler les tentatives de manipulation et d'ingérence secrète. Lorsque les médias sont à l'abri des pressions abusives de nature politique, économique ou réglementaire, ils sont plus à même d'informer de manière indépendante et fiable. Ils peuvent repérer les efforts d'ingérence coordonnée et donner au public des informations fiables sur la nature et les objectifs de ces agissements.

173. Le pluralisme des médias renforce également la résilience en limitant le risque de capture du récit. Un paysage médiatique diversifié et durable, comprenant des médias de service public, des médias commerciaux et des médias de proximité, réduit la dépendance à l'égard d'un petit nombre de sources d'information et atténue l'impact des campagnes de FIMI coordonnée qui visent à dominer le discours public¹¹⁵.

174. Dans la mesure où ses normes professionnelles exigent exactitude, vérification et responsabilité, le journalisme de qualité joue un rôle préventif particulier. Ces normes contribuent à limiter l'amplification non intentionnelle des discours de manipulation, notamment dans les contextes de forte polarisation ou à forte charge émotionnelle. À l'inverse, la précarité économique, la concentration de la propriété ou le harcèlement systématique des journalistes peuvent affaiblir la capacité des médias à remplir leur mission et accroître leur vulnérabilité aux ingérences. Les pouvoirs publics peuvent renforcer la résilience en soutenant des mécanismes d'autorégulation indépendants et efficaces et en ayant une communication transparente et régulière, notamment grâce à des points presse planifiés.

175. La sécurité des journalistes constitue un élément essentiel de la résilience démocratique. Les menaces, le harcèlement, l'intimidation et les actions en justice stratégiques visant les journalistes peuvent réduire considérablement la capacité des médias à enquêter et à dénoncer les manipulations et les ingérences. Il est donc crucial de garantir un environnement sûr et propice au travail journalistique afin de renforcer la résilience aux activités liées à la FIMI¹¹⁶.

176. Une vigilance particulière est de mise dans les situations de sensibilité démocratique exacerbée, par exemple en période électorale, pendant les manifestations publiques et en cas de crise. Dans de tels contextes, les menaces ou les pressions contre les journalistes peuvent avoir un effet dissuasif disproportionné sur le débat public et la participation démocratique, et nuire à la résilience démocratique¹¹⁷.

177. Des préoccupations particulières apparaissent lorsque des médias sont détenus ou contrôlés par un État étranger et constituent des instruments d'ingérence coordonnée. Si la liberté des médias reste une pierre angulaire des sociétés démocratiques, les États membres peuvent adopter des mesures légales et proportionnées s'ils détiennent des preuves manifestes de manipulation systématique, sous réserve d'un contrôle juridictionnel et de garanties effectifs.

¹¹⁴ Conseil de l'Europe, Resisting Disinformation: 10 Building Blocks to Strengthen Information Integrity, document stratégique adopté par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), qui voit la liberté des médias, le pluralisme et le journalisme de qualité comme des éléments essentiels de la résilience démocratique.

¹¹⁵ Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, traitant des risques liés à la concentration et aux influences abusives dans le paysage médiatique (7 mars 2018).

¹¹⁶ Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (13 avril 2016) ; Recommandation CM/Rec(2024)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons) (5 avril 2024) ; voir également la Plateforme du Conseil de l'Europe visant à renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, ainsi que la campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes intitulée « Les journalistes comptent ».

¹¹⁷ Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (13 avril 2016), en particulier les lignes directrices sur la protection dans certains contextes, comme les élections, les manifestations publiques et les situations de crise.

2. Éducation, notamment aux médias et à l'information

178. L'éducation en général, et l'éducation aux médias et à l'information en particulier, est le deuxième volet essentiel des réponses axées sur la résilience et la consolidation. Ces mesures traitent les aspects cognitifs et comportementaux de la FIMI, en renforçant la capacité des individus à consulter, analyser, évaluer et contextualiser les informations provenant de différents médias et plateformes¹¹⁸.

179. Les initiatives en matière d'éducation aux médias et à l'information visent à développer l'esprit critique vis-à-vis de l'information plutôt qu'à promouvoir des points de vue spécifiques. Elles aident à comprendre comment l'information est produite, diffusée et amplifiée, notamment en étant conscient du rôle des algorithmes et des pratiques de cadrage émotionnel et de diffusion coordonnée, couramment utilisées dans les campagnes de manipulation¹¹⁹.

180. Les approches préventives dans ce domaine ne consistent pas simplement à déceler les fausses informations. Elles intègrent aussi la question de l'éducation aux médias et à l'information, qui vise à sensibiliser aux techniques de manipulation et aux comportements inauthentiques et à développer la capacité à détecter et à comprendre ces phénomènes. Ceux-ci peuvent s'appuyer sur des contenus partiellement vrais, décontextualisés ou faisant l'objet d'un cadrage sélectif, ainsi que sur des tactiques conçues pour exploiter l'identité, la peur ou la polarisation. Une communication publique claire et des campagnes de résilience menées au moment opportun peuvent également soutenir le travail effectué.

181. Les mesures d'éducation et de développement des compétences s'inscrivent généralement dans un temps long et nécessitent une continuité entre l'éducation formelle, l'apprentissage non formel et l'éducation tout au long de la vie. Elles devraient concerner tous les pans de la société, en tenant compte des différents besoins et des contextes particuliers, y compris les professionnels des médias et les journalistes. Leurs effets s'additionnent et sont souvent difficiles à évaluer à court terme. En revanche, au fil du temps, ces actions renforcent l'autonomie individuelle, la participation éclairée à la vie publique et la capacité à détecter les manipulations.

182. Pour être efficace, ce type de mesure doit être intégré dans un cadre public cohérent et durable. Il faut notamment une participation structurée de nombreuses parties prenantes, une évaluation régulière des niveaux d'éducation aux médias et à l'information, ainsi qu'une évaluation des résultats produits par les initiatives sur la durée. Le cas échéant, une coopération internationale peut aussi favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques¹²⁰.

3. Résilience de la société, inclusion et confiance

183. Les réponses axées sur la résilience à la FIMI recouvrent également un travail plus large visant à renforcer la résilience de la société, l'inclusion et la confiance dans les institutions démocratiques. La FIMI exploite souvent les tensions sociales, les inégalités et les expériences de marginalisation pour accentuer les divisions et saper la cohésion sociale¹²¹.

184. Les sociétés inclusives qui se caractérisent par l'égalité de participation, la non-discrimination et la confiance dans les institutions publiques sont généralement moins sensibles aux ingérences manipulatoires. Lorsque certains segments de la société se heurtent à une exclusion ou méfiance systématique, les discours de manipulation ont plus de chances de trouver un écho et de se propager.

185. En la matière, les approches fondées sur la résilience ne visent pas à sécuriser la politique sociale ou le débat public. Elles reconnaissent plutôt que la résilience démocratique est liée à la jouissance effective des droits humains, à l'inclusion sociale et à la crédibilité de la gouvernance démocratique. Les mesures portant sur les questions de discrimination, de polarisation et de confiance institutionnelle contribuent ainsi largement à limiter l'impact de la FIMI.

¹¹⁸ Conseil de l'Europe, Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Stratégies nationales d'éducation aux médias et à l'information (EMI) — Indicateurs et aspects pratiques (2025), fournissant des orientations sur l'élaboration de stratégies nationales d'EMI visant à renforcer la capacité des individus à adopter une position critique face à l'information, cette capacité étant l'une des composantes de la résilience démocratique à long terme.

¹¹⁹ UNESCO, Media and Information Literacy: Policy and Strategy Guidelines, présentant des approches pour comprendre les processus de production, de diffusion et d'amplification de l'information dans les environnements informationnels actuels.

¹²⁰ Conseil de l'Europe, Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), Stratégies nationales d'éducation aux médias et à l'information (EMI) — Indicateurs et aspects pratiques (CDMSI(2025)09, adopté le 4 décembre 2025), et Resisting Disinformation: 10 Building Blocks to Strengthen Information Integrity, (CDMSI(2025)17-rev, également adopté le 4 décembre 2025).

¹²¹ Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, reconnaissant l'exploitation des divisions sociales et de la discrimination comme vecteurs de pratiques préjudiciables en matière d'information (20 mai 2022).

186. La résilience de la société dépend en grande partie de la protection accordée aux groupes qui subissent de manière disproportionnée les campagnes de manipulation, notamment les femmes, les minorités et les jeunes. La lutte contre la stigmatisation, le harcèlement et la manipulation fondée sur l'identité renforce la résilience globale de l'environnement informationnel en réduisant les points d'entrée des opérations d'ingérence.

C. Gouvernance et réglementation

187. Les réponses axées sur la gouvernance et la réglementation organisent et encadrent les environnements démocratiques et informationnels pertinents. Leur objectif est de promouvoir l'intégrité de l'information – plus précisément la confiance, la transparence et la résilience – et de réduire les vulnérabilités à la manipulation et à l'ingérence.

188. Ces réponses traitent les risques systémiques et les situations concrètes de vulnérabilité dans l'environnement informationnel, sans aucun recours à des sanctions pénales. Elles reposent généralement sur des outils réglementaires, administratifs ou de gouvernance qui peuvent être utilisés de manière ciblée et proportionnée, conformément aux cadres juridiques applicables.

189. Les réponses de nature réglementaire peuvent intervenir à différentes étapes du cycle de vie de l'information. Elles peuvent porter sur la diffusion, l'amplification ou la monétisation des contenus, mais aussi sur la transparence des acteurs et des processus.

190. Leur objectif commun est de réduire l'exposition systémique à la manipulation tout en protégeant le caractère ouvert du débat et l'expression licite.

1. Mesures liées aux plateformes

191. Les mesures liées aux plateformes sont un volet important des réponses axées sur la gouvernance et la réglementation dans les environnements informationnels actuels. Les plateformes numériques jouent en effet un rôle primordial dans la diffusion, l'amplification et la visibilité de l'information, et les choix faits en matière de conception et de gouvernance peuvent avoir une incidence sur la portée et l'impact des activités de manipulation.

192. Les mesures dans ce domaine mettent de plus en plus l'accent sur les risques systémiques menaçant le fonctionnement de l'environnement informationnel et les processus démocratiques plutôt que sur les contenus¹²². Elles peuvent être assorties d'obligations relatives à l'évaluation des risques, à la transparence des systèmes de conservation et de recommandation de contenus, à la détection des comportements inauthentiques coordonnés et à la perturbation des pratiques d'amplification artificielle. Il est aussi possible de prendre des mesures en faveur de la transparence et de la responsabilité au sujet des contenus faux ou trompeurs générés par IA¹²³.

193. Les réponses apportées sur le plan réglementaire concernant les plateformes sont généralement conçues de manière à ne pas toucher aux contenus. Elles sont centrées sur les comportements, les processus et les effets systémiques, afin de limiter la manipulation sans exiger des pouvoirs publics qu'ils évaluent la véracité ou la légitimité de tel ou tel point de vue. Les mécanismes de notification, y compris les signalements faits par les utilisateurs et utilisatrices et, le cas échéant, par les signaleurs de confiance¹²⁴, peuvent faciliter la détection des manipulations coordonnées tout en renforçant la liberté d'expression, la participation et le débat démocratique.

194. L'efficacité et la légitimité de ces mesures dépendent de l'existence de bases juridiques claires, d'un contrôle indépendant et de garanties procédurales. Les aspects de proportionnalité, de transparence et d'accès à des voies de recours sont essentiels pour garantir que les mesures réglementaires n'entraînent pas des restrictions abusives de la liberté d'expression ou des atteintes arbitraires aux activités licites.

195. Le cas échéant, les approches de type réglementaire peuvent aussi aider à limiter la capacité de fonctionnement des réseaux coordonnés qui utilisent des pratiques de manipulation, sans recourir à des dispositions pénales.

¹²² [Projet de] Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la sécurité et l'autonomisation en ligne des utilisateurs et des créateurs de contenu.

¹²³ Règlement (UE) 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques (règlement sur les services numériques), en particulier articles 34 et 35, instaurant l'obligation pour les très grandes plateformes en ligne d'évaluer et d'atténuer les risques systémiques pesant sur le discours civique et les processus électoraux.

¹²⁴ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (règlement sur les services numériques), article 22, prévoyant que les coordinateurs pour les services numériques désignent des entités ayant démontré leur expertise et leur indépendance pour soumettre des notifications de contenus illicites, ces notifications devant être traitées en priorité par les plateformes en ligne.

196. Les obligations de transparence peuvent s'étendre à l'identification et à l'étiquetage des contenus générés synthétiquement ou assistés par IA, en particulier lorsque ceux-ci peuvent tromper les utilisateurs et utilisatrices quant à leur origine ou leur authenticité. Le fait d'accroître la transparence en matière de publicité à caractère politique et d'amplification algorithmique peut également contribuer à préserver l'intégrité des processus démocratiques, à condition que les mesures en question restent légales, nécessaires et proportionnées.

2. Transparence et intégrité

197. Les mesures en faveur de la transparence et de l'intégrité constituent un autre volet des réponses axées sur la gouvernance et la réglementation. Elles visent à réduire l'influence occulte en améliorant la visibilité des sources, des financements et des parrainages en matière d'information et de communication politique.

198. Ces mesures peuvent s'appliquer à toute une série d'acteurs et de domaines, parmi lesquels la publicité à caractère politique, les campagnes thématiques, les activités de lobbying et les structures de propriété des médias. En précisant qui est à l'origine d'un message ou d'une campagne, les mécanismes de transparence doivent permettre un débat public éclairé et une responsabilisation¹²⁵.

199. Les mesures relatives à l'intégrité peuvent également concerner les conflits d'intérêts, les influences abusives ou l'utilisation abusive de ressources facilitant la manipulation. Ces réponses ont en principe une vocation préventive mais interviennent une fois que des risques spécifiques ont été décelés.

200. Comme les autres mesures d'atténuation, les mesures en faveur de la transparence et de l'intégrité doivent être soigneusement calibrées. En effet, des obligations trop larges ou mal définies risquent d'avoir un effet dissuasif sur les formes licites d'expression ou d'association, tandis que des garanties insuffisantes peuvent saper la confiance dans leur mise en œuvre.

3. Garanties et contrôle

201. L'une des principales caractéristiques des réponses axées sur la gouvernance et la réglementation est qu'elles doivent être assorties de solides garanties et mécanismes de contrôle. Cette vision est conforme aux normes du Conseil de l'Europe concernant les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet et la gouvernance des plateformes, qui mettent l'accent sur le contrôle public des processus de gestion des risques systémiques et sur les garanties en matière de liberté d'expression¹²⁶. Compte tenu de leur impact potentiel sur l'environnement informationnel et sur les droits humains, ces réponses nécessitent une répartition claire des responsabilités ainsi que des cadres effectifs de responsabilisation.

202. Les organes de contrôle indépendants jouent un rôle central pour garantir l'application cohérente et proportionnée des mesures d'atténuation. Le contrôle juridictionnel, les garanties procédurales et l'accès à des voies de recours contribuent à la légitimité et à la pérennité des interventions réglementaires.

203. Les garanties revêtent une importance particulière lorsque les mesures d'atténuation donnent lieu à une coopération avec des acteurs privés ou reposent sur des systèmes automatisés. Le contrôle humain, la transparence des processus décisionnels et les mécanismes permettant de contester des décisions aident à prévenir les erreurs, les biais ou les abus.

204. Certaines réponses de nature réglementaire ou administrative peuvent prévoir des restrictions visant des médias ou canaux de diffusion spécifiques, notamment dans le cadre d'un régime de sanctions ou de la réglementation audiovisuelle. Leurs implications peuvent donc être non négligeables pour la liberté des médias et la liberté d'expression. La mise en œuvre de ces mesures nécessite une base juridique claire, une stricte proportionnalité, un contrôle juridictionnel effectif et de solides garanties afin de prévenir toute atteinte arbitraire ou motivée par des considérations politiques¹²⁷.

¹²⁵ Règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, établissant des exigences en matière de divulgation et de transparence applicables à la publicité à caractère politique et aux activités de communication connexes.

¹²⁶ Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet (7 mars 2018) ; projet de Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la sécurité et l'autonomisation en ligne des utilisateurs et des créateurs de contenu.

¹²⁷ Avis et orientations pertinents adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe concernant les restrictions touchant les médias et la liberté d'expression, et pratiques documentées au titre des régimes de sanctions et des réglementations audiovisuelles dans les États membres.

D. Détection et analyse

205. Les réponses axées sur la détection et l'analyse visent à identifier, analyser et comprendre les activités de FIMI. L'objectif est de faire la lumière sur l'environnement informationnel et de promouvoir des ripostes éclairées qui soient adoptées en temps utile. Ces réponses identifient les schémas d'activité coordonnée, évaluent leur portée et leur impact potentiel, et aident à comprendre rapidement l'évolution des tactiques. Ce travail peut être effectué aussi bien par les pouvoirs publics que par des chercheurs et chercheuses indépendants, des organisations de la société civile et d'autres acteurs compétents.

206. Les mesures susmentionnées combinent analyse technique, évaluation contextuelle et interprétation stratégique. Elles s'appuient sur la collecte et l'examen de signaux¹²⁸ dans les médias, les plateformes et les canaux de communication ; le recours aux informations en source ouverte, à l'analyse de données et à l'évaluation qualitative est également fréquent.

1. Surveillance, analyse et alerte précoce

207. La surveillance et l'analyse sont des éléments centraux pour connaître la situation en matière de FIMI. Ces activités visent à identifier les schémas coordonnés de manipulation de l'information, notamment l'amplification artificielle, les comportements inauthentiques et la dissimulation de l'origine ou de l'intention.

208. Les approches analytiques dans ce domaine sont axées sur les comportements et les schémas de diffusion plutôt que sur la véracité des contenus. Le fait de mettre l'accent sur les schémas de coordination, d'amplification et de dissimulation permet d'identifier les pratiques de manipulation, tout en réduisant le risque d'atteinte à l'expression licite¹²⁹ fondée sur des contenus.

209. Les mécanismes d'alerte précoce sont un aspect important des réponses basées sur la détection. En repérant à un stade précoce les campagnes émergentes ou les changements de discours, ils permettent une prise de conscience en temps utile et une coordination entre les acteurs concernés.

210. En période de risque accru, les mécanismes d'alerte précoce peuvent également soutenir les dispositifs de réaction aux crises¹³⁰. Ils peuvent faciliter le partage rapide d'informations entre les autorités compétentes et les plateformes concernées ou d'autres parties prenantes.

211. Les activités de détection et d'alerte précoce doivent être encadrées par des mandats et garanties clairs. La transparence de la méthodologie, la proportionnalité dans l'utilisation des données et le respect de la vie privée et de la liberté d'expression sont cruciaux pour préserver la légitimité et maintenir la confiance du public dans les mécanismes concernés. Ceux-ci ne doivent pas donner lieu à une surveillance généralisée ou indiscriminée des communications en ligne. La surveillance doit toujours rester strictement limitée à ce qui est nécessaire et proportionné dans une société démocratique.

2. Capacités d'analyse et mécanismes de partage d'informations

212. Les fonctions de détection et de connaissance de la situation reposent sur des capacités d'analyse appropriées, parmi lesquelles figurent l'expertise technique, l'analyse de données, l'évaluation contextuelle et l'interprétation stratégique. Elles exigent d'être en capacité d'identifier et de caractériser les activités d'ingérence, d'évaluer les risques pour les processus démocratiques et de communiquer les conclusions en temps utile et de manière accessible.

213. Ces activités d'analyse doivent être encadrées par des mandats et garanties juridiques clairs. Il convient de séparer strictement les fonctions d'analyse, les responsabilités réglementaires et les activités répressives afin de préserver la proportionnalité, de protéger les droits fondamentaux et de maintenir la confiance du public.

E. Responsabilité, répression et perturbation

214. Les réponses axées sur la responsabilité, la répression et la perturbation concernent les situations dans lesquelles les comportements liés à la FIMI ont des conséquences juridiques ou réglementaires. Elles visent à établir les responsabilités, à prendre les mesures appropriées lorsque les seuils juridiques sont atteints et à limiter la capacité opérationnelle des réseaux de manipulation coordonnée.

¹²⁸ Service européen pour l'action extérieure, EEAS Reports on Foreign Information Manipulation and Interference (2023-2025), faisant référence à des indicateurs observables d'activité coordonnée, tels que les schémas d'amplification, la diffusion synchronisée, le comportement des réseaux ou les structures narratives récurrentes.

¹²⁹ Service européen pour l'action extérieure, Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation and Interference (FIMI), décrivant un cadre analytique axé sur les comportements coordonnés et les schémas de diffusion plutôt que sur l'évaluation des contenus.

¹³⁰ Règlement (UE) 2022/2065 relatif à un marché unique des services numériques (règlement sur les services numériques), en particulier articles 36 et 48, prévoyant des mécanismes de réaction aux crises et une coopération structurée, y compris la désignation de points de contact et des modalités de partage rapide d'informations avec les très grandes plateformes en ligne et les moteurs de recherche.

215. Ces réponses peuvent prendre différentes formes selon la nature et la gravité du comportement concerné. Il peut ainsi s'agir de mesures administratives et réglementaires, de mesures restrictives et ciblées, de mesures d'enquête financière et de lutte contre la corruption et, le cas échéant, de mesures pénales¹³¹.

1. Mesures administratives et réglementaires

216. Ces mesures font suite à l'identification de certains comportements ou au non-respect des obligations en vigueur. Contrairement aux réponses axées sur la gouvernance, qui traitent principalement les risques systémiques et les vulnérabilités au sein de l'environnement informationnel, elles concernent l'application des règles à des cas spécifiques et peuvent donner lieu à des injonctions correctives ou à des sanctions¹³².

217. Ces mesures peuvent être, entre autres, des amendes, des injonctions de mise en conformité, des obligations de correction, la suspension de services ou fonctionnalités spécifiques, ou d'autres sanctions prévues par le droit interne. Elles sont appliquées par les autorités de surveillance ou de réglementation compétentes, sur la base des procédures établies et sous réserve des garanties relatives à la légalité, à la proportionnalité et au respect des procédures régulières¹³³.

2. Mesures restrictives et ciblées

218. Ces mesures sont destinées à limiter la capacité opérationnelle des acteurs impliqués dans les activités liées à la FIMI. Elles visent des personnes, entités ou réseaux spécifiques et peuvent inclure le gel des avoirs, l'interdiction de certaines transactions, l'interdiction de voyager ou d'autres mesures restrictives prévues par les régimes de sanctions nationaux ou internationaux.

219. L'adoption de mesures restrictives et ciblées doit s'appuyer sur une base juridique claire et respecter les normes applicables en matière de droits humains. Ces mesures doivent être assorties de garanties procédurales appropriées, notamment la transparence des critères de désignation, l'accès à des mécanismes de réexamen ou de recours et une réévaluation périodique le cas échéant.

220. Dans certains contextes, des mesures touchant des médias ont été adoptées dans le cadre de régimes de sanctions ou de la réglementation sur l'audiovisuel. Compte tenu de leurs implications pour la liberté des médias, ce type d'action nécessite une base juridique claire, une stricte proportionnalité et un contrôle juridictionnel effectif au titre de l'article 10 de la Convention.

221. L'attribution publique et la révélation d'activités de manipulation coordonnée peuvent également faire partie de stratégies de perturbation, réduisant leur crédibilité, limitant l'amplification et renforçant la responsabilisation.

222. Leur objectif est de prévenir de nouvelles activités préjudiciables et de protéger l'intégrité des processus démocratiques, et non de restreindre l'expression licite.

3. Mesures d'enquête financière et de lutte contre la corruption

223. Ces mesures visent à identifier, tracer et, le cas échéant, interrompre les flux financiers qui permettent les activités liées à la FIMI. En s'attaquant aux structures économiques, elles cherchent à réduire la viabilité et la portée des réseaux de FIMI.

224. Elles peuvent inclure la conduite d'enquêtes financières parallèles, le traçage des avoirs, le renforcement des obligations de transparence et l'application de cadres de lutte contre le blanchiment de capitaux ou la corruption. Le traçage des transactions utilisant des instruments financiers numériques tels que les cryptoactifs, conformément au droit national et international, fait partie de ces outils.

225. La perturbation financière, notamment le traçage et le gel des avoirs, l'interruption des flux de financement et la mise au jour des réseaux financiers, peut réduire considérablement la viabilité et la portée des opérations de FIMI coordonnée.

226. Dans certains cas, les acteurs impliqués dans des activités liées à la FIMI peuvent être motivés par des incitations financières. Pour perturber les opérations et réseaux de FIMI, il peut donc être important de s'attaquer aux flux financiers servant à financer ces activités ou à rémunérer les personnes impliquées. Cela

¹³¹ Les aspects pénaux de ces phénomènes sont examinés plus en détail au chapitre 5.

¹³² Règlement (UE) 2022/2065 (règlement sur les services numériques), notamment articles 34 et 35 sur l'évaluation et l'atténuation des risques systémiques, et article 52 sur les sanctions.

¹³³ Règlement (UE) 2022/2065 (règlement sur les services numériques), en particulier articles 52 à 54 sur les sanctions et les mécanismes d'application.

peut passer par un renforcement des enquêtes financières et de la coordination entre les autorités compétentes, en particulier lorsque les transactions utilisent des instruments financiers numériques tels que les cryptoactifs.

4. Mesures pénales

227. Ces mesures peuvent s'appliquer lorsque les activités liées à la FIMI atteignent le seuil des infractions prévues par le droit interne. Elles sont soumises à des exigences strictes en matière de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Leur champ d'application, leurs conditions et leurs garanties sont examinés au chapitre 5.

F. Coopération et coordination

228. Les réponses axées sur la coopération et la coordination jouent un rôle central dans la lutte contre la FIMI. Compte tenu de la nature transfrontalière de la manipulation de l'information et de l'ingérence, qui font intervenir de nombreux acteurs et se déroulent souvent de manière simultanée, les ripostes isolées ou purement nationales sont rarement suffisantes. Cette catégorie de réponses vise à permettre une harmonisation, un partage d'informations et une action conjointe entre les institutions et les juridictions.

229. Les mesures prises dans le cadre de ces réponses ne sont pas vraiment nouvelles sur le fond. Elles font le lien entre les capacités existantes, réduisent la fragmentation et améliorent la rapidité et la cohérence des réponses. Elles permettent ainsi de renforcer l'efficacité des réponses axées sur la résilience, la gouvernance, la détection et la responsabilité.

230. Ce volet est particulièrement pertinent lorsque les activités de FIMI touchent simultanément plusieurs États ou environnements informationnels, ou lorsque les acteurs, les infrastructures ou les conséquences dépassent le cadre des frontières nationales. Dans de tels contextes, la coordination contribue à la connaissance de la situation, à la cohérence des réponses et au soutien mutuel.

1. Mécanismes de coordination nationale

231. Au niveau national, les mécanismes de coordination visent à réunir les pouvoirs publics compétents et les parties prenantes associées à la lutte contre la FIMI. Il peut s'agir d'organismes chargés de la réglementation des médias, de l'intégrité des élections, de la cybersécurité, de la communication stratégique, de la politique étrangère et de la protection des droits fondamentaux.

232. Les réponses apportées sur le plan de la coordination nationale ont généralement pour but de clarifier les rôles et les responsabilités, de faciliter le partage d'informations et de promouvoir une prise de décision cohérente. En améliorant la coordination interne, elles réduisent le risque que les ripostes aux activités de FIMI soient fragmentées ou contradictoires.

233. La coordination nationale, pour être efficace, nécessite souvent des interfaces structurées entre les pouvoirs publics et les acteurs non étatiques, notamment les médias indépendants, les organisations de la société civile et les expert-es universitaires. Ce type de coopération peut renforcer les capacités d'analyse et la réactivité, tout en préservant l'indépendance des acteurs participants.

234. En matière de communication publique, la parole des pouvoirs publics n'est pas toujours considérée comme la plus digne de confiance. Une coordination efficace devrait par conséquent rassembler des acteurs indépendants et crédibles, tout en respectant pleinement la liberté des médias et les responsabilités institutionnelles.

235. Divers modèles institutionnels ont vu le jour dans les États membres pour renforcer les réponses nationales à la FIMI. Il s'agit notamment d'unités opérationnelles spécialisées dans la détection des ingérences numériques étrangères, d'organes indépendants qui travaillent sur la résilience psychologique ou sociétale, ou encore de structures de communication stratégique chargées de coordonner l'analyse et la communication publique.

236. La France, par exemple, a mis en place VIGINUM, un service de détection des ingérences numériques étrangères. La Suède a créé l'Agence de défense psychologique, dotée d'un large mandat en matière de résilience face aux influences exercées dans le domaine de l'information. La République de Moldova a élaboré des structures de communication stratégique visant à coordonner les réponses institutionnelles aux manipulations de l'information. Ces modèles reflètent une diversité de traditions constitutionnelles, de perceptions des menaces et de dispositions administratives. La Pologne a elle aussi mis en place des structures gouvernementales chargées de surveiller, d'analyser et de coordonner les réponses aux manipulations étrangères de l'information dans l'espace informationnel.

2. Coopération transfrontalière et internationale

237. Les réponses axées sur la coopération transfrontalière et internationale ont trait au caractère transnational de la FIMI. Elles facilitent l'échange d'informations, d'analyses et d'alertes entre les États et les partenaires internationaux concernés, notamment grâce à des mécanismes d'alerte précoce, et contribuent à une lecture commune des schémas et tactiques émergents.

238. La coopération peut prendre maintes formes : échanges bilatéraux, cadres de coordination régionale, participation à des plateformes multilatérales, etc. Elle peut aussi donner lieu à une assistance technique, à des initiatives de formations conjointes, à des échanges entre pairs et au partage de bonnes pratiques entre États voisins ou partenaires, y compris lors de la préparation des processus électoraux. Ces mécanismes visent à réduire les doublons, à améliorer la comparabilité des analyses et à permettre des ripostes coordonnées le cas échéant. Dans certains contextes, la coopération peut également s'appuyer sur des canaux accélérés ou structurés pour partager des informations, le cas échéant, et sur des points de contact désignés pour faciliter la coordination en temps utile, conformément aux garanties juridiques applicables.

239. Les réponses axées sur la coopération internationale sont généralement non contraignantes et reposent sur la confiance mutuelle, la participation volontaire et l'engagement politique. Leur flexibilité permet de s'adapter à l'évolution des menaces, même si tous les États participants ne présentent pas forcément le même niveau d'engagement ou les mêmes capacités.

240. Comme les autres catégories de réponses, les mécanismes de coopération doivent être strictement encadrés sur le plan juridique et sous l'angle des droits humains. Il est impératif de respecter les cadres juridiques nationaux, les exigences en matière de protection des données et les normes relatives à la liberté d'expression pour garantir la légitimité et la pérennité de la coordination transfrontalière.

241. Les organisations de la société civile, les chercheurs et chercheuses indépendants, les journalistes, les institutions universitaires et les autres acteurs non étatiques jouent également un rôle important dans l'analyse des schémas de manipulation, dans le partage des méthodologies et dans le renforcement de la résilience au-delà des frontières.

CHAPITRE 5 – RESPONSABILITÉ, DROIT PÉNAL ET GARANTIES EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS

242. Ce chapitre analyse le rôle que peut jouer le droit pénal dans la lutte contre les comportements liés à la FIMI, ainsi que les garanties applicables en matière de droits humains. Il examine les conditions générales dans lesquelles une incrimination pourrait se justifier et les cadres pénaux applicables à certains comportements liés à la FIMI.

A. Conditions générales d'incrimination

243. Le droit pénal peut jouer un rôle spécifique dans la lutte contre la FIMI. Cet outil doit néanmoins être envisagé en dernier ressort, c'est-à-dire uniquement lorsque les réponses axées sur la résilience et la gouvernance et les autres mesures moins intrusives s'avèrent clairement insuffisantes. Le recours au droit pénal soulève des préoccupations et des questions sensibles, en particulier pour les États démocratiques, car les sanctions pénales ont un impact direct sur la jouissance et l'exercice des droits humains et sur l'État de droit.

244. Toute réponse de nature pénale doit respecter strictement le principe de légalité, selon lequel les infractions doivent être clairement définies et prévisibles. Des formulations vagues ou ouvertes risquent d'entraîner une insécurité juridique et de se traduire par une application arbitraire ou disproportionnée, en particulier dans les contextes politiquement sensibles.

245. L'incrimination devrait donc être limitée aux comportements atteignant un seuil élevé de gravité. Les formes les plus préjudiciables et les plus graves de comportements liés à la FIMI, c'est-à-dire susceptibles de porter gravement atteinte aux processus démocratiques ou aux droits fondamentaux, sont les seules à pouvoir justifier un recours au droit pénal.

246. Une autre exigence essentielle concerne les éléments subjectifs, notamment l'intention et la connaissance. La responsabilité pénale doit se fonder sur des preuves montrant clairement que l'auteur était conscient de la nature du comportement et de ses effets préjudiciables, et qu'il a agi dans l'ombre avec l'intention de manipuler l'information, de permettre une ingérence et de causer un préjudice grave.

247. Les difficultés en matière d'attribution et de preuves sont particulièrement importantes dans les affaires de FIMI. L'imputation d'un comportement à des personnes ou entités identifiables, qui s'affranchissent souvent des frontières en ayant recours à la dissimulation, soulève des questions complexes sous l'angle de la preuve et du respect des procédures régulières, auxquelles il convient de répondre.

248. Les mesures pénales doivent délimiter clairement les activités licites. L'expression légitime, le débat politique, le militantisme et la dissidence doivent rester pleinement protégés. Le cadre pénal doit toujours prévoir des garanties solides afin que les ripostes à la FIMI n'entravent pas la participation démocratique licite et n'aient pas d'effet dissuasif sur la liberté d'expression¹³⁴, en particulier celle des médias, des journalistes et des autres « chiens de garde ».

249. Selon la jurisprudence de la Cour, la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent¹³⁵. La Cour a maintes fois confirmé le droit de diffuser, de bonne foi, des informations sur les sujets d'intérêt général, même lorsque cela donnait lieu à des déclarations préjudiciables sur des particuliers¹³⁶. L'article 10, paragraphe 2, de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions dans le domaine du discours politique ou des questions d'intérêt général¹³⁷. Des garanties appropriées doivent être mises en place pour parer à toute application abusive des dispositions pénales dans un contexte politique.

250. Le fait de trouver de petits dénominateurs communs offrirait un autre avantage. Ceux-ci pourraient en effet servir de base à une coopération entre États, malgré la diversité de traditions juridiques, de seuils d'incrimination et de modèles répressifs.

251. Enfin, tout cadre doit respecter les systèmes juridiques nationaux et le principe de subsidiarité. L'objectif n'est pas d'harmoniser les structures pénales ni d'imposer des infractions uniformes, mais de proposer des points de référence communs susceptibles d'être adaptés aux diverses traditions constitutionnelles et pénales.

B. Principes et obligations relatifs aux droits humains en matière d'incrimination

252. Lorsqu'un État, pour garantir la stabilité et l'effectivité d'un système démocratique, prend des mesures portant atteinte à des droits individuels, il doit veiller à trouver un équilibre entre la défense de la société démocratique et la protection des droits individuels¹³⁸.

253. Le fait de contraindre des personnes ou des organisations à divulguer des informations personnelles, ou d'entraver leur capacité à s'exprimer librement et/ou à s'associer avec des personnes/entités de leur choix, peut faire entrer en jeu différentes dispositions de la Convention, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), la liberté d'expression (article 10), la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9 combiné avec l'article 10) et/ou la liberté de réunion et d'association (article 11, seul ou combiné avec l'article 10). Ce type de mesure peut aussi mettre en jeu l'article 14 de la Convention (interdiction de discrimination).

254. Ces considérations doivent aussi être comprises à la lumière des obligations qui incombent aux États en vertu de la Convention. Ceux-ci ont en effet l'obligation négative d'éviter toute ingérence indue dans l'exercice des droits garantis par la Convention, ainsi que l'obligation positive, conformément à la jurisprudence de la Cour, de protéger ces droits lorsqu'ils sont menacés, y compris dans le contexte d'une ingérence étrangère. En outre, aux termes de l'article 17, les droits reconnus dans la Convention ne peuvent être invoqués pour justifier des activités visant à porter atteinte à ces mêmes droits. Les droits consacrés par la Convention ne peuvent être valablement restreints que si les trois conditions de légalité, de légitimité et de nécessité dans une société démocratique énoncées dans les dispositions pertinentes de la Convention sont remplies. La condition de légalité est remplie lorsque la restriction est prévue par la loi – c'est-à-dire qu'elle a une base juridique claire, précise et prévisible, permettant aux personnes/organisations de réguler leur conduite et de prévoir les conséquences de leurs actes. Pour satisfaire à la deuxième condition, la restriction doit poursuivre l'un des buts légitimes énoncés dans la disposition pertinente de la Convention. Enfin, pour respecter la troisième condition, elle doit répondre à un besoin social impérieux d'atteindre le but légitime et être proportionnée à ce but.

¹³⁴ La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les mesures pénales même relativement légères (une amende, voire une condamnation sans sanction) étaient susceptibles de « décourager la libre discussion de sujets d'intérêt général », affaire *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, requête n° 13778/88, arrêt du 25 juin 1992 ; affaire *Nikula c. Finlande*, requête n° 31611/96, arrêt du 21 mars 2002, par. 54.

¹³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Janowski c. Pologne*, requête n° 25716/94, arrêt du 21 janvier 1999, par. 30, et jurisprudence citée ; affaire *Kita c. Pologne*, citée plus haut, par. 36.

¹³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Kita c. Pologne*, citée plus haut, par. 37.

¹³⁷ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Brzeziński c. Pologne*, citée plus haut, par. 53 ; affaire *Feldek c. Slovaquie*, requête n° 29032/95, arrêt du 12 octobre 2001, par. 74.

¹³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, citée plus haut, par. 114 et 115.

255. En matière de liberté d'expression, les États doivent faire preuve de retenue dans l'usage de la voie pénale et dans l'imposition de peines privatives de liberté. Une condamnation pénale constitue l'une des formes les plus graves d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression, surtout si elle est prononcée dans le cadre d'un débat politique ; le recours à une telle mesure ne se justifie que lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints¹³⁹.

256. Les mesures visant à lutter contre l'ingérence dans les élections font entrer en jeu le droit à des élections libres, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Pour respecter cette disposition, elles doivent être légales, poursuivre un but légitime et être proportionnées. Elles sont par ailleurs susceptibles d'enfreindre les articles 10 et 11 de la Convention.

257. L'incrimination des comportements liés à la FIMI met en jeu l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté), l'article 6 (droit à un procès équitable) et éventuellement l'article 7 (pas de peine sans loi) de la Convention. Pour satisfaire aux conditions de légalité au regard de l'article 5, les mesures pénales doivent être conformes aux principes de l'État de droit, de la sécurité juridique, de la proportionnalité et de la protection contre l'arbitraire. Les droits et les garanties procédurales prévus à l'article 6 de la Convention doivent être respectés pour toute personne faisant l'objet de poursuites pénales.

258. Il convient de noter que les traités du Conseil de l'Europe relatifs à l'établissement et à l'application d'une incrimination pénale prévoient des garanties explicites en matière de liberté d'expression, de liberté d'association et de liberté de religion conformément à la Convention¹⁴⁰.

259. La législation pénale visant à lutter contre le risque d'ingérence étrangère dans les élections résultant d'une manipulation coordonnée et intentionnelle de l'information, notamment par la désinformation¹⁴¹ et la conduite de campagnes d'influence, est susceptible de porter atteinte au droit à la liberté d'expression, notamment au droit de recevoir et de communiquer des informations, énoncé à l'article 10 de la Convention. Faute de définir de manière claire et précise les comportements visés, tels que la « désinformation » ou la diffusion d'« informations fausses et trompeuses », et de fixer des critères précis pour évaluer l'intention et la gravité du préjudice potentiel pour le public, la loi risque de ne pas satisfaire aux exigences de l'article 10 en matière de sécurité juridique¹⁴². Les concepts employés, s'ils sont trop larges, risquent de faire entrer dans leur champ l'expression légitime d'opinions ou la citation (par exemple par les journalistes) d'opinions de tiers. Les normes du Conseil de l'Europe ne prônent pas une large incrimination de la désinformation en tant que telle. Les mesures pénales dans ce domaine, quand bien même elles seraient acceptables, doivent rester exceptionnelles et n'être utilisées qu'en dernier ressort. Elles doivent se limiter aux comportements clairement définis impliquant une intention et un préjudice grave, conformément à l'article 10 de la Convention, notamment pour éviter tout effet dissuasif sur la liberté d'expression¹⁴³.

260. L'incrimination de certaines formes de manipulation coordonnée et intentionnelle de l'information peut être disproportionnée lorsqu'il existe d'autres solutions efficaces. Les autres ripostes peuvent être par exemple le contre-discours, notamment la réfutation publique des fausses allégations, le fait d'encourager les personnes et les organisations à publier des rectificatifs, ou encore l'instauration d'une obligation pour les réseaux sociaux de retirer rapidement les contenus illicites après une plainte.

261. Lors d'élections, le recours au droit pénal en cas de manipulation coordonnée et intentionnelle de l'information risque de mettre en jeu l'obligation qui incombe aux États, en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, d'organiser des élections dans des conditions qui n'entravent pas la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif. Les États membres doivent maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel. Ils doivent également garantir la circulation des opinions politiques et des informations en période préélectorale. Dans ce contexte, la nécessité de protéger la liberté d'expression n'en est que plus forte. L'égalité des chances doit être garantie aux candidat·es. L'État a le devoir d'adopter des mesures positives pour assurer le pluralisme¹⁴⁴.

¹³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Rouillan c. France*, requête n° 28000/19, arrêt du 23 juin 2022, par. 74 (et jurisprudence citée).

¹⁴⁰ Par exemple la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, article 12, ou son Protocole additionnel, article 8.

¹⁴¹ Voir chapitre 2, section D, pour la définition analytique de la désinformation utilisée dans la présente étude, y compris la référence aux comportements coordonnés et inauthentiques.

¹⁴² À cet égard, la Cour estime qu'il y a lieu de distinguer entre les déclarations factuelles, dont la matérialité peut se prouver, et les jugements de valeur, qui ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude. L'obligation de preuve, dans ce cas, est donc impossible à remplir et porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, élément fondamental du droit garanti par l'article 10 de la Convention. La qualification d'une déclaration en fait ou en jugement de valeur relève en premier lieu de la marge d'appréciation des autorités nationales. Cependant, en cas de jugement de valeur, la proportionnalité de l'ingérence dépend de l'existence d'une base factuelle suffisante sur laquelle reposent les propos litigieux : à défaut, ce jugement de valeur pourrait se révéler excessif, voir affaire *Kita c. Pologne*, requête n° 57659/00, arrêt du 8 juillet 2008, par. 40, et affaire *Jerusalem c. Autriche*, requête n° 26958/95, arrêt du 27 février 2001, par. 43.

¹⁴³ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Nikula c. Finlande*, requête n° 31611/96, arrêt du 21 mars 2002, par. 54.

¹⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Bradshaw et autres c. Royaume-Uni*, citée plus haut, par. 118-120 et 131.

C. Cadres de droit pénal applicables aux comportements liés à la FIMI

1. Catégories existantes de comportements relevant du droit pénal et ayant un lien avec la FIMI

262. Les paragraphes ci-dessous décrivent des catégories de comportements qui sont déjà visés par le droit pénal de plusieurs États membres et qui peuvent correspondre en partie à des comportements liés à la FIMI. Ils ne proposent pas la création de nouvelles infractions.

263. Certaines formes de comportement déjà traitées dans les cadres de droit pénal en vigueur peuvent être pertinentes dans des contextes liés à la FIMI, à condition que soient prévus des seuils et des garanties juridiques stricts. Ces infractions ne visent pas la FIMI en tant que telle, mais peuvent s'appliquer lorsqu'un comportement lié à la FIMI correspond en partie à un comportement relevant clairement du droit pénal.

264. Un comportement lié à l'espionnage peut être pertinent dans certains contextes liés à la FIMI. C'est le cas, par exemple, lorsque des informations obtenues secrètement sont ensuite utilisées dans le cadre d'activités FIMI.

265. Le sabotage - y compris le sabotage facilité par des moyens cyber - englobe la perturbation ou la détérioration intentionnelles de systèmes, d'infrastructures ou de processus démocratiques. Lorsque ces actes sont liés à une ingérence étrangère, ils peuvent correspondre en partie à des comportements liés à la FIMI.

266. Lorsqu'elles existent en droit interne, les infractions spécifiques à l'ingérence étrangère visent des actes délibérés commis par des acteurs étrangers, ou pour leur compte, dans le but de fragiliser les institutions démocratiques, les pouvoirs publics ou la cohésion sociale. Ces dispositions ne sont pas destinées à incriminer la FIMI, mais peuvent s'appliquer lorsqu'un comportement lié à la FIMI correspond en partie à une infraction d'ingérence étrangère.

267. Les infractions d'ingérence électorale concernent des comportements visant les processus électoraux, les campagnes politiques ou le financement politique. Ces dispositions sont particulièrement pertinentes lorsque la manipulation a pour but de fausser les résultats des élections ou d'entamer la confiance dans la légitimité démocratique.

268. Dans plusieurs États membres, les comportements liés à la FIMI ne sont pas considérés comme une catégorie d'infractions distincte. Ils peuvent relever d'infractions contre la sécurité ou contre les intérêts de l'État lorsqu'ils font partie d'opérations d'influence malveillantes, systématiques et coordonnées, menées pour le compte - ou sous la direction ou le contrôle - d'un acteur étranger. Pour que la responsabilité pénale puisse être engagée, il faut que certains éléments aient été clairement établis, notamment la connaissance de la nature du comportement et l'intention de causer un préjudice grave à un intérêt public spécifiquement identifié. Une incrimination large ou fondée sur des contenus peut présenter des risques importants pour la liberté d'expression.

269. Enfin, des dispositions relatives à certains types de discours ou d'incitation peuvent trouver à s'appliquer lorsque ces formes d'expression sont délibérément instrumentalisées dans le cadre d'opérations FIMI, en particulier lorsqu'elles visent des groupes spécifiques et contribuent à des stratégies plus larges de déstabilisation, d'exclusion ou d'érosion démocratique¹⁴⁵.

270. En outre, dans certains États membres, les violations de régimes de sanctions adoptés en riposte à une ingérence étrangère ou à des menaces hybrides peuvent constituer des infractions pénales plutôt que des infractions administratives. Le caractère pénal des sanctions rend compte de la gravité des infractions liées à l'ingérence étrangère et de leurs conséquences potentielles pour la sécurité nationale.

2. Exemples de modes d'incrimination utilisés dans des États membres du Conseil de l'Europe

271. Un nombre limité d'États ont introduit des infractions autonomes visant spécifiquement l'ingérence étrangère. Ces dispositions érigent expressément en infraction pénale certaines formes d'ingérence liées à l'étranger ; elles traduisent le choix fait par le législateur de nommer et de cibler plus directement l'élément étranger¹⁴⁶.

272. Le plus souvent, les États appliquent des dispositions pénales existantes aux comportements liés à la FIMI, lorsque sont réunis les éléments matériels constitutifs des infractions visées par ces dispositions. Les réponses de la justice pénale peuvent s'appuyer sur des catégories d'infractions contre la sécurité ou contre

¹⁴⁵ L'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques impose aux États d'interdire toute propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.

¹⁴⁶ Par exemple, la Norvège a introduit en 2024 des dispositions pénales (articles 130 et 130a de son Code pénal) concernant l'influence d'acteurs du renseignement étrangers. D'autres pays, comme l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, ont fait de même.

l'ordre public, qui sont appliquées à de nouveaux modes d'ingérence lorsque les seuils juridiques sont atteints¹⁴⁷.

273. Certains systèmes juridiques prévoient également des infractions concernant l'ingérence électorale et le financement étranger, qui peuvent devenir pertinentes lorsque le comportement vise des processus électoraux, des campagnes politiques ou le financement politique, et qu'il atteint les seuils juridiques applicables¹⁴⁸. Parmi les exemples cités dans les données comparatives figurent la France, l'Italie et l'Espagne.

274. Les infractions liées à la cybercriminalité peuvent, elles aussi, devenir pertinentes pour la FIMI, en particulier lorsque la manipulation de l'information est rendue possible par le piratage, l'accès illégal, l'atteinte à l'intégrité de données ou la perturbation de services numériques, à condition que les éléments juridiques applicables soient réunis¹⁴⁹.

275. Une autre technique législative récurrente consiste à considérer la participation étrangère comme une circonstance aggravante, ce qui permet aux tribunaux d'alourdir les peines lorsqu'une infraction est commise pour le compte - ou sous la direction ou le contrôle - d'un acteur étranger¹⁵⁰.

276. Certains États membres ont introduit des dispositions plus spécifiques selon lesquelles le fait d'influencer intentionnellement les pouvoirs publics ou les processus décisionnels démocratiques est passible de sanctions pénales. Ces dispositions peuvent s'appliquer lorsque le comportement porte atteinte à des intérêts essentiels de l'État ou à l'ordre démocratique et constitutionnel. Par exemple, la Belgique s'est dotée de dispositions érigeant en infraction pénale le fait de communiquer des informations fausses ou trompeuses aux pouvoirs publics dans l'intention de porter atteinte à l'ordre démocratique. En droit belge est aussi passible de sanctions pénales le fait d'influencer intentionnellement des processus décisionnels démocratiques au profit d'un État étranger ou d'une entité sous contrôle étranger, par des méthodes illégales.

3. Adaptation de notions de droit pénal

277. Certains États membres ont interprété ou adapté des infractions existantes de manière à ce qu'elles englobent des éléments liés à la FIMI, qui sont ainsi intégrés dans des catégories de droit pénal déjà établies. Cette approche permet de réprimer les comportements préjudiciables sans créer des catégories d'infractions entièrement nouvelles.

278. Dans ce contexte, il peut être jugé utile d'utiliser des circonstances aggravantes. C'est un moyen de faire en sorte que des éléments comme l'implication ou la coordination étrangères, ou la poursuite d'un objectif stratégique, puissent justifier des sanctions plus sévères, tout en préservant la structure fondamentale des infractions existantes.

279. Cette méthode permet aussi d'éviter les doubles emplois. Lorsque des outils juridiques adéquats existent déjà, il est souvent préférable de les adapter plutôt que de créer de nouvelles infractions qui correspondent en partie à des infractions figurant déjà dans la législation pénale et qui risquent d'être source de confusion et de poser des problèmes d'application.

4. Responsabilité pénale des personnes morales

280. Le rôle potentiel des personnes morales mérite aussi d'être examiné attentivement. Des entreprises, des organisations ou d'autres intermédiaires peuvent être impliqués dans des comportements liés à la FIMI. La FIMI se caractérise par un lien avec l'étranger, mais les acteurs impliqués peuvent être des entités étatiques ou non étatiques, ainsi que leurs mandataires. Ci-dessous est examinée la possibilité que la responsabilité pénale de personnes morales se trouve engagée dans ce contexte.

281. Cette question de la responsabilité pénale des personnes morales se pose notamment lorsqu'une plateforme est impliquée, c'est-à-dire lorsque ses services ou ses infrastructures sont utilisés pour amplifier, faciliter ou monétiser une campagne de manipulation, sans que la plateforme soit nécessairement à l'origine de la campagne. Toute réponse juridique apportée dans un tel cas doit faire clairement la distinction entre la participation intentionnelle et la simple contribution passive ou technique.

282. Les approches suivies dans ce domaine doivent rester compatibles avec les normes du Conseil de l'Europe, notamment les principes existants en matière de responsabilité des entreprises, de liberté d'expression et de responsabilité des intermédiaires. Cela suppose d'éviter les modèles de responsabilité automatique ou stricte qui pourraient compromettre la sécurité juridique ou l'innovation.

¹⁴⁷ C'est le cas en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, par exemple.

¹⁴⁸ C'est le cas en France, en Italie et en Espagne, par exemple.

¹⁴⁹ C'est le cas en Roumanie et au Royaume-Uni, par exemple.

¹⁵⁰ C'est le cas en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni, par exemple.

283. Les mesures concernant les personnes morales doivent respecter le principe de proportionnalité, garantir une procédure régulière et prévoir des recours effectifs, compte tenu notamment du rôle indirect et complexe que les organisations peuvent jouer dans les écosystèmes informationnels.

5. Complicité, rôle des mandataires et participation indirecte

284. Il convient aussi de prêter attention aux formes d'assistance susceptibles de favoriser des comportements liés à la FIMI. L'assistance peut consister, par exemple, à apporter un soutien financier, technique ou logistique qui permet la conduite ou la poursuite d'opérations d'influence, sans participer directement aux actes de manipulation proprement dits.

285. Le recours à des mandataires est une caractéristique récurrente des opérations FIMI : des intermédiaires, des organisations servant de paravent ou des prestataires de services agissent pour le compte d'acteurs étrangers afin de dissimuler l'origine, l'intention ou la coordination des opérations. Un tel montage rend difficile d'établir les responsabilités et de faire la distinction entre implication directe et indirecte.

286. Il est utile d'avoir conscience de cette dynamique pour détecter les contributions indirectes aux infractions liées à la FIMI, tout en maintenant des seuils clairs en ce qui concerne l'intention, la connaissance de la finalité et la contribution matérielle. Toute incrimination devrait donc être étroitement encadrée et fondée sur des exigences strictes en matière de preuves afin d'éviter une répression excessive.

6. Coopération internationale et entraide judiciaire en matière pénale

287. La nature transfrontalière des opérations FIMI est un défi majeur pour toute réponse juridique, car les activités concernées s'étendent souvent sur plusieurs juridictions et impliquent des acteurs, des infrastructures et des victimes situés dans différents États. Cela complique beaucoup la collecte des preuves, notamment l'accès aux données détenues à l'étranger, l'attribution du comportement et l'identification des acteurs responsables.

288. Pour être efficaces, les réponses doivent donc s'appuyer sur une coopération internationale et, le cas échéant, sur une entraide judiciaire entre les États. Des instruments du Conseil de l'Europe constituent des bases importantes à cet égard, en particulier la Convention sur la cybercriminalité, qui facilite la coopération en matière de preuves électroniques, et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et ses protocoles additionnels, qui soutiennent la coopération transfrontalière en matière d'enquêtes et de procédures. Ces outils peuvent contribuer à réprimer les comportements liés à la FIMI, même s'ils n'ont pas été conçus spécialement à cette fin.

D. Questions de droits humains liées à certaines autres mesures de lutte contre la FIMI

289. La présente partie est consacrée à des questions de droits humains soulevées par certaines mesures juridiques adoptées dans les États membres pour combattre la FIMI. Les obligations et principes pertinents découlant de la Convention, examinés plus haut, s'appliquent aussi dans ce contexte.

290. Des mesures ayant des conséquences pour la participation à la vie politique, le financement des partis ou les processus électoraux peuvent mettre en cause le droit à des élections libres consacré par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Les mesures réglementaires ne constituent pas toutes une ingérence dans l'exercice de ce droit. Certes, les États jouissent d'une marge d'appréciation pour réglementer les questions électorales, mais toute ingérence doit être justifiée, poursuivre un but légitime et rester proportionnée.

1. Interdiction du financement étranger des partis politiques et des candidatures

291. L'interdiction des dons d'origine étrangère (d'États étrangers, par exemple) en faveur de partis politiques et de campagnes électorales serait, en principe, conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Certains États membres ont adopté des dispositions législatives interdisant les prêts accordés aux partis politiques par des entités juridiques autres que des partis politiques ou des banques de l'Espace économique européen (EEE). Un autre moyen de limiter les sources de financement des campagnes est d'autoriser uniquement les contributions versées par des groupes ou des individus basés dans le pays, ou par des électeurs ou électrices installés à l'étranger mais inscrits sur les listes électorales du pays. Un État membre interdit non seulement aux partis politiques, mais aussi aux candidatures, de recevoir un appui étranger et rend toute infraction à cette interdiction passible de sanctions pénales¹⁵¹.

¹⁵¹ Hongrie, Code pénal, article 350/A intitulé « Influence illégale sur la volonté des électeurs ».

292. Pour être justifiée sous l'angle de l'article 11 de la Convention, l'interdiction du financement étranger des partis politiques et des candidat-es doit remplir la condition de nécessité dans une société démocratique. Une telle interdiction décidée par un État membre peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » si, par exemple, le financement est utilisé pour poursuivre un objectif incompatible avec la Constitution ou les lois de cet État. L'interdiction peut aussi être justifiée lorsque le financement provenant d'une source étrangère porte atteinte à l'équité ou à l'intégrité de la compétition politique, contribue à fausser le processus électoral, constitue une menace pour l'intégrité du territoire national ou fait obstacle à un développement démocratique efficace. Pour déterminer si une interdiction est justifiée, il faut évaluer chaque cas à la lumière du cadre législatif global régissant le financement des partis et à la lumière des obligations internationales de l'État, y compris, le cas échéant, ses obligations en tant que membre de l'UE¹⁵².

293. Lorsque les interdictions juridiques ne sont pas assorties de garanties qui permettent aux ressortissant-es de l'État concerné vivant à l'étranger de faire des dons, il y a un risque d'ingérence injustifiée dans l'exercice de leurs droits au titre de l'article 11 de la Convention. Lorsqu'aucune dérogation à ces interdictions n'est prévue pour permettre à des partis actifs au niveau international de mener des activités de coopération légitimes, cette absence peut porter atteinte à leur droit d'association au titre de l'article 11 de la Convention¹⁵³.

294. Interdire à des candidat-es de recevoir et d'utiliser des fonds étrangers porte atteinte au droit de se présenter aux élections protégé par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Lorsque l'interdiction est formulée en termes généraux et qu'elle frappe les financements provenant de particuliers ou de partis politiques, ou les financements reçus en dehors des processus électoraux, elle risque de porter atteinte à la liberté d'association des forces politiques et de ne pas satisfaire au critère de nécessité/proportionnalité¹⁵⁴.

2. Exclusion d'un parti des élections

295. La décision d'interdire à un parti de participer à des élections au motif qu'il aurait utilisé des fonds étrangers non déclarés constitue une ingérence dans l'exercice, par ce parti, des droits protégés par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Bien qu'une telle interdiction puisse poursuivre le but légitime de protéger l'État de droit et le fonctionnement de la démocratie, elle risque de porter atteinte au droit à des élections libres si elle n'est pas fondée sur des éléments de preuve suffisants et pertinents (qui permettent de conclure que le parti menait des activités illégales) et si elle ne s'accompagne pas de garanties procédurales suffisantes contre l'arbitraire¹⁵⁵.

3. Sanctions applicables en cas de manquement aux obligations de déclaration de l'influence étrangère : exemples et approches

296. Des lois imposant l'obligation de déclarer les arrangements relatifs à l'influence étrangère - par exemple, les activités d'influence politique menées sous la direction d'une puissance étrangère, telles que les communications adressées à de hauts responsables, à des candidat-es à des élections, à des député-es ou à de hauts fonctionnaires - peuvent être assorties de sanctions pénales qui s'appliquent si des arrangements ne sont pas déclarés ou si des activités sont menées en l'absence de déclaration. Les obligations de déclaration peuvent s'étendre à la communication au public de la collecte de fonds sous la direction ou le contrôle d'une entité étrangère et dans le but de promouvoir les intérêts de cette dernière¹⁵⁶.

297. Les organisations de lobbying peuvent être tenues de s'enregistrer auprès des autorités compétentes et de publier des états financiers ; ces obligations devraient aussi s'appliquer *mutatis mutandis* aux personnes physiques ou morales qui exercent des activités de lobbying sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger. Des sanctions peuvent être envisagées en cas de manquement aux obligations de déclaration.

298. Les obligations de transparence imposées aux individus et aux entités peuvent restreindre leur liberté d'association (article 11 lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention). Toutefois, il faudrait éviter des notions comme « puissance étrangère », « mandant étranger » ou « agent d'un mandant étranger » en raison de leur effet stigmatisant potentiel et de la difficulté de les définir. Si ces notions sont utilisées sans être définies avec suffisamment de précision dans la loi, cela compromet la prévisibilité et la sécurité juridique et peut

¹⁵² Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, CDL-AD(2006)014, 31 mars 2006.

¹⁵³ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et BIDDH de l'OSCE, Avis conjoint sur le projet de loi relatif au financement des activités politiques de la République de Serbie, CDL-AD(2010)048, 17-18 décembre 2010 ; Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et BIDDH de l'OSCE, Avis conjoint sur le projet de loi de Malte visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections, CDL-AD(2014)035, 10-11 octobre 2014.

¹⁵⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la loi LXXXVIII de 2023 sur la protection de la souveraineté nationale (Hongrie), CDL-AD(2024)001, 15-16 mars 2024.

¹⁵⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, requêtes n°s 5113/15 et autres, arrêt du 4 novembre 2020, par. 32-38.

¹⁵⁶ Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, article 18-16.

entraîner un risque d'application arbitraire de la loi. Utiliser la notion d'« activités politiques » sans donner de précisions quant aux finalités de ces activités par rapport aux objectifs de la législation crée de l'insécurité pour toutes une série d'activités civiques ou professionnelles légitimes et risque de les rendre assimilables à des infractions pénales¹⁵⁷.

299. Qualifier des organisations de la société civile d'« agents étrangers » risque de stigmatiser et de délégitimer des acteurs de la société civile, des médias et des particuliers, et d'avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention). La création d'un nouveau statut juridique d'« agent étranger » risque de restreindre la capacité des organisations à mener leurs activités et à participer à la vie publique ; en définitive, cette création peut ne pas être justifiée, faute d'être nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 11 de la Convention¹⁵⁸. La création de registres distincts pour les organisations, même si elle est présentée de manière neutre, suscite intrinsèquement de la suspicion à l'égard du financement étranger.

300. L'incrimination de toutes les violations d'obligations de déclaration, sans distinction de gravité, ne satisfait pas aux conditions de nécessité et de proportionnalité prévues à l'article 11 de la Convention. Ces conditions ne sont pas remplies en particulier lorsque des moyens moins intrusifs (civils et administratifs) de faire respecter ces obligations sont disponibles et adaptés aux objectifs du régime de transparence. Lorsque l'on définit des sanctions pénales sans tenir compte de la gravité de l'infraction, notamment de l'existence d'un préjudice réel ou d'une intention malveillante, l'application de ces sanctions risque d'avoir un caractère disproportionné¹⁵⁹.

4. Interdiction du financement étranger de l'audiovisuel

301. Les mesures juridiques qui interdisent aux organismes de radio et de télévision d'accepter des fonds provenant de « puissances étrangères » risquent d'être appliquées de manière arbitraire et de ne pas être conformes aux obligations positives découlant de l'article 10 de la Convention qui consistent à garantir le pluralisme des médias. Lorsque ces mesures sont appliquées indistinctement à toutes les personnes physiques ou morales étrangères et qu'aucune dérogation n'est prévue pour le financement d'activités journalistiques légitimes ou pour les relations commerciales et philanthropiques ordinaires de médias indépendants, elles peuvent ne pas être justifiées, faute d'être nécessaires et proportionnées au regard de l'article 10 de la Convention¹⁶⁰.

5. Interdiction des subventions étrangères

302. Des dispositions législatives interdisant à des particuliers et à des organisations d'accepter, sans autorisation préalable de l'État, des subventions étrangères destinées à la mise en œuvre de projets sociétaux, risquent d'entraîner une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association (article 11 de la Convention). Une telle ingérence peut constituer une violation dans les cas suivants : lorsque la législation ne définit pas de conditions claires et de critères précis à appliquer pour déterminer si l'autorisation doit être accordée ; lorsque l'ingérence ne s'appuie pas sur des preuves d'un besoin sociétal urgent ; en l'absence de mesures donnant accès à un financement national suffisant ; en l'absence de garanties contre des mesures d'exécution d'une portée excessive ; en présence d'un risque de sanctions disproportionnées.

CHAPITRE 6 – ENJEUX ET LACUNES STRUCTURELS DANS LA LUTTE CONTRE LA FIMI

303. Ce chapitre identifie, conformément au mandat du comité, les enjeux et lacunes structurels que présentent les mesures prises par les États membres pour lutter contre la FIMI et autres agissements connexes. Il s'appuie sur l'analyse précédente pour éclaircir les points où subsistent des limitations ou des incohérences, sans préjuger de la nature ou de la portée d'une action future qui pourrait être menée au niveau du Conseil de l'Europe.

¹⁵⁷ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant « l'influence étrangère » (Géorgie), CDL-AD(2025)034, 9–10 octobre 2025.

¹⁵⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Ecodéfense et autres c. Russie*, requête n° 9988/13, arrêt du 10 octobre 2022 ; *Kobaliya et autres c. Russie*, requête n° 39446/16, arrêt du 22 janvier 2025.

¹⁵⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis urgent sur loi sur la transparence de l'influence étrangère (Géorgie), CDL-PI(2024)013, 21 mai 2024.

¹⁶⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant « l'influence étrangère » (Géorgie), CDL-AD(2025)034, 9–10 octobre 2025, par. 104.

A. Divergences dans la compréhension du concept de FIMI

304. L'un des enjeux structurels identifiés dans cette étude concerne les différences dans la façon de concevoir la FIMI au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Bien que le terme soit de plus en plus utilisé dans des contextes politiques et opérationnels et qu'il ait notamment été développé et rendu opérationnel, sa portée et ses effets ne sont pas interprétés de manière uniforme dans l'ensemble de l'Organisation.

305. Comme le montrent les échanges tenus au sein du comité, des divergences subsistent dans la manière de caractériser la FIMI, dans les critères utilisés pour identifier les comportements associés et dans les seuils appliqués pour en évaluer la gravité. Les États membres peuvent aussi avoir des divergences de vues quant à l'éventail des activités considérées comme relevant de ce concept. Ils sont notamment en désaccord sur la relation entre la FIMI et, plus largement, les menaces hybrides ou d'autres formes d'ingérence coordonnée, comme le sabotage ou les actes criminels liés aux intérêts d'un État étranger.

306. Si plusieurs formes de coopération entre les États membres sont déjà en place et ont montré leur efficacité, ces différences sont susceptibles de nuire à la comparabilité des approches nationales et de compliquer la coopération transfrontière en matière de lutte contre la FIMI.

B. Des dispositions institutionnelles et des capacités opérationnelles inégales

307. L'étendue des dispositions institutionnelles et des capacités opérationnelles mises en place pour lutter contre la FIMI, et notamment pour comprendre, détecter et combattre ce phénomène diffère d'un État membre à l'autre. Si certains pays ont mis en place des unités spécialisées, des structures de communication stratégique ou des mécanismes de coordination nationale dans le champ de l'information numérique, d'autres n'ont pas de structures équivalentes ou fonctionnent avec des dispositifs plus fragmentés ou moins formalisés.

308. Ces disparités peuvent traduire des différences dans l'organisation administrative, l'affectation des ressources, les niveaux d'exposition aux opérations FIMI ou dans la perception des menaces. Elles peuvent aussi résulter du besoin de concilier les fonctions de détection et de riposte avec d'autres obligations légales, notamment en matière de protection des données, de respect de la vie privée et de garanties constitutionnelles.

309. Par conséquent, la rapidité, la cohérence et la constance des réponses nationales peuvent varier. En outre, la capacité institutionnelle est étroitement liée à la présence de conditions d'ordre structurel plus générales : éducation aux médias et mesures de sensibilisation, environnements médiatiques indépendants et pluralistes, et institutions publiques transparentes. De surcroît, ces conditions sont plus ou moins développées selon les États membres.

C. Fragmentation des approches politiques et réglementaires

310. Les réponses apportées aux activités FIMI couvrent souvent plusieurs domaines d'intervention des pouvoirs publics, notamment la gouvernance démocratique, la régulation des médias, la cybersécurité, la politique étrangère et le droit pénal. Or la coordination entre ces domaines n'est pas toujours structurée ni systématique. Dans certains contextes, les responsabilités sont encore disséminées entre différentes institutions, et les mécanismes de coordination engageant l'ensemble de l'administration publique ou l'ensemble de la société sont encore en pleine évolution.

311. Cette fragmentation peut limiter la cohérence et la constance des approches nationales. Elle peut aussi compliquer l'harmonisation entre les initiatives gouvernementales et les mesures réglementaires ou juridiques, qui, dans les faits, sont étroitement liées.

312. Il existe certes des exemples d'approches plus intégrées au niveau national et régional, y compris dans l'Union européenne, mais la coordination paneuropéenne demeure inégale. Les différences en matière d'expérience antérieure, d'exposition géopolitique et d'architecture institutionnelle contribuent également aux variations que l'on observe dans la façon dont les États membres structurent leurs réponses.

D. Difficultés à évaluer et à renforcer la capacité de résilience

313. Évaluer et mesurer la résilience aux activités FIMI est une opération complexe. En effet, il n'existe pas de méthodologie communément admise permettant d'évaluer la résilience de la société, des institutions ou des systèmes informatiques dans ce contexte. La résilience dépend d'une combinaison de facteurs, notamment la capacité institutionnelle, la solidité de l'environnement informationnel, la sensibilisation du public et la capacité des systèmes à anticiper et à absorber les activités perturbatrices et à y répondre.

314. Diverses initiatives de renforcement de la résilience sont mises en œuvre au niveau des pays, mais les approches diffèrent tant par la portée que par les priorités. Les études en matière de cyber-résilience soulignent qu'aucun système ne peut être considéré comme étant totalement à l'abri des perturbations et que la résilience concerne plutôt la capacité de s'adapter et de se rétablir. En outre, l'absence d'indicateurs communs ou d'outils d'étalonnage limite les possibilités de comparaison entre les États membres.

315. L'échange structuré d'expériences et de bonnes pratiques en matière d'évaluation et de renforcement de la résilience à l'échelle paneuropéenne reste limité.

E. Dimensions transnationales et limites de la coopération internationale

316. Les opérations FIMI sont souvent menées à l'étranger. Elles mettent donc en jeu plusieurs juridictions simultanément et font intervenir des acteurs, des infrastructures ou des canaux d'information qui sont situés en dehors de l'État ciblé. Cette dimension transnationale peut venir compliquer la détection, l'attribution et la riposte, en particulier lorsque les activités FIMI se déroulent dans des pays dotés de systèmes juridiques et réglementaires différents.

317. Si les États membres ont, à des degrés divers, adopté des mesures à l'intérieur de leurs juridictions respectives, la coordination au niveau paneuropéen et, plus largement, à l'échelle mondiale reste inégale. Les différences en termes de capacités institutionnelles, de cadres juridiques et de perception des menaces peuvent limiter la comparabilité des réponses et l'harmonisation des approches.

318. En particulier, les échanges d'informations et d'analyses entre les États peuvent varier tant sur le fond que sur la forme. Ces échanges, qui peuvent concerner des évaluations opérationnelles, des résultats analytiques ou une coopération en matière de recherche, sont déterminés par des contraintes juridiques nationales et des décisions souveraines. L'absence de formats communs ou de pratiques de coordination régulières peut avoir une incidence sur la perception de la situation et sur la rapidité de la riposte dans les cas d'opérations FIMI transfrontières.

F. Défis en matière de détection, de collaboration avec les acteurs privés et d'utilisation des technologies émergentes

1. Détection et réponse coordonnée interjuridictions

319. L'absence de cadres ou de mécanismes de notification par paliers convenus d'un commun accord, notamment l'absence d'accords de partage d'informations compatibles avec les exigences en matière de protection des données, peut diminuer la capacité des États membres à riposter rapidement et de manière coordonnée aux menaces FIMI transfrontières.

2. Collaboration avec les plateformes numériques et les acteurs privés

320. Les plateformes numériques et d'autres acteurs privés jouent un rôle important et ont une grande responsabilité dans l'environnement informationnel en ligne. L'efficacité des mesures de lutte contre la FIMI peut donc dépendre, en partie, de la coopération entre les pouvoirs publics et des organismes privés. Or les cadres réglementaires, les modèles répressifs et les capacités institutionnelles diffèrent selon les États membres, ce qui peut avoir une incidence sur la structure et la mise en œuvre de cette collaboration.

321. Certaines juridictions ont mis en place des réglementations détaillées en matière de responsabilité des plateformes et de sécurité en ligne, mais la portée et l'applicabilité de ces cadres juridiques varient au sein de l'Organisation, ce qui peut être une source de problèmes si l'on veut assurer la cohérence des ripostes contre les opérations FIMI transfrontières.

3. Rapidité des évolutions technologiques et utilisation malveillante de l'IA

322. Le développement et l'adoption rapides de l'IA posent de nouveaux défis, car les systèmes d'IA peuvent être utilisés pour manipuler l'information, amplifier la manipulation ou la contrôler à grande échelle ; ils peuvent aussi servir à d'autres fins malveillantes. Ces technologies suscitent des inquiétudes non seulement quant à la détection des actes délictueux, mais aussi quant à leur utilisation malveillante pour produire et diffuser des contenus destinés à manipuler.

323. Les politiques qui régissent la transparence des contenus générés par IA, les normes d'évaluation des risques et l'expertise institutionnelle continuent d'évoluer de manière inégale dans les États membres, de même que la disponibilité des capacités techniques spécialisées, la formation et la collaboration structurée avec les fournisseurs de technologies internationaux.

G. Aspects financiers de la FIMI et des activités d'ingérence connexes

324. Certaines opérations FIMI ou d'ingérence étrangère s'appuient sur des structures de soutien financier ou logistique qui permettent leur coordination. Les flux financiers liés aux activités FIMI peuvent passer par des structures intermédiaires, notamment des organes d'information, des organisations ou des initiatives de la société civile qui exercent leurs activités sur un territoire relevant de la compétence des États membres. Une transparence insuffisante et une coopération transfrontière inégale en matière d'investigation concernant ces canaux de financement peuvent entraver les mesures mises en place pour détecter et interrompre les opérations FIMI. Dans certains cas avérés, des personnes ont été recrutées pour commettre des actes délictueux – sabotage, vandalisme, cyberattaques, etc. – qui, dans un second temps, permettent de commettre des actes d'ingérence plus étendus. Les mécanismes financiers qui sous-tendent ces activités peuvent utiliser divers canaux, par exemple, des transferts informels, des transactions en espèces ou des actifs numériques.

325. Dans ce contexte, le défi ne consiste pas seulement à s'attaquer aux infractions pénales individuelles, mais à comprendre comment les flux financiers peuvent faciliter le déploiement de stratégies d'ingérence coordonnées destinées à compromettre la stabilité et le fonctionnement des institutions démocratiques. Mais les approches adoptées en matière de surveillance et de réglementation des nouveaux instruments financiers, y compris les cryptoactifs, varient d'un État membre à l'autre, et les normes existantes en matière de réglementation ne sont toujours pas appliquées de façon homogène.

326. Il ne suffit pas de comprendre le fonctionnement des flux financiers pour se prémunir contre les actes d'ingérence ; pour autant, la disparité des cadres réglementaires, des exigences de transparence et des pouvoirs d'investigation peut affaiblir la capacité des États à évaluer la dimension financière des activités FIMI et à prendre les mesures qui s'imposent.

H. Vulnérabilités liées au risque de corruption dans le contexte de la FIMI

327. Dans certains cas, la corruption peut servir de catalyseur à des activités FIMI ou à des actes d'ingérence menés depuis l'étranger. Parmi les exemples documentés, on peut citer les tentatives d'influer sur les décisions publiques, notamment sur les prises de position en matière de politique étrangère, par la corruption de responsables publics ou d'autres types d'incitation abusive. Dans ce contexte, il importe de bien faire la distinction entre les activités de lobbying légitimes menées de manière transparente et les tentatives illégales de corruption des processus décisionnels.

328. De manière plus générale, la corruption peut entamer la confiance dans les institutions démocratiques et accroître la vulnérabilité de la société aux récits visant à manipuler ou à déstabiliser. S'il est vrai que la corruption ne se limite pas aux agissements de type FIMI et reste un phénomène global qui touche de nombreux secteurs, son imbrication possible avec l'ingérence étrangère soulève des préoccupations particulières.

329. Le Conseil de l'Europe a élaboré des normes anticorruption et des mécanismes de suivi très complets, notamment en mettant sur pied son Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Cela étant, ces cadres traitent de la corruption en tant que telle et n'examinent pas systématiquement les risques sous l'angle de la manipulation de l'information et de l'ingérence menées depuis l'étranger. Les vulnérabilités liées à la corruption et les stratégies FIMI peuvent donc plus ou moins se recouper en fonction de l'État membre concerné.

I. Cadres de droit pénal et défis posés par la coopération transfrontière

330. Si la plupart des agissements de type FIMI tombent déjà sous le coup du droit pénal interne en vigueur dans les États membres, les qualifications juridiques et les seuils diffèrent d'un État à l'autre. Ces différences peuvent affaiblir la capacité des autorités à enquêter, à engager des poursuites et à coopérer efficacement dans les affaires transfrontières. Les instruments juridiquement contraignants en vigueur présentés au chapitre 3 peuvent faciliter cette coopération.

331. Les définitions de certaines formes d'ingérence étrangère, de manipulation de l'information ou de comportements criminels connexes dans le droit interne diffèrent d'un État à l'autre, ce qui peut avoir une incidence sur la qualification juridique des infractions dans les différents pays et venir encore compliquer l'entraide judiciaire, les extraditions ou d'autres formes de coopération judiciaire. L'absence d'une conception commune des catégories pénales correspondantes peut donc poser des difficultés pratiques dans les contextes opérationnels.

332. Dans le même temps, comme le souligne le chapitre 5, les réponses pénales doivent rester une mesure de dernier recours et être soumises à des garanties strictes afin d'éviter toute ingérence disproportionnée dans l'exercice de la liberté d'expression et d'autres droits fondamentaux.

J. Utilisation et champ d'application des instruments juridiques internationaux existants

333. Comme cela est indiqué au chapitre 3, plusieurs conventions du Conseil de l'Europe définissent des cadres sectoriels contraignants pour traiter des aspects particuliers des activités FIMI, notamment dans les domaines de la cybercriminalité, de la coopération internationale et de l'IA. Ces instruments sont la traduction des normes juridiques communes convenues d'un commun accord entre les États participants.

334. Mais ces cadres n'ont pas été conçus spécifiquement pour lutter contre la FIMI en tant que phénomène distinct et coordonné. Leur application aux activités FIMI dépend donc de la manière dont les dispositions sont interprétées et mises en œuvre au niveau national. Les niveaux de ratification, les pratiques de mise en œuvre et l'utilisation de ces instruments sur le terrain varient d'un État membre à l'autre.

335. Cette situation pourrait entraîner des divergences dans la manière de mobiliser les outils juridiques internationaux existants pour répondre aux activités FIMI. La relation entre ces cadres sectoriels et, plus largement, les défis que posent la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger n'est pas toujours traitée de manière totalement coordonnée.

CHAPITRE 7 – FAISABILITÉ D'UN INSTRUMENT JURIDIQUE DU CONSEIL DE L'EUROPE

336. Ce chapitre examine, à la lumière des enjeux et des lacunes structurels identifiés au chapitre précédent, la faisabilité d'une action au niveau du Conseil de l'Europe. Conformément au mandat du comité, on examine la valeur ajoutée que pourrait apporter une approche coordonnée, sans préjuger de la forme, du champ d'application ou de la nature juridique d'un éventuel futur instrument. Ce chapitre met en évidence la diversité des points de vue exprimés au sein du comité et identifie les domaines de convergence ainsi que les questions qui nécessitent une réflexion plus approfondie.

A. Les différents types d'instruments juridiques du Conseil de l'Europe

337. Avant d'examiner la faisabilité d'une action au niveau du Conseil de l'Europe, il convient de rappeler les différents types d'instruments juridiques dont dispose l'Organisation.

338. Les conventions du Conseil de l'Europe peuvent prendre la forme de conventions détaillées ou de conventions-cadres. Les conventions détaillées contiennent généralement des obligations spécifiques, tandis que les conventions-cadres définissent des engagements plus généraux, laissant aux États une plus grande liberté dans leur mise en œuvre. Ces deux types de convention, qui sont juridiquement contraignants pour les États qui les ratifient, doivent normalement être transposés dans le droit national. Ils peuvent être complétés par d'autres protocoles de nature similaire.

339. Les conventions et conventions-cadres prévoient généralement des mécanismes de suivi (comités des parties) chargés de contrôler leur mise en œuvre. Le cas échéant, ils peuvent être accompagnés de mécanismes de coopération structurés, notamment des réseaux de points de contact nationaux désignés. En fonction du sujet, ces réseaux peuvent fonctionner en continu, y compris, si nécessaire, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, pour faciliter les échanges directs entre autorités compétentes.

340. Les conventions du Conseil de l'Europe sont ouvertes à l'adhésion des États non membres, lesquels peuvent être invités à participer à leur négociation. Cette particularité permet éventuellement d'étendre la portée géographique des cadres de coopération et d'en renforcer la cohérence opérationnelle.

341. Les recommandations adoptées par le Comité des Ministres ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles constituent un engagement politique pour tous les États membres dès leur adoption. Il s'agit généralement d'instruments plus souples, qui peuvent donner des orientations, fixer des normes ou dicter des principes, y compris en matière d'incrimination. Toutefois, comme elles ne créent pas d'obligations contraignantes, les recommandations ne créent pas *per se* de mécanismes formels de coopération entre les États comparables à ceux prévus par les conventions.

342. Le choix de tel instrument plutôt qu'un autre a donc des conséquences sur l'effet juridique, la souplesse, les modalités de gestion du suivi, la coopération opérationnelle ou l'étendue de la participation.

B. Adapter les mesures à la nature de la menace

343. Les échanges de vues entre les membres du comité ont fait apparaître plusieurs domaines de convergence. Cependant, l'analyse présentée au chapitre 6 met en évidence des divergences entre les États membres quant à la manière de concevoir la FIMI. L'action à mener au niveau du Conseil de l'Europe pourrait donc consister à faire émerger une compréhension commune de la nature de la menace FIMI et des ripostes appropriées, tout en explicitant davantage les concepts clés, notamment celui de FIMI et les notions connexes.

344. Cette clarification fournirait des points de référence communs reflétant les normes existantes du Conseil de l'Europe. Elle viserait à renforcer la sécurité juridique, à favoriser la comparabilité des approches nationales et à renforcer la coopération transfrontière. D'autres travaux pourraient explorer les possibilités d'harmoniser, plus ou moins, les définitions juridiques, en tenant compte de la diversité des cadres juridiques nationaux.

345. Toute approche de ce type devrait tenir compte de la diversité des traditions juridiques et des structures institutionnelles nationales, et préserver une certaine souplesse quant à la mise en œuvre au niveau de chaque pays. Par ailleurs, il conviendrait que ces travaux et les initiatives prises dans d'autres enceintes internationales restent complémentaires.

C. Renforcer les capacités et la coordination institutionnelles

346. Un autre point à examiner concerne la capacité des institutions à faire face aux activités FIMI. L'analyse présentée au chapitre 6 met en évidence des différences entre les États membres quant à l'organisation et à la coordination des autorités compétentes.

347. Les approches possibles au niveau du Conseil de l'Europe pourraient consister, entre autres, à formuler des lignes directrices sur l'état de préparation des institutions, la mise en commun de bonnes pratiques ou l'élaboration de cadres de coopération structurés entre les autorités nationales désignées. Le champ d'application et l'effet juridique de ces mesures dépendraient alors du type d'instrument choisi.

348. Toute initiative dans ce domaine devrait rester suffisamment souple pour être compatible avec les différents ordres constitutionnels, structures administratives et traditions juridiques. La coopération transfrontière entre les services nationaux concernés pourrait également être renforcée, en s'appuyant sur les dispositions institutionnelles et cadres juridiques existants.

D. Promouvoir une approche holistique et globale

349. Il ressort des enjeux structurels identifiés au chapitre 6 que les réponses apportées aux activités FIMI risquent de ne pas être harmonisées entre les différents domaines de l'action publique. En effet, les mesures relatives à la résilience, à la gouvernance numérique, au droit pénal, à la politique étrangère et à la coopération internationale sont souvent élaborées dans des cadres institutionnels et juridiques distincts ou divergents.

350. L'objectif d'une approche globale et multiparties prenantes au niveau du Conseil de l'Europe pourrait être de renforcer la cohérence entre ces différents axes d'intervention. Il s'agirait alors de clarifier les interactions entre les mesures de prévention, de réglementation, d'application et de coopération, et de veiller à ce que les réponses apportées ne fonctionnent pas en vase clos, mais se renforcent mutuellement.

351. Une attention particulière pourrait être portée aux contextes électoraux et à d'autres périodes de vulnérabilité démocratique accrue. La clarification de la répartition des rôles entre les autorités publiques compétentes, les plateformes et les organes de contrôle dans de telles situations peut contribuer à une meilleure prévisibilité et à une coordination plus efficace, sans préjuger de la forme des réponses juridiques ou réglementaires et tout en respectant le travail des journalistes et des autres acteurs concernés.

352. Cette approche pourrait prendre la forme de lignes directrices, de cadres de référence communs ou d'échanges structurés qui auraient pour but de promouvoir l'harmonisation des stratégies, tout en préservant la souplesse nécessaire à la mise en œuvre au niveau de chaque pays.

E. Renforcer la résilience face à la FIMI

353. La résilience a été identifiée au chapitre 6 comme étant un aspect essentiel des réponses à apporter en matière de FIMI. Elle intervient à plusieurs niveaux : préparation institutionnelle, pluralisme des médias, éducation et sensibilisation du public. Les différences d'approches et de méthodes entre les États membres peuvent avoir une incidence sur la comparabilité et les effets cumulés des mesures de renforcement de la résilience.

354. Une action menée au niveau du Conseil de l'Europe pourrait contribuer à renforcer la cohérence, en facilitant l'échange des expériences et l'identification de points de référence communs pour l'élaboration de stratégies de résilience. Selon la forme envisagée, il s'agira, par exemple, d'élaborer des outils méthodologiques communs destinés à évaluer la capacité de résilience, de définir des lignes directrices ou de promouvoir une coopération structurée entre les expert-es et les autorités compétentes.

355. Les mesures d'éducation et de sensibilisation restent essentielles en matière de résilience. L'adoption d'un cadre commun pourrait favoriser une réflexion plus approfondie sur les normes et les bonnes pratiques dans ce domaine, tout en laissant une certaine souplesse pour la mise en œuvre au niveau national.

356. Cette réflexion pourrait également porter sur les compétences pratiques nécessaires à tout un chacun pour reconnaître les techniques de manipulation, y compris en utilisant les technologies émergentes, et sur les mécanismes destinés à soutenir les initiatives indépendantes de contrôle civique et de vérification des faits.

F. Renforcer la coopération internationale

357. La nature transnationale des activités FIMI a une incidence sur l'adéquation entre les mécanismes existants et les besoins en matière de coopération internationale. Les cadres juridiques, les capacités institutionnelles et les pratiques opérationnelles diffèrent selon les États membres, et cela peut avoir une incidence sur la rapidité et la cohérence des réponses transfrontières.

358. Plusieurs formes de coopération peuvent être envisagées, selon le niveau de formalisme et la base juridique que l'on juge appropriés. À un niveau plus souple, il serait possible de renforcer les échanges d'informations, d'évaluations analytiques et de bonnes pratiques en s'appuyant sur des plateformes existantes ou sur des dispositifs mis en place par décision du Comité des Ministres.

359. Une réflexion pourrait également être menée sur l'échange de bonnes pratiques et sur l'élaboration éventuelle de recommandations relatives à l'attribution publique des opérations FIMI, en reconnaissant que les décisions en matière d'attribution relèvent de la compétence des États membres. Cette réflexion pourrait porter sur les niveaux de preuve exigés, sur les garanties contre les attributions erronées ou motivées par des considérations politiques et sur la coordination de la communication publique, dans le respect des cadres juridiques nationaux et des dispositions garantissant la régularité des procédures.

360. Des structures plus formelles, notamment des mécanismes de coordination permanents ou des réseaux de points de contact désignés, pourraient fournir une base juridique plus claire en matière de facilitation des échanges opérationnels entre les autorités compétentes, y compris de façon continue. Dans certains domaines, des conventions ont mis en place ce type de mécanisme, avec la création d'un comité des parties et, le cas échéant, d'un réseau opérationnel destiné à faciliter les échanges directs entre autorités compétentes, parfois de manière continue.

361. Chaque solution aurait des conséquences différentes sur le plan de l'effet juridique, de la durabilité, des modalités de suivi et de la participation éventuelle d'États non membres. Pour évaluer la faisabilité d'un instrument juridique, il peut donc être utile de faire la part entre les formes de coopération qui nécessitent un cadre juridique contraignant et celles qui peuvent être mises en place au moyen d'instruments plus souples.

362. Tout futur instrument juridique du Conseil de l'Europe relatif aux activités FIMI qui prévoit – ou autorise les États membres à instaurer – des pouvoirs et procédures susceptibles de porter atteinte aux droits humains et aux libertés fondamentales doit également faire obligation aux États membres de garantir que la mise en œuvre de ces pouvoirs et procédures est soumise aux conditions et garanties prévues par leur droit interne. Ces conditions et garanties doivent assurer une protection suffisante des droits humains et des libertés fondamentales, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

G. Améliorer les capacités de détection et la coopération avec les acteurs privés

363. La détection des activités FIMI, en particulier lorsqu'elles se déroulent dans plusieurs juridictions et sur différentes plateformes numériques, pose des problèmes pratiques de coordination. En outre, la diversité des dispositions institutionnelles et cadres juridiques nationaux peut avoir une incidence sur la rapidité et la cohérence des ripostes.

364. En fonction du niveau de formalité envisagé, une action au niveau du Conseil de l'Europe pourrait contribuer à une plus grande clarté des procédures de notification par paliers, des pratiques de mise en commun des informations et des modalités de coopération avec les acteurs privés concernés. Cette action pourrait prendre différentes formes, depuis des orientations non contraignantes et jusqu'à des cadres de coopération plus structurés.

365. En fonction de l'instrument envisagé, on pourra aussi réfléchir à la possibilité de définir des attentes minimales concernant le devoir de vigilance des plateformes dans la lutte contre les comportements inauthentiques coordonnés et les risques systémiques liés à la FIMI, toujours dans le plein respect de la liberté d'expression et des exigences de proportionnalité.

366. Les États membres disposent d'une marge de manœuvre plus ou moins grande lorsqu'ils coopèrent avec les grands fournisseurs de services en ligne, en raison des différences en termes de capacité institutionnelle et de taille de marché. Par conséquent, une coopération renforcée et des échanges d'expériences plus nourris au niveau du Conseil de l'Europe pourraient favoriser une collaboration plus efficace et mieux coordonnée avec ces acteurs.

H. Prendre des mesures face aux technologies émergentes et à l'utilisation de l'IA

367. L'utilisation de l'IA et, éventuellement, d'autres technologies numériques émergentes dans le contexte des opérations FIMI pose des défis supplémentaires. En outre, des différences subsistent entre les États membres quant aux approches réglementaires, aux exigences de transparence et à l'expertise institutionnelle.

368. Les normes existantes du Conseil de l'Europe, notamment celles qui concernent la cybercriminalité et l'IA et éventuellement d'autres technologies numériques émergentes, fournissent un cadre juridique et normatif pertinent. Il serait intéressant de mener une réflexion approfondie sur l'applicabilité de ces normes à l'utilisation malveillante de l'IA dans le contexte des activités FIMI, compte tenu de la nécessité d'assurer la compatibilité avec les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

I. Traiter la dimension financière de la FIMI

369. La dimension financière de certaines activités liées à la FIMI ou à l'ingérence étrangère soulève des questions quant à l'adéquation et à la cohérence des cadres réglementaires et d'investigation existants. Les structures de financement peuvent mobiliser toute une série de mécanismes, notamment des transferts informels, des accords de financement opaques ou des actifs numériques, et peuvent relever du droit pénal, de la réglementation financière et des règles en matière de transparence. De plus, dans certains cas, les flux financiers liés aux activités FIMI font intervenir des intermédiaires basés sur des territoires qui relèvent de la compétence des États membres, d'où l'importance de la transparence et de la coopération en matière d'investigation pour lutter contre ces canaux de financement.

370. Les instruments du Conseil de l'Europe relatifs à la lutte contre le blanchiment d'argent, la confiscation des produits du crime et le financement du terrorisme fournissent des normes juridiques et des mécanismes de coopération pertinents. Une réflexion pourrait être menée sur l'applicabilité de ces cadres existants aux flux financiers liés aux agissements de type FIMI, en tenant compte des différences entre les États membres quant à la mise en œuvre et aux mesures d'application.

371. En fonction de l'approche envisagée, l'action au niveau du Conseil de l'Europe pourrait consister, entre autres, à promouvoir une plus grande sensibilisation aux outils existants et une meilleure coordination dans leur utilisation, ou à mieux cerner comment les investigations financières et les mesures de localisation des actifs peuvent interagir, plus largement, avec les mesures destinées à lutter contre l'ingérence étrangère. L'adaptation des normes existantes concernées aux exigences spécifiques liées à la cessation des activités FIMI pourrait apporter une valeur ajoutée.

J. Évaluer les vulnérabilités liées au risque de corruption dans le contexte de la FIMI

372. Les vulnérabilités liées au risque de corruption peuvent jouer un rôle dans les activités FIMI ou les actes d'ingérence étrangère, en particulier lorsqu'il existe des incitations illicites destinées à influencer sur la prise de décision publique. Si la corruption est un phénomène plus large qui touche divers secteurs, son rôle éventuel dans la commission d'actes d'ingérence étrangère soulève des inquiétudes particulières dans certains contextes.

373. Le Conseil de l'Europe a élaboré des normes anticorruption et des mécanismes de suivi très complets, notamment le GRECO et un ensemble de conventions de droit pénal et de droit civil en la matière. Il serait intéressant d'examiner dans quelle mesure ces cadres existants traitent des risques de corruption liés aux agissements de type FIMI ou pourraient être interprétés sous l'angle de ces risques.

374. En fonction de l'approche envisagée, l'action au niveau du Conseil de l'Europe pourrait consister à clarifier la relation entre les normes anticorruption et les vulnérabilités en matière d'ingérence étrangère ou à favoriser une plus grande cohérence entre les mécanismes de suivi existants et les défis émergents.

K. Examiner les différentes options de lutte contre la FIMI dans le champ pénal

375. Comme cela a été examiné au chapitre 5, les réponses pénales apportées aux agissements de type FIMI soulèvent des questions complexes en matière de droits humains et ne doivent être activées qu'en dernier recours. Cela dit, à ce stade de la réflexion, la question n'est pas de savoir si l'incrimination est appropriée *in abstracto*, mais de déterminer si et comment une action au niveau du Conseil de l'Europe pourrait répondre aux enjeux identifiés au chapitre 6.

376. Selon les instruments juridiques mis en œuvre, les conséquences seraient différentes. Ainsi, une recommandation pourrait fournir des orientations générales sur les garanties, sur les principes de légalité et de proportionnalité et sur le traitement des circonstances aggravantes en lien avec l'ingérence étrangère, et pourrait également encourager une réflexion sur la place de l'incrimination dans le droit interne¹⁶¹.

377. Une convention pourrait prévoir des obligations contraignantes concernant l'incrimination de formes spécifiques d'activités FIMI, sous réserve d'une définition suffisamment claire des infractions concernées. Enfin, une convention-cadre pourrait atteindre le même objectif tout en laissant une plus grande marge d'appréciation quant à la mise en œuvre par les Parties.

378. Tout futur instrument juridique du Conseil de l'Europe relatif à la FIMI et prévoyant des mesures de droit pénal devrait veiller à ce que la mise en œuvre de ces mesures soit soumise à des conditions et à des garanties appropriées en vertu du droit national. Ces conditions et garanties devraient en outre assurer une protection suffisante des droits humains et des libertés fondamentales, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

379. Chacune de ces options aurait des conséquences en termes d'effet juridique, de degré d'harmonisation, de modalités de gestion du suivi et d'impact sur les systèmes de droit pénal des États. L'existence de dispositions pénales clairement définies et communément comprises dans ce domaine peut contribuer à renforcer l'effet dissuasif et à faciliter la coopération transfrontière dans le cas d'agissements déjà incriminés dans le droit interne.

L. Utiliser les instruments juridiques existants du Conseil de l'Europe

380. Comme cela est indiqué au chapitre 3, plusieurs conventions du Conseil de l'Europe définissent des cadres sectoriels contraignants pour traiter certains aspects des activités FIMI, notamment dans les domaines de la cybercriminalité, de la coopération internationale et de l'IA. Ces instruments fournissent des normes et des mécanismes juridiques importants qui peuvent être mobilisés dans des contextes spécifiques.

381. Pour autant, ces cadres n'ont pas été conçus pour lutter contre la FIMI en tant que phénomène coordonné et transversal. Leur applicabilité dépend donc de la manière dont chaque disposition est interprétée et mise en œuvre au niveau national. Par ailleurs, la situation au regard de la ratification, de l'entrée en vigueur et des pratiques opérationnelles diffère selon les États membres, ce qui peut limiter la capacité combinée de ces cadres à répondre efficacement aux activités FIMI complexes.

CHAPITRE 8 – CONCLUSIONS

382. Dans le cadre de son mandat, le comité a été chargé d'examiner la faisabilité de l'élaboration d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la manipulation de l'information et l'ingérence menées depuis l'étranger (FIMI), y compris la désinformation, et d'explorer les approches possibles en matière de prévention, de sensibilisation et d'éducation, en particulier la question de l'éventuelle incrimination de certains types de comportements liés à la FIMI.

383. Le comité estime que la FIMI constitue une grave menace pour la sécurité démocratique et nationale, les droits humains et l'État de droit, en Europe et partout dans le monde. De telles activités sont susceptibles de fragiliser davantage encore le débat démocratique ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. Les discussions au sein du comité témoignent également d'une meilleure compréhension commune de la nature de la menace que représente la FIMI.

384. Compte tenu du caractère transnational et des effets transfrontaliers de la FIMI, une valeur ajoutée peut être générée si les États membres adoptent une approche coordonnée pour lutter contre la FIMI et œuvrent de concert pour prévenir et déjouer les manipulations de l'information et renforcer la résilience face à ces opérations, ainsi que pour obliger les auteurs à répondre de leurs actes. Une telle coopération peut être fondée sur un ensemble de principes communs et doit s'enraciner dans le respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

385. Le comité a également constaté qu'il conviendrait d'intensifier encore la coopération dans des domaines tels que la gouvernance numérique et les mesures à prendre pour relever les défis liés aux fournisseurs de services en ligne, dans le contexte des actions menées pour lutter contre la FIMI et pour la déjouer. Les plateformes en ligne, souvent situées hors de la juridiction des États membres, peuvent par exemple jouer un rôle en permettant aux acteurs étrangers de diffuser des informations manipulées visant à miner l'intégrité, l'indépendance et l'efficacité des processus et institutions démocratiques.

¹⁶¹ Voir, par exemple, CM/Rec(2024)4 sur la lutte contre les crimes de haine, CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine, et CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme.

386. Le comité a reconnu que les États membres ne caractérisent pas la FIMI de la même façon, notamment en ce qui concerne le concept d'« ingérence étrangère ». Pour certains États membres, dans le contexte de la FIMI, le concept d'ingérence s'entend principalement comme ayant trait au domaine de l'information, tandis que d'autres États membres estiment qu'il renvoie à une stratégie plus large de menace hybride. Dans les deux interprétations, les objectifs de la FIMI sont caractérisés comme étant d'éroder la confiance dans les processus et les institutions démocratiques, de saper la participation à ces processus et institutions, de créer une atmosphère d'insécurité et de vulnérabilité, et d'exploiter les divisions politiques et sociales au sein d'une population, en recourant parfois à des activités criminelles.

387. L'absence de conception commune de la FIMI reflète la diversité des expériences nationales et le degré d'exposition de chaque pays aux opérations FIMI. Ces différences ont conduit à adopter différentes réponses face à la menace. Le comité estime qu'il convient de déployer des efforts supplémentaires afin d'unifier les différents concepts de FIMI et les réponses correspondantes.

388. Le comité est également convenu de l'importance des différents leviers de réponses face à la FIMI identifiés dans l'étude – mesures de renforcement de la résilience, gouvernance et régulation, capacités de détection et d'analyse, responsabilisation et mesures répressives, perturbation des réseaux – qui s'inscrivent dans des cadres de coopération nationale et internationale. Le comité a souligné que ces réponses sont complémentaires et que, pour lutter efficacement contre la FIMI, une approche holistique s'impose, associant la société tout entière et l'ensemble des pouvoirs publics. En particulier, les mesures visant à renforcer la résilience, la gouvernance numérique et la coopération internationale ont été jugées essentielles pour lutter contre la FIMI.

389. L'une des missions fixées dans le mandat du comité consistait à examiner la possibilité d'incriminer certains comportements liés à la FIMI. Le comité a noté que certains agissements sont parfois déjà incriminés dans le droit interne, par exemple le sabotage, la corruption ou certaines formes de cybercriminalité. Le comité est convenu que l'incrimination devait demeurer une mesure de dernier recours.

390. Certains membres du comité se sont opposés à l'ajout de dispositions pénales supplémentaires dans un instrument du Conseil de l'Europe relatif à la FIMI, soulignant les potentiels effets négatifs sur les droits garantis par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et le risque d'insécurité juridique lié à un dédoublement des effets lorsque des instruments juridiquement contraignants existent déjà.

391. D'autres membres du comité se sont prononcés en faveur de l'insertion de dispositions pénales dans un instrument du Conseil de l'Europe relatif aux comportements liés à la FIMI, dès lors que certains agissements sont déjà incriminés au niveau national. Ils ont estimé que, du point de vue du droit procédural, la coopération internationale en matière pénale, notamment l'entraide judiciaire et les extraditions, pourrait être facilitée si certaines infractions pénales étaient reconnues, dans des conditions spécifiques, comme des opérations FIMI. Le sabotage, la corruption, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent, le financement illicite de campagnes électorales et la criminalité organisée constituent des exemples d'infractions pertinentes au niveau national.

392. Le comité a souligné les risques inhérents à l'incrimination. Il a recommandé de laisser à un éventuel futur comité chargé d'élaborer un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la FIMI le soin de déterminer si et comment incriminer certains comportements associés à la FIMI. Dans l'hypothèse où le Comité des Ministres déciderait de tendre vers une incrimination des comportements liés à la FIMI, cette question nécessiterait un examen plus approfondi.

393. Conformément à son mandat, le comité a également examiné les questions relatives aux médias dans le contexte de la FIMI. Tout en soulignant l'importance cruciale de médias et de journalistes libres et indépendants face à la FIMI et à la désinformation, le comité a noté que la plupart de ces questions font déjà l'objet de normes au niveau du Conseil de l'Europe. Tout futur instrument juridique devra par conséquent mettre l'accent sur les réponses spécifiques à apporter à la FIMI et s'appuyer sur l'acquis de l'Organisation.

394. Compte tenu de son caractère protéiforme, la FIMI ne peut être efficacement combattue que dans le cadre d'une approche globale combinant des mesures préventives, réglementaires, analytiques et coopératives dans de nombreux domaines politiques.

395. Enfin, le comité a noté que plusieurs cadres internationaux relatifs à différents aspects de la FIMI existent déjà. Une éventuelle nouvelle initiative au niveau du Conseil de l'Europe devrait par conséquent s'inscrire en complément de ces cadres. Le comité a estimé qu'un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la FIMI pourrait apporter une valeur ajoutée, notamment du fait de son approche fondée sur les droits humains et l'État de droit, de la dimension paneuropéenne de l'Organisation et de la vocation mondiale potentielle d'un futur instrument.

396. Dans le cadre de son examen de la faisabilité de l'élaboration d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe traitant de la FIMI, le comité a identifié un certain nombre d'enjeux et de lacunes qui pourraient être abordés dans un instrument juridique du Conseil de l'Europe.

397. Les membres du comité ont exprimé une diversité de points de vue concernant la forme que pourrait prendre un tel instrument juridique.

398. Certains membres préfèrent un instrument juridiquement non contraignant qui prendrait la forme d'une recommandation du Comité des Ministres aux États membres. Un tel instrument, bien que non juridiquement contraignant, fait naître un engagement politique pour tous les États membres. Il peut être adopté et prendre effet immédiatement, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure de ratification. Adressée uniquement aux États membres, une recommandation ne peut servir de base pour associer des États non membres de l'Organisation aux actions menées face à la FIMI dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cependant, ce peut être un instrument plus souple qu'une convention.

399. D'autres membres préfèrent un instrument juridiquement contraignant prenant la forme d'une convention ou d'une convention-cadre. Les deux types de traités sont juridiquement contraignants pour leurs parties à compter de la ratification ou de l'adhésion. Une convention-cadre met en place un cadre fondé sur des principes, des procédures et une coopération institutionnelle pour accompagner la mise en œuvre des engagements pris par les parties. Les conventions-cadres sont généralement composées de principes et sont moins détaillées que les conventions en ce qui concerne les obligations légales imposées aux parties. Ces instruments peuvent être ouverts à des négociations en vue de l'adhésion d'États non-membres, ce qui peut renforcer leur efficacité et leur conférer une portée mondiale.

400. Le comité a également observé que les options examinées dans l'étude ne devaient pas nécessairement être considérées comme s'excluant mutuellement. En fonction de la décision prise par le Comité des Ministres, différentes formes d'action au niveau du Conseil de l'Europe peuvent être poursuivies, soit séparément, soit conjointement.

401. Par conséquent, le comité ne peut se prononcer sur le choix de l'instrument juridique et observe simplement que ce choix aura des implications sur l'éventail et les caractéristiques des mesures pouvant être mises en œuvre dans le cadre du type d'instrument juridique choisi.

402. Le comité a rappelé que tout futur instrument juridique du Conseil de l'Europe relatif à la FIMI et prévoyant des mesures de droit pénal ou autres, qui portent ou peuvent porter atteinte aux droits humains et aux libertés fondamentales, devrait veiller à ce que la mise en œuvre de ces mesures soit soumise à des conditions et à des garanties appropriées en vertu du droit national. Ces conditions et garanties devraient en outre assurer une protection effective de ces droits et libertés conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

403. En s'appuyant sur les considérations exposées dans le chapitre sur la faisabilité d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe, et en fonction de l'instrument juridique choisi, le comité propose d'envisager d'insérer dans un instrument juridique du Conseil de l'Europe sur la FIMI les éléments suivants :

(a) Adapter les mesures à la nature de la menace

404. Continuer de développer une compréhension commune de la nature de la menace et des ripostes appropriées concernant la FIMI et les notions connexes, en vue de renforcer la sécurité juridique, la cohérence des approches et l'efficacité de la coopération transfrontalière, tout en respectant la diversité des traditions juridiques nationales.

(b) Renforcer la résilience de la société et des médias

405. Promouvoir l'éducation aux médias et à l'information et la sensibilisation du grand public aux techniques de manipulation dans le cadre de la lutte contre la FIMI. Il peut aussi s'agir d'apporter un soutien ciblé en faveur d'un journalisme indépendant et pluraliste, en s'appuyant sur les normes existantes du Conseil de l'Europe, ou de mettre en place une coopération structurée entre expert-es et autorités compétentes aux fins de l'échange de bonnes pratiques.

(c) Lutter contre les risques systémiques dans le champ de l'information numérique

406. Promouvoir la transparence, l'évaluation des risques et les mesures proportionnées relatives au devoir de vigilance en ce qui concerne les comportements inauthentiques coordonnés, la publicité à caractère politique et l'amplification algorithmique afin de préserver l'intégrité de l'information, dans le respect de la liberté d'expression, des exigences de proportionnalité et des cadres réglementaires existants. Il peut également s'agir de mener une réflexion plus approfondie sur le rôle des technologies numériques émergentes, notamment l'intelligence artificielle, et sur les approches pratiques en matière de coopération avec les plateformes numériques.

407. Certains États membres peuvent être confrontés à des difficultés particulières pour coopérer efficacement avec les grandes plateformes numériques, en raison des différences en termes de capacité institutionnelle et de taille de marché. Par conséquent, une coopération renforcée et des échanges d'expériences plus nourris au niveau du Conseil de l'Europe peuvent favoriser une collaboration plus équilibrée et plus efficace avec ces acteurs.

(d) Protéger l'intégrité électorale

408. Prévoir des garanties appropriées pour protéger les processus électoraux contre les ingérences étrangères, et notamment des mesures de cybersécurité, des obligations en matière de transparence et des mécanismes de coopération proportionnés impliquant les autorités publiques et les plateformes numériques concernées, dans le plein respect de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (droit à des élections libres) et des garanties connexes en matière de droits humains.

(e) Améliorer le niveau de préparation des institutions et la coopération opérationnelle structurée

409. Encourager la désignation ou la mise en place de structures nationales compétentes chargées de détecter et d'analyser les activités FIMI, et faciliter une coopération transfrontalière structurée, rapide et opérationnelle, notamment par l'intermédiaire de points de contact désignés et d'accords de partage d'informations, en particulier dans les situations de vulnérabilité démocratique accrue comme les contextes électoraux.

(f) Élaborer des recommandations relatives à l'attribution des opérations FIMI

410. On pourrait également envisager un partage de bonnes pratiques et d'éventuelles recommandations concernant l'attribution publique des opérations FIMI. Ces recommandations pourraient porter sur les niveaux de preuve exigés, sur les garanties contre les attributions erronées ou motivées par des considérations politiques et sur la coordination de la communication publique. Elles devraient respecter les cadres juridiques nationaux et les dispositions garantissant la régularité des procédures, reconnaître que les décisions en matière d'attribution relèvent de la compétence des États membres et être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme telle qu'appliquée et interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme.

(g) Examiner, en dernier ressort, les différentes options dans le champ pénal

411. Le cas échéant, et en fonction de la forme de tout instrument envisagé, envisager l'élaboration de normes ou de recommandations de base concernant l'incrimination de l'ingérence délibérée et coordonnée menée au nom, sous la direction ou sous le contrôle d'États ou d'acteurs étrangers, notamment aux fins d'en tirer un bénéfice.

412. Toute mesure de ce type devrait demeurer une mesure de dernier recours et s'accompagner de garanties appropriées pour assurer le plein respect des droits humains et des libertés fondamentales, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

413. En conclusion, l'étude de faisabilité rend compte des travaux réalisés à ce stade par le comité, dans les délais impartis. Le comité a convenu de la faisabilité d'un instrument juridique du Conseil de l'Europe traitant de la FIMI, avec un accent particulier sur le renforcement de la résilience, le partage des bonnes pratiques et la facilitation de la coopération internationale, ainsi que sur un ensemble commun de principes fondés sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Cependant, l'étude ne doit pas être considérée comme exhaustive ni définitive en ce qui concerne le champ des questions qu'il faudrait aborder. D'autres travaux seront nécessaires en vue de l'élaboration d'un éventuel instrument juridique du Conseil de l'Europe, particulièrement au regard de l'évolution rapide des enjeux liés à la FIMI, qui continuent à faire peser une menace sur la démocratie.