



Strasbourg, le 10 décembre 2024

CDL-AD(2024)044

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

DECLARATION INTERPRETATIVE

**DU CODE DE BONNE CONDUITE EN MATIERE ELECTORALE
SUR LES TECHNOLOGIES NUMERIQUES ET L'INTELLIGENCE
ARTIFICIELLE**

**Approuvée par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 81^e réunion (Venise, 5 décembre 2024) et
adoptée par la Commission de Venise à sa 141^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2024)**

Sur la base des commentaires de

**M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)
Mme Herdís KJERULF THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. Martin KUIJER (membre, Pays-Bas)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Rafael RUBIO NUÑEZ (ancien membre, expert, Espagne)
M. José Luis VARGAS VALDEZ (ancien membre, expert, Mexique)**

Table des matières

Introduction	3
Déclaration interprétative sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle	3
1. Le suffrage libre : la libre formation de la volonté de l'électeur (voir le Code, ligne directrice I.3.1)	3
2. L'égalité de suffrage : l'égalité des chances (voir le Code, ligne directrice I.2.3).....	4
3. Les obligations positives des autorités publiques et la coresponsabilité des acteurs privés (voir le Code, lignes directrices I.2.3.a et I.3.1.c).....	4
4. Respect des droits fondamentaux (voir Code, ligne directrice II.1)	5
5. Dispositions spécifiques sur l'utilisation des technologies numériques par les administrations électorales	5
Rapport explicatif	7
I. Remarques générales	7
II. Commentaires sur la déclaration interprétative sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle	8
1. Le suffrage libre : la liberté des électeurs de se former une volonté (voir le Code, ligne directrice I.3.1)	8
2. L'égalité de suffrage : l'égalité des chances (voir le Code, ligne directrice I.2.3).....	10
3. Les obligations positives des autorités publiques et la coresponsabilité des acteurs privés (voir le Code, lignes directrices I.2.3.a et I.3.1.c).....	12
4. Respect des droits fondamentaux (voir le Code, ligne directrice II.1)	14
5. Dispositions spécifiques sur l'utilisation des technologies numériques par les administrations électorales	15

Introduction

1. Le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 (« le Code ») est le document de référence du Conseil de l'Europe dans le domaine des élections, reflétant le patrimoine électoral européen. Il consacre cinq principes clés des élections démocratiques : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, et identifie les conditions de la mise en œuvre de ces principes : le respect des droits fondamentaux, les niveaux normatifs et la stabilité du droit électoral, ainsi que les garanties procédurales¹. Ces dernières comprennent l'organisation du scrutin par un organe impartial, l'observation des élections et un système de recours efficace.

2. Les développements technologiques ont créé de nouvelles possibilités et de nouveaux défis pour les démocraties qui étaient difficilement prévisibles au moment de l'adoption du Code. Compte tenu de ces évolutions et des instruments récents adoptés par la Commission de Venise et le Conseil de l'Europe², le Conseil des élections démocratiques a proposé lors de sa réunion 79^e de préparer une déclaration interprétative du Code concernant l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle au cours des processus électoraux (Venise, 14 décembre 2023). Lors de sa 137^e session plénière, la Commission de Venise a été informée de cette proposition (Venise, 15-16 décembre 2023).

3. M. Oliver Kask, Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Martin Kuijer, M. Cesare Pinelli, M. Rafael Rubio Núñez et M. José Luis Vargas Valdez ont été les rapporteurs de cette déclaration interprétative.

4. La déclaration interprétative a été rédigée sur la base des commentaires des rapporteurs. Avec son rapport explicatif, elle a été approuvée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 81^e réunion (Venise, 5 décembre 2024) et adoptée par la Commission de Venise lors de sa 141^e session plénière (Venise, 6-7 décembre 2014).

Déclaration interprétative sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle

1. Le suffrage libre : la libre formation de la volonté de l'électeur (voir le Code, ligne directrice I.3.1)

5. La libre formation de la volonté de l'électeur comprend le droit d'avoir accès à toutes sortes d'informations leur permettant d'être correctement informé avant de prendre une décision, celui de naviguer en ligne en privé et celui de communiquer de façon confidentielle sur l'internet.

6. Il est nécessaire de veiller à ce que les obligations en matière de protection des données à caractère personnel soient respectées, conformément aux normes internationales. En particulier, une personne ne devrait pas être soumise à une décision qui serait prise uniquement sur le fondement d'un traitement automatisé de données l'affectant de manière significative ou qui entraîne quelle que soit la restriction d'un contenu licite.

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

² Voir, en particulier, Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections et Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux. Voir également la [Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe \(CM/Inf\(2018\)15\)](#), adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 128^e session le 18 mai 2018, telle qu'amendée par le Protocole STCE n° 223, ainsi que la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit](#) (STCE n° 225).

7. Pour protéger la libre formation de la volonté des électeurs, il convient de faciliter le libre échange d'opinions et d'idées en ligne ainsi qu'un débat public ouvert. Cela nécessite un accès à l'internet et le droit effectif de rechercher, de recevoir et de partager des informations de toutes sortes. Le principe de neutralité du réseau sous-tend un traitement non discriminatoire du trafic internet et le droit des usagers à recevoir et à communiquer des informations et à utiliser les services de leur choix doit être maintenue.

8. Lorsque des systèmes d'intelligence artificielle sont utilisés lors d'élections, les électeurs doivent être informés qu'ils interagissent avec ces systèmes plutôt qu'avec un être humain. Les hypertrucages politiques, à savoir la diffusion de contenus trompeurs générés par l'intelligence artificielle dans le but d'influencer une élection ou de porter atteinte à la liberté des électeurs de prendre des décisions en connaissance de cause, devraient être interdits et sanctionnés.

2. L'égalité de suffrage : l'égalité des chances (voir le Code, ligne directrice I.2.3)

9. L'égalité des chances s'applique également à l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans la campagne électorale, y compris les fonctions et les services des intermédiaires d'internet.

10. Les candidats et/ou les partis doivent bénéficier d'un accès juste et équitable aux médias publics, garantissant une représentation sans discrimination. Des dispositions juridiques devraient également être adoptées pour garantir un accès minimal aux médias en ligne privés et aux fonctions et services fournis par les intermédiaires d'internet. Dans le domaine numérique, l'égalité des chances englobe également le principe d'équité dans la diffusion et l'accès au contenu.

11. La publicité électorale en ligne doit toujours être identifiée comme telle et doit être transparente quant à l'identité de son commanditaire et à la technique de diffusion utilisée. Le financement des activités en ligne doit être transparent et les dépenses des partis politiques en matière de publicité numérique doivent être plafonnées. Les plateformes de médias sociaux devraient être tenues de divulguer systématiquement les données relatives à la publicité politique et à leurs sponsors. L'interdiction de certaines formes de publicité politique payante sur les médias sociaux pendant les périodes électorales peut être une option, en particulier lorsque des techniques automatisées de diffusion de masse ou de microciblage basées sur l'intelligence artificielle sont employées. La possibilité d'interdire aux partis politiques et aux candidats de faire campagne de manière anonyme pourrait également se justifier.

3. Les obligations positives des autorités publiques et la coresponsabilité des acteurs privés (voir le Code, lignes directrices I.2.3.a et I.3.1.c)

12. L'État a l'obligation de prendre des mesures efficaces pour garantir un environnement propice à un débat public solide, en prévenant et en sanctionnant les atteintes à la libre formation de la volonté de l'électeur, y compris par des acteurs privés, ainsi que pour prévenir l'inégalité de la couverture médiatique pendant les élections.

13. Un organisme indépendant devrait être mandaté pour faire appliquer ces réglementations.

14. Les autorités de l'État devraient relever le défi posé par les campagnes organisées des désordres de l'information, qui sont susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des processus électoraux.

15. L'intégrité électorale sur l'internet devrait être garantie sur la base de la loi, notamment par des règles spécifiques contre les cybermenaces. Il peut être justifié de prévoir des sanctions pénales pour les cas les plus graves.

16. Des règles spécifiques doivent préciser qui est responsable des décisions prises par les systèmes d'intelligence artificielle.

17. Le devoir de neutralité de l'État comprend également l'obligation de renforcer la résilience des électeurs et de sensibiliser le public à l'utilisation des technologies numériques dans les élections, notamment en fournissant des informations et un soutien appropriés.

18. La coopération entre les différentes autorités publiques, y compris au niveau transfrontalier, devrait être renforcée.

19. Des dispositions devraient être prises pour garantir la coopération des intermédiaires d'internet et d'autres acteurs privés avec les gouvernements, entre eux, ainsi qu'avec les universités et la société civile.

4. Respect des droits fondamentaux (voir Code, ligne directrice II.1)

20. La responsabilité positive de l'État de prévenir toute interférence induite avec les principes du patrimoine électoral européen ne doit pas conduire à une intervention induite de l'État.

21. Des élections démocratiques ne sont pas possibles sans le respect, entre *autres*, de la liberté d'expression, y compris la liberté des médias. Toute restriction à ces droits doit avoir une base légale, être nécessaire et dans l'intérêt public, et respecter le principe de proportionnalité (voir le Code, ligne directrice II.1.b)

22. Les sanctions doivent être imposées par un organisme indépendant et impartial et faire l'objet d'un système de recours efficace.

5. Dispositions spécifiques sur l'utilisation des technologies numériques par les administrations électorales

23. Rien dans le code ni dans la présente déclaration interprétative n'empêche l'introduction de technologies numériques dans les élections, à condition que leur utilisation soit conforme au respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. L'adoption d'une technologie, quelle qu'elle soit, doit se faire dans la transparence, par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, et avec l'engagement politique de la mettre en œuvre intégralement et de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé à cette obligation.

24. Les technologies numériques et l'intelligence artificielle ne devraient être utilisées que lorsque des garanties appropriées sont en place, notamment pour en assurer une utilisation sûre, fiable et transparente. L'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle devrait se faire dans le plein respect des principes d'autonomie individuelle, de respect de la vie privée, d'égalité et de non-discrimination.

25. Le suffrage universel exige également que l'utilisation des technologies numériques soit suffisamment facile d'accès et conviviale pour permettre aux membres de tous les groupes, y compris les personnes handicapées et les personnes âgées, de voter de manière indépendante.

26. La radiation des listes électorales ne peut faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé de données à caractère personnel, à moins que la personne concernée n'y ait expressément consenti ou que cette décision soit fondée sur la loi et assortie de garanties appropriées assurant le respect des droits et libertés des personnes concernées.

27. Lorsque des technologies numériques sont utilisées lors d'élections, des dispositions spécifiques doivent être prévues pour soutenir les garanties procédurales du code :

- a. L'impartialité, l'indépendance et le professionnalisme des administrations électorales devraient être renforcés.
- b. L'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle doit être transparente pour garantir l'intégrité et l'impartialité des élections, en particulier dans le traitement des votes. Les possibilités offertes aux observateurs électoraux de surveiller l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle pourront devoir être mises en balance avec les considérations de cybersécurité et/ou la protection des données personnelles sensibles.
- c. Les technologies numériques devraient faire l'objet d'un audit indépendant et les conclusions de l'organisme d'audit devraient être rendues publiques.
- d. Il devrait être possible de contester devant un organisme indépendant tant le processus d'adoption de l'outil par l'organe de gestion électorale que les décisions concrètes prises par un système d'intelligence artificielle ou sur la base d'une recommandation d'un tel système.

Rapport explicatif

I. Remarques générales

28. Les progrès des technologies numériques et de l'intelligence artificielle¹ ont créé de nouvelles possibilités et de nouveaux défis pour les démocraties, qui étaient à peine imaginables lors de l'adoption du code de bonne conduite en matière électorale de 2002.

29. Selon le rapport conjoint 2019 de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les technologies numériques et les élections, « [I] es technologies numériques (ou « nouvelles technologies ») et les réseaux sociaux [...] ont révolutionné nos échanges et notre manière d'exercer notre liberté d'expression et d'information, ainsi que d'autres droits fondamentaux – parfois difficiles à concilier. Les personnes inscrites sur des réseaux sociaux utilisent parfois internet pour s'organiser et exiger de meilleurs services, plus de transparence et une véritable participation à la vie politique. Dans le monde entier, de simples individus peuvent désormais faire évoluer les mentalités, mettre un thème en lumière au niveau national ou appeler au militantisme politique. Cette évolution est en train de transformer les rapports entre les États et leurs citoyens »².

30. Comme indiqué plus loin dans l'Étude 2020 - Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, un débat s'est instauré sur la relation entre la technologie et la démocratie entre des points de vue « apocalyptique et intégré »³. D'une part, « les nouveaux outils virtuels peuvent être utilisés lors des élections, et parfois même contre elles, pour faire baisser la participation, modifier les résultats et subtiliser les données des électeurs ; contre les responsables et partis politiques, pour mener des actions de cyberespionnage à des fins de contrainte et de manipulation et discréditer publiquement des personnalités ; et contre les médias, traditionnels et sociaux, pour diffuser désinformation et propagande et façonner les opinions des électeurs »⁴.

31. D'autre part, les outils et technologies numériques offrent une série d'opportunités et peuvent améliorer l'efficacité dans de nombreux domaines, y compris les processus électoraux. Comme le note la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE 225), récemment adoptée, « des développements rapides de la science et de la technologie, et des profonds changements induits par les activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle [...] ont le potentiel de promouvoir la prospérité humaine et le bien-être des individus et de la société, le développement durable, l'égalité de genre et l'autonomisation de toutes les femmes et filles, ainsi que d'autres objectifs et intérêts importants, en renforçant le progrès et l'innovation »⁵.

¹ Toutes les références à l'intelligence artificielle dans la présente déclaration interprétative sont basées sur la définition des « systèmes d'intelligence artificielle » dans la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit](#) (STCE 225). Il s'agit d'un « système automatisé qui, pour des objectifs explicites ou implicites, déduit, à partir d'entrées reçues, comment générer des résultats en sortie tels que des prévisions, des contenus, des recommandations ou des décisions qui peuvent d'influer sur des environnements physiques ou virtuels », art. 2. Voir également le [rapport explicatif](#), paragraphes 23-25.

² Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 4.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paras. 5-6. Les termes entre guillemets ont été utilisés par Umberto Eco.

⁴ Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 143.

⁵ Voir le préambule de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#) (STCE 225).

32. Les principes consacrés par le code prennent une signification particulière dans un environnement numérique, dans la mesure où l'utilisation des technologies numériques peut offrir des possibilités sans précédent de les réaliser pleinement. Dans le même temps, cependant, les technologies numériques peuvent également présenter des risques aggravés pour ces mêmes principes et pour les conditions de leur mise en œuvre, y compris les garanties procédurales.

33. De manière générale, les États sont tenus d'adopter et de maintenir des mesures visant à garantir que les technologies numériques (y compris l'intelligence artificielle) ne sont pas utilisées pour porter atteinte à l'intégrité, à l'indépendance et à l'efficacité des institutions démocratiques et des processus électoraux. Une modalité consiste à confier à un organe de gestion des élections la tâche de garantir l'intégrité du système électoral et d'assurer ainsi la fiabilité des processus électoraux et de leurs résultats.

34. Contrairement aux exercices précédents, cette déclaration interprétative n'est pas limitée à une disposition spécifique du Code. Elle vise plutôt à fournir un cadre actualisé pour les lignes directrices dans l'ensemble du Code. La déclaration commence par la ligne directrice I.3.2 sur la libre formation de la volonté de l'électeur, car cette question est particulièrement affectée par l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans les processus électoraux. En raison de la prévalence des troubles de l'information induits par le numérique et de la pléthore d'informations disponibles en ligne, les électeurs sont non seulement empêchés de se faire une opinion sur les candidats et les alternatives électorales, mais ils sont aussi parfois induits en erreur en ce qui concerne l'inscription, les procédures de vote ou même l'intégrité des résultats des élections⁶. C'est pourquoi cette ligne directrice est au cœur de la présente déclaration. La déclaration propose en outre d'élargir le champ d'application de la ligne directrice I.2.3 sur l'égalité des chances, étant donné que cette ligne directrice recoupe en partie la libre formation de la volonté de l'électeur⁷. En outre, elle fournit une interprétation complète des obligations positives des autorités publiques en relation avec les deux lignes directrices et souligne l'importance du respect des droits fondamentaux comme condition préalable à la mise en œuvre effective des principes du Code. Enfin, il développe les dispositions régissant l'utilisation des technologies numériques par les organes d'administration des élections.

II. Commentaires sur la déclaration interprétative sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle

1. Le suffrage libre : la liberté des électeurs de se former une volonté (voir le Code, ligne directrice I.3.1)

35. L'un des aspects du suffrage libre est la libre formation de la volonté de l'électeur⁸. La libre formation de la volonté de l'électeur comprend le droit d'être correctement informé avant de prendre une décision, celui de naviguer en ligne en privé et celui de communiquer de façon confidentielle sur l'internet⁹. Plus précisément, la libre formation de la volonté des électeurs

⁶ Toutes les références aux désordres de l'information dans la présente déclaration interprétative et le rapport explicatif sont basées sur la définition large en tenant compte des défis liés à la mésinformation, à la désinformation et à la malinformation. Voir Wardle, Claire et Derakhshan, Hossein, [Conseil de l'Europe, rapport DGI\(2017\)09](#), « Désordres de l'information : vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration de politiques ».

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 27.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.3.1 et paragraphe 26. De même, le [rapport explicatif](#) de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#) souligne que l'intégrité de la démocratie et de ses processus repose sur l'hypothèse que « les individus ont un pouvoir (la *capacité à se forger une opinion* et à agir en conséquence) », paragraphe 47 [italiques ajoutés]. Voir également la note de bas de page 34 ci-dessous.

⁹ Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 122.

implique le droit d'avoir accès à toutes sortes d'informations des sources en ligne, ainsi que la protection contre toute influence indue sur le comportement électoral.

36. La libre formation de la volonté de l'électeur éclairée peut être affectée par des désordres de l'information en ligne, notamment la diffusion de fausses informations sur les campagnes électorales des opposants politiques. Ces phénomènes se sont aggravés du fait de l'utilisation des technologies numériques (parfois avec l'utilisation des hypertrucages d'audio, des photos et des vidéos, de « commentaires » générés automatiquement sous les messages pour manipuler l'opinion publique, etc.) Cette liberté peut également être violée par la surveillance de l'activité en ligne des personnes sans leur consentement et dans le but de comprendre et d'exploiter leurs comportements, par l'utilisation abusive des données personnelles facilitant le microciblage ainsi que les messages ciblés qui permettent aux candidats et aux partis politiques de faire des promesses différentes à des personnes différentes, ou par l'utilisation de mécanismes de classement dans les moteurs de recherche¹⁰. Les désordres de l'information ont également été utilisés pour discréditer l'objectivité et la fiabilité de la couverture médiatique, généralement par des moyens automatisés tels que les bots. L'utilisation de comptes rémunérés d'influenceurs par des acteurs gouvernementaux et des partis politiques pour diffuser leurs opinions ou faire campagne en leur nom est une autre pratique préoccupante. La publicité politique peut ainsi « être un vecteur de désinformation, notamment lorsque la publicité ne révèle pas sa nature politique, provient de sponsors [étrangers] [...] ou fait l'objet de techniques de ciblage ou de diffusion de messages publicitaires »¹¹.

37. La plupart des atteintes à la libre formation de la volonté de l'électeur résultent d'une utilisation abusive des données à caractère personnel. C'est pourquoi il est nécessaire de veiller à ce que les obligations en matière de protection des données à caractère personnel soient respectées, conformément aux normes internationales¹². De même, les personnes ne devraient pas être soumises à une décision l'affectant de manière significative, qui serait prise uniquement sur le fondement d'un traitement automatisé de données, sans que son point de vue soit pris en compte¹³. Cette disposition s'applique donc, sans s'y limiter, aux procédures automatisées de microciblage mises en œuvre par les intermédiaires d'internet, ainsi qu'à leurs méthodes de modération du contenu. Les personnes ont également le droit d'obtenir, à sa demande, connaissance du raisonnement qui sous-tend le traitement de données, lorsque les résultats de ce traitement lui sont appliqués ; ainsi que de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation, à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement, à moins que le responsable du traitement ne démontre des motifs légitimes justifiant le traitement qui prévalent sur les intérêts, ou les droits et libertés fondamentales de la personne concernée¹⁴.

38. Les individus ne devraient pas non plus être soumis à une décision qui entraîne la censure de contenus licites. Si l'intelligence artificielle peut aider à modérer les contenus préjudiciables

¹⁰ Voir, par exemple, Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphes 43, 122 et 127. Sur le microciblage, voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire Maximilian Schrems c. Meta Platforms Ireland Ltd, anciennement Facebook Ireland Ltd, 4.10.2024, affaire C-446/21.

¹¹ Voir également le règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité politique, paragraphe 4.

¹² Il s'agit notamment de la [Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du Conseil de l'Europe \(CM/Inf\(2018\)15\)](#), adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 128^e session le 18 mai 2018, telle qu'amendée par le Protocole STCE n° 223. Pour des orientations plus spécifiques, voir également les [Lignes directrices relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques](#), adoptées par le Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, et la Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphes 65-71.

¹³ Article 9, paragraphe 1, point a) de la [Convention modernisée 108](#).

¹⁴ Article 9, paragraphe 1, points c) et d), de la [Convention modernisée 108](#).

sur les plateformes numériques, il existe également un risque que la surveillance automatisée entraîne quelle que soit la restriction de contenus licites¹⁵.

39. Pour protéger la libre formation de la volonté de l'électeur, il convient de faciliter le libre échange d'opinions et d'idées en ligne ainsi qu'un débat public ouvert. Même si ces éléments ne sont pas propres aux périodes électorales, cette liberté implique également un droit d'accès à l'internet. Ce droit a été reconnu dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶, tandis que la Commission de Venise a précédemment reconnu que l'internet est devenu l'un des principaux moyens d'exercer le droit de recevoir des informations et des idées « sans considération de frontières »¹⁷. Le libre accès à l'internet peut permettre d'informer les électeurs sur les questions électorales, alors qu'ils ne le seraient probablement pas autrement.

40. Dans le cas de mesures visant à remédier aux désordres de l'information en ligne, la neutralité du réseau devrait être maintenue. Le principe de neutralité du réseau sous-tend un *traitement non discriminatoire du trafic internet* et le droit des usagers à recevoir et à communiquer des informations et à utiliser les services de leur choix¹⁸. Toutefois, la neutralité du réseau n'est pas absolue et ne doit pas être utilisée comme un bouclier de responsabilité pour exempter les intermédiaires d'internet de la responsabilité du contenu généré par les utilisateurs sur leurs plateformes (par exemple, les protections typiques de la section 230 de la loi américaine de 1996 sur la décence des communications)¹⁹.

2. L'égalité de suffrage : l'égalité des chances (voir le Code, ligne directrice I.2.3)

41. Le rapport explicatif du code indique que « [l]a libre formation de la volonté de l'électeur se confond pour une part avec l'égalité des chances »²⁰.

¹⁵ Comité ad hoc du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle, [Etude de faisabilité sur un cadre juridique pour l'IA basé sur les standards du Conseil de l'Europe](#), adoptée par le CAHAI le 17 décembre 2020, paragraphe 27.

¹⁶ Voir [Ahmet Yildirim c. Turquie, requête no 3111/10](#) (CourEDH, 18 décembre 2012), paragraphe 53, et [Cengiz et autres c. Turquie, Requête nos 48226/10 et 14027/11](#) (CourEDH, 1^{er} décembre 2015).

¹⁷ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)024](#) Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)015](#) Avis sur la législation relative aux médias (loi CLXXXV sur les services de médias et les médias, loi CIV sur la liberté de la presse et législation sur l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)011](#) sur la Turquie - Avis sur la loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et lutte contre les crimes commis au moyen de ces publications («loi sur Internet »), paragraphe 98. Voir également, Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 54 et Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 3 (paragraphe 59-64).

¹⁸ [Recommandation CM/Rec\(2016\)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau](#), paragraphe 4. Voir également Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 139 et Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 3 (paragraphe 59-64).

¹⁹ Par exemple, la [Recommandation CM/Rec\(2016\)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau](#) note déjà que l'égalité de traitement du trafic Internet « n'interdit pas des mesures de gestion du trafic internet qui sont nécessaires et proportionnées aux [notamment] : donner effet à une décision de justice ou à celle d'une autorité de régulation », paragraphe 2.2.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 27.

42. L'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections²¹. Ce problème est devenu encore plus aigu dans les médias en ligne, où les journalistes professionnels ne jouent plus le rôle de gardiens de l'information et où de nouveaux acteurs ne garantissent pas nécessairement le respect des exigences légales²². La distinction entre la communication politique, la publicité politique et l'expression individuelle d'opinions devient alors floue²³.

43. L'égalité des chances s'applique également aux technologies numériques et à l'intelligence artificielle, y compris les fonctions et services des intermédiaires d'internet²⁴. Les références au « temps de parole à la radio et à la télévision » dans la ligne directrice I.2.3.b du Code ne devraient donc pas être interprétées comme se limitant à ces médias²⁵. Les références aux « médias audiovisuels » dans la ligne directrice I.2.3.c doivent également être comprises comme s'appliquant aux médias en ligne et numériques²⁶. Pour garantir l'égalité des chances en ligne, il convient toutefois de tenir dûment compte des différences significatives en termes d'influence entre les médias traditionnels (radiodiffusion) et les nouveaux médias (en ligne)²⁷.

44. Les candidats et/ou les partis doivent bénéficier d'un accès juste et équitable aux médias en ligne, garantissant une représentation sans discrimination²⁸. Des dispositions juridiques devraient également être adoptées pour garantir un accès minimal aux médias en ligne privés et

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 19.

²² Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphes 12 et 15.

²³ Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 64.

²⁴ Selon la [Recommandation CM/Rec\(2018\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet](#), les intermédiaires d'internet sont « [une] ande diversité d'acteurs, communément appelés « intermédiaires d'internet » dont le nombre ne cesse de s'étendre, facilitent les interactions sur l'internet entre les personnes physiques et entre les personnes physiques et morales en exerçant des fonctions diverses et en proposant des services variés. Certains connectent les utilisateurs à l'internet, assurent le traitement d'informations et de données ou hébergent des services en ligne, y compris pour du contenu généré par les utilisateurs. D'autres agrègent des informations et permettent de faire des recherches ; ils donnent accès à des contenus et des services conçus ou gérés par des tiers, les hébergent et les indexent. Certains facilitent la vente de biens et de services, notamment de services audiovisuels, et rendent possibles d'autres transactions commerciales, y compris les paiements » (paragraphe 4). Les intermédiaires d'internet peuvent inclure, sans s'y limiter, les plateformes de réseaux sociaux, les moteurs de recherche, ainsi que les chatbots et d'autres formes d'intelligence artificielle générative. Voir également Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 12.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.3.b. Il en va de même pour les « infrastructures à des fins de propagande » mentionnées aux paragraphes 18 et 19 du Rapport explicatif.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.3.c.

²⁷ Dans l'affaire [Animal Defenders Intl c. Royaume-Uni, requête n° 48876/08](#) (CourEDH, 22 avril 2013), paragraphe 119, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé cohérente une distinction fondée sur l'influence particulière de la radio et de la télévision par rapport à des médias plus récents tels qu'Internet. En particulier, la Cour a noté que les informations provenant d'Internet et des médias sociaux n'avaient pas la même simultanéité ni le même impact que celles qui sont diffusées à la télévision ou à la radio, étant donné la fonction continue de la radio et de la télévision en tant que sources familières de divertissement nichées au cœur de l'intimité du foyer et en raison des choix inhérents à l'utilisation d'Internet et des médias sociaux. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphe 65.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes 18 et 19.

aux fonctions et services fournis par les intermédiaires d'internet, ainsi qu'aux outils numériques et aux technologies d'intelligence artificielle pour gérer leurs campagnes²⁹.

45. En outre, l'équité dans la diffusion et l'accès au contenu devrait être respectée. Des règles devraient être mises en œuvre pour garantir que les algorithmes d'intelligence artificielle utilisés par les intermédiaires d'internet ne favorisent pas certains partis ou candidats par rapport à d'autres, afin de maintenir un équilibre dans la visibilité du contenu électoral. À cette fin, des audits indépendants et continus des algorithmes d'intelligence artificielle utilisés dans les campagnes électorales devraient être appliqués.

46. La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également un élément important de la régularité du processus électoral³⁰. La transparence financière doit être garantie³¹. La publicité électorale en ligne doit toujours être identifiée comme telle et doit être transparente quant à l'identité de son commanditaire et à la technique de diffusion utilisée. Les plateformes de médias sociaux devraient être tenues de divulguer systématiquement les données relatives à la publicité politique et à ses commanditaires.

47. Nonobstant ce qui précède, les réglementations existantes sur les campagnes électorales à l'époque de la publicité politique numérique se sont avérées très limitées³². Les dépenses des partis politiques en matière de publicité numérique peuvent donc être limitées³³. L'interdiction de certaines formes de publicité politique payante sur les médias sociaux pendant les périodes électorales peut être une option, en particulier lorsque des techniques automatisées de diffusion de masse ou de microciblage basées sur l'intelligence artificielle sont utilisées³⁴. La possibilité d'interdire aux partis politiques et aux candidats de faire campagne de manière anonyme pourrait également être justifiée.

3. Les obligations positives des autorités publiques et la coresponsabilité des acteurs privés (voir le Code, lignes directrices I.2.3.a et I.3.1.c)

48. L'État a l'obligation de prendre des mesures efficaces pour garantir un environnement propice à un débat public solide, prévenir et sanctionner les atteintes à la libre formation de la volonté de l'électeur, ainsi que pour prévenir l'inégalité de la couverture médiatique pendant les élections³⁵.

²⁹ Selon le rapport explicatif au Code, « [d]ans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité ». Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 20.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 107.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 108.

³² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphe 72.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.3.e) et paragraphe 21.

³⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphe 68.

³⁵ Voir, respectivement, Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes 26 et 19 à 21. De même, l'art. 5.2 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle stipule que « [c]haque Partie adopte ou maintient des mesures qui visent à protéger ses processus démocratiques dans le cadre des activités menées au cours du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle, y compris l'accès équitable et la participation des personnes au débat public, ainsi que *leur capacité à se forger librement une opinion* » [italiques ajoutés]. Le [rapport explicatif](#) de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#) donne des exemples de risques posés par l'intelligence artificielle pour les institutions et les processus démocratiques, notamment pour « le pluralisme politique [...] ainsi que l'accès équitable et la participation au débat public », ainsi que pour « la participation aux processus démocratiques par le biais d'élections libres et équitables, et une pluralité de formes de participation civile et politique significative », paragraphes 46.d) et e), respectivement. Sur la base de ces risques, des exemples de telles obligations sont suggérés, tels que « des mesures générales en matière de cybersécurité contre les ingérences étrangères

La lutte contre les désordres de l'information, y compris la désinformation visant explicitement à remettre en question ou à induire en erreur sur les aspects fondamentaux des procédures électorales, nécessite une réglementation par l'État et un organisme indépendant doté de ressources et de pouvoirs adéquats pour faire appliquer cette réglementation.

49. L'intégrité électorale sur l'internet devrait être garantie sur la base de la loi, *notamment* par des règles spécifiques contre les cybermenaces³⁶. L'intégrité électorale peut être définie comme l'ensemble des normes, principes et valeurs inhérents aux élections démocratiques et qui s'appliquent à l'ensemble du processus électoral. Il s'agit en particulier du comportement éthique de tous les acteurs électoraux ainsi que du respect des principes d'équité, de transparence et de responsabilité tout au long du processus électoral.

50. Une réglementation visant à supprimer les contenus qui pourraient être considérés comme des distorsions de la liberté d'expression, tels que les fausses informations et les discours de haine, semblerait en principe justifiée. Toutefois, la collaboration avec les intermédiaires d'internet et la surveillance des techniques de diffusion peuvent constituer des mesures appropriées, évitant une réglementation du contenu susceptible de mettre en péril la liberté d'expression. Il peut être justifié de prévoir des sanctions pénales pour les cas les plus graves.

51. Il peut également être nécessaire de recourir à de nouveaux moyens pour relever ces défis, tels que la vérification des faits, les programmes d'éducation aux médias ou les investissements dans un journalisme de qualité³⁷. Les programmes d'éducation des électeurs sont également l'un des principaux programmes à mettre en place³⁸.

52. Un organisme indépendant devrait être chargé de l'application de ces règlements et de la mise en œuvre de ces programmes. Cet organisme devrait disposer de ressources et de pouvoirs suffisants pour s'acquitter de son mandat et agir rapidement³⁹.

53. Malgré ce qui précède, l'application des réglementations nationales peut être entravée par l'universalité de l'internet, c'est-à-dire sa capacité à affecter les personnes où qu'elles se trouvent⁴⁰. Il convient donc de renforcer la coopération entre les différentes autorités publiques, y compris au niveau transfrontalier⁴¹. Une attention particulière devrait être accordée à la coopération entre les autorités nationales et les organisations internationales, ainsi qu'avec les missions internationales d'observation des élections.

malveillantes dans le processus électoral ou des mesures visant à lutter contre la diffusion de fausses informations et de désinformation », paragraphe 47.

³⁶ Sur les normes internationales en matière de cybersécurité, voir la [Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité \(STE n° 185\)](#) et en particulier la [Note d'orientation n° 9 du T-CY sur les aspects de l'ingérence électorale au moyen de systèmes informatiques visés par la Convention de Budapest](#), adoptée par le Comité de la Convention sur la cybercriminalité (T-CY). Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 5.

³⁷ Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 138.

³⁸ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphes 92 et 93. Voir également le [Règlement \(UE\) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité politique](#), paragraphe 4.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, principe 2 (paragraphes 55-58).

⁴⁰ L'universalité d'Internet a également été qualifiée de nature transnationale, extraterritoriale et intemporelle des technologies numériques. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour une utilisation des technologies numériques conforme aux droits fondamentaux dans les processus électoraux, paragraphes 32-37 et 83.

⁴¹ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, paragraphes 87 et 88.

54. Les autorités nationales auront également besoin de la coopération des citoyens et des entreprises d'internet⁴². Des dispositions devraient être prises pour garantir la coopération des intermédiaires d'internet avec les gouvernements dans la mise en œuvre de ces règles et programmes. Par exemple, un organe compétent et impartial de gestion des élections ou une autre autorité impartiale devrait être habilitée à exiger des entreprises privées qu'elles retirent de l'internet un contenu clairement défini, sur la base des lois électorales et en conformité avec les normes internationales⁴³. La coopération devrait également être assurée entre les intermédiaires d'internet, ainsi qu'avec le monde universitaire et la société civile.

55. Distinguer les responsabilités des plates-formes en fonction de leur dimension, accroître leurs responsabilités dans la mesure où leur dimension est plus grande, peut sembler nécessaire même si l'on se réfère aux questions électorales.

56. Étant donné que les technologies numériques et l'intelligence artificielle comportent des risques tout au long du processus électoral et peuvent même éroder la confiance du public, ces obligations positives ne devraient pas être limitées à la période de campagne afin de préserver l'intégrité de l'élection dans son ensemble.

4. Respect des droits fondamentaux (voir le Code, ligne directrice II.1)

57. La responsabilité positive de l'État de prévenir toute interférence indue avec les principes du patrimoine électoral européen ne doit pas conduire à une intervention indue de l'État⁴⁴.

58. Des élections démocratiques ne sont pas possibles sans le respect, entre *autres*, de la liberté d'expression, y compris la liberté des médias⁴⁵.

59. Toute restriction à l'activité des intermédiaires d'internet n'est admissible que dans la mesure où elle est fondée en droit, nécessaire, dans l'intérêt public et conforme au principe de proportionnalité⁴⁶. De telles restrictions à l'exploitation de sites web, de blogs ou de tout autre système de diffusion d'informations basé sur l'internet, électronique ou autre, y compris les systèmes de soutien à une telle communication, tels que les fournisseurs d'accès à l'internet ou les moteurs de recherche, ne sont autorisées que dans la mesure où elles sont compatibles avec la ligne directrice II.1.b⁴⁷.

60. Les restrictions autorisées doivent généralement être spécifiques au contenu. Les interdictions générales de fonctionnement de certains sites et systèmes ne sont pas compatibles

⁴² Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 138.

⁴³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 2 (paragraphe 55-58).

⁴⁴ Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 136.

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.1.a, qui fait référence à la liberté d'expression et de la presse.

⁴⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.1.b. Dans le cas des réglementations relatives à la protection des données, par exemple, l'article 11 de la [Convention modernisée 108](#) souligne également que les restrictions licites doivent respecter l'essence des droits et libertés fondamentaux et constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.

⁴⁷ A savoir que « les restrictions à ces libertés [notamment la liberté d'expression et de la presse, la liberté de circulation à l'intérieur du pays, la liberté de réunion et la liberté d'association à des fins politiques, y compris la création de partis politiques] doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité ».

avec les dispositions du patrimoine électoral européen⁴⁸. Il est également incompatible avec ces dispositions d'interdire à un site ou à un système de diffusion de l'information de publier du matériel au seul motif qu'il peut être critique à l'égard du gouvernement ou du système politique et social adopté par le gouvernement. Toutefois, si la page Web ou le système est géré par une entité étrangère et a diffusé à de nombreuses reprises de fausses informations visant à influencer les résultats des élections, une interdiction générale pourrait être acceptable.

61. Les sanctions doivent être imposées par un organisme impartial et faire l'objet d'un système de recours efficace.⁴⁹

5. Dispositions spécifiques sur l'utilisation des technologies numériques par les administrations électorales

62. Rien dans le Code ni dans la présente déclaration interprétative n'empêche l'introduction de technologies numériques dans les élections, y compris l'intelligence artificielle. Les technologies numériques peuvent en fait être utilisées pour garantir le respect de la libre formation de la volonté des électeurs et du principe de l'égalité des chances par les médias et les intermédiaires d'internet. Les possibilités suivantes ne sont que quelques exemples : l'utilisation de l'intelligence artificielle pourrait être envisagée pour lutter contre la diffusion de fausses informations dans les campagnes politiques grâce à la possibilité d'examiner les informations en temps réel d'une manière accessible ; pour répondre aux questions des citoyens sur le processus électoral, les règles électorales, les moyens d'exercer le droit de vote, etc. et soutenir les administrations électorales dans les processus auxiliaires, tels que l'inscription des électeurs.

63. Dans ce contexte, il convient de faire une distinction entre les règles qui s'adressent aux concepteurs et fournisseurs de technologies numériques dans les élections, y compris l'intelligence artificielle, et celles qui s'adressent aux organismes de gestion électorale qui utilisent ces technologies. Ces dernières sont soumises à des normes beaucoup plus strictes, y compris toutes celles applicables en vertu de l'État de droit. Les organismes de gestion électorale devraient donc adhérer aux dispositions précédentes de la déclaration interprétative et, en outre, à celles détaillées dans la présente section.

64. Les organismes de gestion électorale devraient se conformer à des normes et exigences supplémentaires à mesure que de nouvelles connaissances émergent sur l'impact des technologies numériques et de l'intelligence artificielle dans les processus électoraux.⁵⁰ L'adoption de technologies numériques et d'outils d'intelligence artificielle par les organismes de gestion électorale devrait respecter les principes de l'État de droit liés, entre autres, à la transparence, à la reddition de comptes et à la responsabilité dans le processus décisionnel concernant l'achat, la mise en œuvre, le suivi et l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle.

65. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification réussie de la législation et des pratiques électorales devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :
1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et

⁴⁸ Voir Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 137.

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrices II.3.1 et II.3.3 ainsi que paragraphe 19. Voir également Commission de Venise et Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections, paragraphe 137, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, principe 2 (paragraphe 55-58).

⁵⁰ Entre autres, et sans préjuger des travaux en cours sur sa mise à jour, les normes et exigences découlant de la Liste des critères de l'état de droit. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'état de droit.

tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption et l'application de la législation, y compris sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle, par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi lors de l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps opportun tout manquement présumé.

66. Le code stipule déjà que les méthodes de vote électronique ne doivent être utilisées que lorsqu'elles sont sûres, fiables et transparentes.⁵¹ En outre, l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle doit se faire dans le plein respect des principes d'autonomie individuelle⁵², de la vie privée⁵³, de légalité et de non-discrimination⁵⁴. Ces exigences doivent s'appliquer à toute technologie utilisée par les administrations électorales tout au long du cycle électoral, y compris les listes électorales numériques⁵⁵. Des exigences supplémentaires peuvent s'appliquer à différentes technologies⁵⁶.

67. Un problème observé dans le développement de l'intelligence artificielle concerne le fait que cette technologie a montré des préjugés liés à l'ethnicité, à la nationalité, à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, pour ne citer que quelques exemples. Le développement de l'intelligence artificielle devrait donc se faire de manière à éviter les discriminations, surtout si elles sont basées sur l'affiliation politique, car elles mettraient en péril les principes d'impartialité et de neutralité dans l'administration du processus électoral.

⁴⁹ Le Code stipule que les systèmes sont sûrs s'ils peuvent résister aux attaques délibérées et qu'ils sont fiables s'ils peuvent fonctionner par eux-mêmes, quelles que soient les déficiences du matériel ou du logiciel (Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 43). Selon le Code, il devrait également être possible de vérifier que le système fonctionne correctement (Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, par. 44).

⁵² L'autonomie individuelle est inscrite à l'article 7 [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#) (STCE 225). Selon le [rapport explicatif](#) de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#), « [l']autonomie personnelle est un aspect important de la dignité humaine, et renvoie à la capacité d'autodétermination des individus, c'est-à-dire leur capacité à faire des choix et à prendre des décisions, y compris sans subir de coercition, et à vivre leur vie librement. Dans le contexte de l'intelligence artificielle, l'autonomie personnelle exige que les individus aient le contrôle sur l'utilisation et l'impact des technologies d'intelligence artificielle dans leur vie et que leur capacité d'action et leur autonomie ne soient pas diminuées pour autant », (paragraphe 55.)

⁵³ Le droit à la vie privée est consacré par l'art. 8 de la [Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales \(STE n° 005\)](#), plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans le contexte électoral, il est étroitement lié au principe du suffrage secret (voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrices I.4). Les obligations internationales en matière de protection des données sont également liées au droit à la vie privée (voir les paragraphes 37-38 ci-dessus).

⁵⁴ L'interdiction de la discrimination est inscrite à l'article 14 de la [CEDH](#).

⁵⁵ D'autres normes du Conseil de l'Europe sur l'utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux ont également élargi leur champ d'application. Par exemple, le champ d'application de la [Recommandation Rec\(2004\)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique](#) a été élargi dans la [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 actualisée du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes relatives au vote électronique](#), passant d'une « élection ou référendum électroniques qui impliquent le recours à des moyens électroniques au moins lors de l'enregistrement du suffrage » à l'utilisation de moyens électroniques pour enregistrer et/ou dépouiller les suffrages ». De leur côté, les [Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication \(TIC\) dans les processus électoraux des Etats membres du Conseil de l'Europe](#), récemment adoptées, « couvrent l'utilisation des solutions TIC par les autorités électorales ou en leur nom, à toutes les étapes du processus électoral, à l'exception du vote électronique et du comptage électronique ».

⁵⁶ Voir les recommandations et lignes directrices susmentionnées. Voir également [Guidelines on the protection of individuals with regard to the processing of personal data for the purpose of voter registration and authentication](#) (seulement en anglais), ainsi que le document sur [Sensitive Personal Data, Biometrics, and the Registration and Authentication of Voters: The Application of Council of Europe Convention 108](#) (seulement en anglais), qui ont été adoptés par le [Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel](#). Dans le cas de l'intelligence artificielle, il convient de tenir dûment compte des aspects liés à la transparence, tels que l'explicabilité et l'interprétabilité ([rapport explicatif](#) de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#), paragraphes 60-61).

68. Afin de respecter le principe du suffrage universel, l'interface utilisateur des systèmes numériques doit être facile à comprendre et à utiliser par tous les électeurs et les systèmes doivent être conçus, dans la mesure du possible, pour permettre aux personnes handicapées et aux personnes ayant des besoins particuliers de les utiliser de manière autonome⁵⁷. Si les canaux numériques ne sont pas universellement accessibles, ils ne constituent qu'un moyen supplémentaire et facultatif⁵⁸.

69. En raison de l'évolution rapide des solutions techniques, en particulier de l'intelligence artificielle, l'intégrité et la sécurité des technologies électorales doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les risques évoluant rapidement, des procédures spéciales d'évaluation et de gestion des risques doivent être mises en place et régulièrement actualisées.

70. Il existe également une menace que les technologies numériques et l'intelligence artificielle soient utilisées de manière partielle pour contrôler les actions des partis d'opposition et laisser les actions des partis de gouvernement en dehors du champ d'application de contrôles similaires.

71. Les garanties procédurales prévues par le code doivent donc être particulièrement respectées lorsque des technologies électorales sont utilisées. Il pourrait être nécessaire de prévoir de nouvelles dispositions spécifiques dans le cadre réglementaire afin d'atténuer les menaces potentielles.

- a. L'impartialité, l'indépendance et le professionnalisme des organes de gestion des élections sont essentiels lorsque les technologies numériques impliquent davantage de tâches et leur centralisation dans ces organes, qui devraient être responsables de la manière dont elles sont utilisées⁵⁹. Les autorités électorales auront également besoin de

⁵⁷ Normes 1 et 2 de la [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#), et ligne directrice 2 des [Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication \(TIC\) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe](#).

⁵⁸ Norme 3 de la [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#), et ligne directrice 3 des [Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication \(TIC\) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe](#).

⁵⁹ Le principe de responsabilité n'est pas énoncé à l'origine dans le Code, mais il est courant dans les normes internationales relatives aux technologies numériques. Par exemple, dans la [Convention modernisée 108](#), l'obligation de rendre compte s'entend comme la responsabilité et la capacité de démontrer le respect des dispositions légales (art. 10(1)). Le [rapport explicatif](#) de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#) fait référence à ce principe comme à la « nécessité de prévoir des mécanismes permettant aux personnes, organisations ou entités responsables des activités menées dans le cadre du cycle de vie des systèmes d'intelligence artificielle de rendre des comptes pour des effets négatifs sur les droits de l'homme, la démocratie ou l'État de droit résultant des activités menées dans le cadre du cycle de vie de ces systèmes » (paragraphe 66). D'une manière générale, il est entendu que « [c]e principe met l'accent sur la nécessité d'établir des lignes de responsabilité claires et sur la capacité de retracer les actions et les décisions jusqu'à des personnes ou des entités spécifiques, d'une manière qui reconnaisse la diversité des acteurs concernés et de leurs rôles et responsabilités » ([rapport explicatif](#) de la [Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle](#), paragraphe 68). Dans le cas spécifique des technologies électorales numériques, aucune définition spécifique de la responsabilité n'est encore fournie. Cependant, dans la [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 actualisée du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#) les exigences en matière de responsabilité pour les États membres sont décrites, notamment : élaborer et tenir à jour des exigences techniques, d'évaluation et de certification, et veiller à ce que ces exigences soient totalement conformes aux principes juridiques et démocratiques pertinents ; garantir des évaluations indépendantes des systèmes de vote électronique avant sa mise en service et après des changements substantiels ; délivrer des certificats clairs qui identifient les sujets de l'évaluation et comprennent des garanties contre les modifications ; et maintenir un système d'audit ouvert et complet pour le vote électronique afin de signaler activement les problèmes potentiels (par. 36-39). Les [Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication \(TIC\) dans les processus électoraux des États membres du Conseil de l'Europe](#) précisent qu'il « devrait être possible de tenir quelqu'un responsable en cas de modifications non autorisées ou d'erreurs. Il est essentiel de prévoir une procédure visant à faire rendre des comptes, et qui soit transparente sur la manière d'interagir avec un système

la coopération des organismes chargés de la cybersécurité, de la protection des données et de l'application de la loi, ainsi que des organisations de citoyens et des entreprises.

- b. Les organes chargés de l'organisation des élections doivent divulguer l'utilisation des technologies numériques, y compris les algorithmes et les systèmes d'intelligence artificielle. La législation devrait contenir des règles claires sur l'accès des observateurs aux systèmes numériques ou aux algorithmes. Même si les technologies numériques et les systèmes d'intelligence artificielle se développent en permanence et modifient donc continuellement les mécanismes et les besoins en matière de sécurité, la législation électorale devrait indiquer, de manière aussi détaillée que possible, quelles données sont accessibles au public. Les missions d'observation, quant à elles, devraient envisager d'intégrer dans leurs équipes des spécialistes et des ressources dédiés à ces questions spécifiques.
- c. Si l'accès du public à certains processus ou contenus des systèmes numériques est limité pour des raisons de sécurité, un audit indépendant doit être prévu. Les conclusions de ces audits doivent être rendues publiques.