



Strasbourg, 22 December / le 22 décembre 2025

**CDL-PI(2025)021**  
Or. Engl. / Or. angl

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**OF THE COUNCIL OF EUROPE**  
(VENICE COMMISSION)

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**DU CONSEIL DE L'EUROPE**  
(COMMISSION DE VENISE)

**Information on the follow-up to**

**Report on a Rule of Law and human rights compliant  
regulation of spyware  
([CDL-AD\(2024\)043](#))**

**presented at the 145<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 12-13 December 2025)**

-----

**Informations sur les suites données à**

**Rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à  
l'État de droit et aux droits humains ([CDL-AD\(2024\)043](#))**

**présentées lors de la 145<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025)**

- **Report on a Rule of Law and human rights compliant regulation of spyware ([CDL-AD\(2024\)043](#))**

In December 2024, the Venice Commission adopted the Report on a Rule of Law and human rights compliant regulation of spyware. Relying on the jurisprudence of the ECtHR on targeted surveillance, Venice Commission's previous reports, other European and international standards such as the Convention for the protection of individuals with regard to the processing of personal data (Convention 108+) as well as on a comparative analysis of the existing rules in the Venice Commission's member States, the Report concluded that the use and development of intrusive surveillance software such as spyware should only be possible if the relevant legal framework meets certain strict requirements.

The Special Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights, in his Report on ["The impact of digital surveillance on freedom of expression in the Americas"](#) published in September 2025, extensively referenced the Venice Commission's report, noting that it provides concrete guidance on minimum safeguards for intrusive surveillance measures and that it reinforces the urgency of implementing comprehensive legal and technical safeguards in the Americas (see in particular paragraphs 216-220). The Special Rapporteur acknowledged the key relevance of the following minimum safeguards:

- providing that all significant provisions regulating spyware use must be set out in primary legislation;
- requesting authorities must demonstrate that information sought could not be obtained by less intrusive means;
- there must be well-regulated *ex ante* authorization procedures before a court or independent body;
- effective external independent oversight institutions must oversee the surveillance process; and
- persons under surveillance must be notified subsequently to enable monitoring and challenging of the measures.

Moreover, the Special Rapporteur noted with particular interest the Venice Commission's finding that legislation should narrowly define possible targets and provide that certain categories of persons whose interactions may be protected by professional privilege, as well as journalists, are in principle excluded.

- **Rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à l'État de droit et aux droits humains ([CDL-AD\(2024\)043](#))**

En décembre 2024, la Commission de Venise a adopté le Rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à l'État de droit et aux droits humains. S'appuyant sur la jurisprudence de la CEDH en matière de surveillance ciblée, des rapports précédents de la Commission de Venise, d'autres normes européennes et internationales telles que la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (Convention 108+) ainsi que sur une analyse comparative des règles existantes dans les États membres de la Commission de Venise, le rapport a conclu que l'utilisation et le développement de logiciels de surveillance intrusifs tels que les logiciels espions ne devraient être possibles que si le cadre juridique pertinent répond à certaines exigences strictes.

Le Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, dans son rapport intitulé [« L'impact de la surveillance numérique sur la liberté d'expression dans les Amériques »](#) (uniquement en anglais) publié en septembre 2025, a largement fait référence au rapport de la Commission de Venise, soulignant qu'il fournit des orientations concrètes sur les garanties minimales applicables aux mesures de surveillance intrusives et qu'il renforce l'urgence de mettre en œuvre des garanties juridiques et techniques

complètes dans les Amériques (voir en particulier les paragraphes 216 à 220). Le Rapporteur spécial a reconnu la pertinence essentielle des garanties minimales suivantes :

- toutes les dispositions importantes régissant l'utilisation des logiciels espions doivent être énoncées dans la législation primaire ;
- les autorités requérantes doivent démontrer que les informations recherchées ne peuvent être obtenues par des moyens moins intrusifs ;
- il doit exister des procédures d'autorisation *ex ante* bien réglementées devant un tribunal ou un organisme indépendant ;
- des institutions de contrôle externes indépendantes et efficaces doivent superviser le processus de surveillance ; et
- les personnes faisant l'objet d'une surveillance doivent être informées *a posteriori* afin de pouvoir contrôler et contester les mesures prises.

En outre, le Rapporteur spécial a noté avec un intérêt particulier la conclusion de la Commission de Venise selon laquelle la législation devrait définir de manière restrictive les cibles potentielles et prévoir que certaines catégories de personnes dont les interactions peuvent être protégées par le secret professionnel, ainsi que les journalistes, soient en principe exclues.