

LA COMMUNICATION ÉLECTORALE ET LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES



Instruments juridiques

Recommandation CM/Rec(2022)12

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LA COMMUNICATION ÉLECTORALE ET LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Recommandation CM/Rec(2022)12

adoptée par le Comité des Ministres

le 6 avril 2022,

lors de la 1431^e réunion des Délégués des Ministres

Édition anglaise :

*Electoral communication and media
coverage of election campaigns*

(Recommendation CM/Rec(2022)12)

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte.

Le texte source doit toujours être cité comme suit : « © Conseil de l'Europe, année de publication ».

Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Service de la Direction Générale des Droits de l'Homme et État de droit, Conseil de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex, France.

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe.

© Conseil de l'Europe, avril 2022
Imprimé aux ateliers du
Conseil de l'Europe.

Table des matières

RECOMMANDATION CM/REC(2022)12	5
Préambule	5
Recommande aux gouvernements des États membres	9
Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)12	9
Lignes directrices sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales	9
Champ d'application et définitions	9
1. Principes de gouvernance	12
2. Principes applicables à la publicité politique en ligne	14
3. Transparence du soutien et du financement des campagnes et des dépenses électorales	16
4. Transparence et obligation de rendre compte en ce qui concerne l'utilisation d'algorithmes, l'édition de contenu, la modération des contenus et le traitement des comptes problématiques	18
5. Vie privée, consentement et microciblage	21
6. Médias et campagnes électorales	22

Recommandation CM/Rec(2022)12

du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales

*(adoptée par le Comité des Ministres le 6 avril 2022,
lors de la 1431^e réunion des Délégués des Ministres)*

Préambule

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Compte tenu du rôle fondamental de la communication politique et électorale pour assurer un débat démocratique ;

Réaffirmant que des informations justes, libres, exactes et fiables sont essentielles pour garantir l'intégrité du processus électoral ;

Soulignant que l'intégrité des élections et de leurs résultats doit être assurée ;

Conscient que les partis politiques, les responsables politiques et les médias, chacun dans leur domaine, jouent des rôles essentiels dans la communication politique et électorale ;

Reconnaissant que les plateformes en ligne jouent de plus en plus un rôle central pour l'accès des citoyens aux informations, y compris sur des sujets politiques ;

Ayant à l'esprit que la communication électorale se fait de plus en plus en ligne et que les plateformes en ligne sont en passe de l'emporter sur les médias traditionnels comme vecteurs de publicité politique, alors qu'elles ne font généralement l'objet d'aucune réglementation spécifique ni d'aucun contrôle public ;

Reconnaissant que des techniques nouvelles ou mises à jour de publicité politique sont largement déployées, qu'elles traitent de plus en plus un volume important de données à caractère personnel pour envoyer des messages politiques microciblés ;

Considérant que la communication en ligne a facilité la tenue de débats et de campagnes politiques permanents, si bien qu'il devient difficile de distinguer la communication politique en période électorale et hors période électorale ;

Considérant que les possibilités offertes par les plateformes en ligne ont permis à un large éventail d'acteurs ayant des desseins politiques de prendre part à la communication et à la publicité politiques ;

Considérant qu'un grand nombre de personnes et de groupes d'intérêt s'engagent de plus en plus dans des campagnes politiques de manière méthodique et/ou organisée, combinant des interventions humaines et automatisées ;

Considérant en outre que les courtiers en données – organisations ou entreprises qui collectent, agrègent et analysent des données – utilisent des stratégies différentes et des sources multiples pour établir des profils d'électeurs potentiels afin de cibler la diffusion de la publicité politique ;

Notant que les acteurs traditionnels de la communication électorale, comme les médias, les partis politiques et les candidats, ont entrepris de s'adapter et se saisissent de plus en plus des outils et des possibilités offerts par les plateformes en ligne pour toucher les électeurs ;

Notant que les plateformes en ligne sont elles-mêmes des acteurs importants du débat démocratique, puisque leurs fonctionnalités et leurs politiques de modération et d'édition des contenus, qui reposent souvent sur des systèmes algorithmiques, façonnent le contexte de la communication et de la publicité politiques en ligne ;

Considérant que la publicité en ligne peut être moins coûteuse que dans les médias traditionnels, ce qui favorise son usage lors des campagnes électorales ; notant simultanément que les plateformes en ligne et les acteurs politiques peuvent ne pas toujours faire preuve d'une totale transparence sur le financement des campagnes électorales et les dépenses de publicité politique, et que d'autres acteurs ayant des desseins politiques, hormis les candidats et partis politiques déclarés, soutiennent financièrement en ligne des candidats ou des partis, également de manière non transparente ou dans un contexte transfrontière, ce qui nuit à l'efficacité du suivi et de la surveillance ;

Constatant que, pour garantir l'intégrité des procédures électorales, il faut respecter l'égalité des conditions d'accès aux médias et l'équité des campagnes électorales, et reconnaissant que le nouvel écosystème de l'information peut être source d'inégalités et d'opacité au sein des partis politiques et des candidats ;

Notant que le recours à la communication en ligne à des fins électorales peut conduire à l'utilisation abusive de données à caractère personnel et de techniques de microciblage, l'emploi de techniques opaques et l'usage inapproprié de bots et d'algorithmes pour diffuser l'information ; et reconnaissant que la segmentation de l'électorat peut aggraver la polarisation du débat et nuire au débat politique public au profit d'une communication fermée, personnalisée et ciblée ;

Considérant qu'ont été mises au point et que sont largement utilisées, dans le cadre des campagnes électorales, de nouvelles procédures et technologies de profilage psychologique destinées à susciter des réponses des électeurs sur la base de réactions émotionnelles plutôt que de choix raisonnés, autonomes et faits en toute connaissance de cause ;

Conscient que les citoyens sont de plus en plus exposés en ligne à la désinformation, qui rend plus difficile la préservation de l'intégrité des scrutins, la garantie du pluralisme des médias et la protection du processus démocratique contre les manipulations ;

Considérant que la diffusion de la désinformation en ligne a servi à mettre en cause des élections libres et équitables, notamment par des stratégies et des manipulations de gouvernements étrangers ;

Reconnaissant en outre que des recherches empiriques et des données sur le microciblage électoral, les pratiques de communication des acteurs politiques et les pratiques de modération et d'édition de contenus des plateformes en ligne sont plus nécessaires que jamais, et que ces recherches posent des défis toujours plus grands, notamment l'accès limité aux données fonctionnelles des plateformes ;

Convaincu que toute modification des cadres existants en matière de communication électorale et de couverture médiatique des campagnes électorales devrait reposer sur les principes de la gouvernance des médias, de la communication et d'internet, énoncés dans les recommandations précédentes du Comité des Ministres aux États membres ainsi que dans ses déclarations, notamment :

- la Recommandation CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l’homme;
- la Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété;
- la Recommandation CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d’internet;
- la Recommandation CM/Rec(2016)1 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;
- la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias;
- la Recommandation CM/Rec(2016)5 sur la liberté d’internet;
- la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias;
- la Recommandation CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l’information;
- la Recommandation CM/Rec(2007)15 sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias;
- la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales;
- la Recommandation Rec(2000)23 concernant l’indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion;
- la Recommandation Rec(99)15 relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias;
- la Déclaration du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l’ère du numérique (13 février 2019);
- la Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques (13 février 2019);
- la Déclaration du Comité des Ministres sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel (11 février 2009),

Recommande aux gouvernements des États membres

1. de mettre en œuvre les lignes directrices exposées en annexe à la présente recommandation ;
2. de prendre en compte, lors de la mise en œuvre des lignes directrices, les recommandations pertinentes du Comité des Ministres aux États membres et ses déclarations, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les normes internationales afférentes ;
3. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation au niveau national, y compris dans les langues nationales et minoritaires du pays, d'engager un dialogue et de coopérer avec toutes les parties prenantes pour assurer la diffusion la plus large possible de son contenu sur divers supports d'information, et de mettre en commun leur expertise et leurs pratiques au-delà des frontières en vue d'élaborer des politiques cohérentes sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales ;
4. de réexaminer périodiquement, en concertation avec les parties prenantes concernées, les mesures prises pour mettre en œuvre la présente recommandation et de faire rapport à leur sujet en vue d'en améliorer l'efficacité.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)12

Lignes directrices sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales

Champ d'application et définitions

1. Les lignes directrices qui suivent devraient s'appliquer à tous les types de scrutins se déroulant dans les États membres, y compris, le cas échéant, les référendums et les autres votes populaires.
2. Vu les répercussions des communications en ligne sur l'opinion publique et le rôle des plateformes en ligne dans la diffusion des informations, cette recommandation s'attache en particulier aux principes visant à garantir la transparence des communications et des dépenses électorales en ligne, à éviter la manipulation de l'électorat, à garantir que les partis politiques et les candidats puissent concourir sur un pied d'égalité et que les cadres juridiques nationaux couvrent les préoccupations que suscitent les nouvelles formes et techniques numériques des campagnes électorales en ligne pour l'équité et la légitimité des processus électoraux.

3. Contrairement aux médias traditionnels et en particulier aux médias audiovisuels, publics ou privés (qu'il s'agisse de la radio ou de la télévision), la publicité politique en ligne est très peu réglementée. Cette absence de cadre juridique ainsi que le niveau insuffisant de transparence des campagnes en ligne ont été observés ces dix dernières années en ce qui concerne les intermédiaires, les campagnes, les techniques, les acteurs impliqués ainsi que les dépenses.

4. Toute mesure législative réglementant la communication politique en ligne devrait s'accompagner d'une analyse approfondie de son impact potentiel sur certains droits humains des diverses parties prenantes, en particulier le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du Protocole (STE n° 9) à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention »), le droit à la liberté d'expression consacré par l'article 10 de la Convention et le droit à la vie privée et à la protection des données, couvert par son article 8. Ces mesures doivent en outre être nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

5. La présente recommandation prolonge et complète les principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, qui comprend des dispositions générales sur la couverture médiatique des campagnes électorales et des mesures spécifiques sur les médias du secteur de la radiodiffusion.

6. Eu égard à la Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias, les lignes directrices de la présente recommandation visent à fournir des principes additionnels et complémentaires pour les médias à la lumière de la convergence des technologies. Ainsi, les principes généraux énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2007)15 devraient continuer de s'appliquer aux médias dans ce contexte de convergence, sauf lorsque les nouvelles lignes directrices prévoient des normes spécifiques ayant un effet sur la validité et/ou l'application de ces principes du fait de la nature différente de la communication en ligne en termes de technologies et d'usages.

7. Aux fins de la présente recommandation :

- par « publicité politique », on entend les contenus qui apparaissent, à tout moment de l'année, sur des espaces payants fournis par des médias ou des plateformes en ligne et qui plaident directement ou indirectement pour ou contre un parti, un candidat ou une prise de position en rapport

avec une élection, un référendum, un vote populaire, un projet de loi ou toute autre question politique (publicité thématique) ;

- par « communication politique », on entend toute communication de nature politique diffusée par des médias ou par des plateformes en ligne, englobant les communications de responsables politiques ou d'autres acteurs de la vie politique cherchant à obtenir un soutien de la population supérieur à celui d'autres candidats ou partis, et à atteindre d'autres objectifs spécifiques, celles adressées à ces acteurs par d'autres personnes, comme les électeurs, et les communications concernant ces acteurs et leurs activités, telles que les débats journalistiques dans les médias consacrés à la vie politique ;
- par « campagne électorale », on entend une série d'efforts et d'actions systématiques et organisés visant à influencer la prise de décisions des électeurs ;
- par « communication électorale », on entend la communication politique en période électorale ;
- par « acteurs politiques », on entend des personnes ou des entités impliquées dans des campagnes qui cherchent à influencer directement ou indirectement les résultats électoraux par le biais de moyens organisationnels, institutionnels, financiers et de communication ;
- par « médias », on entend des acteurs qui ont l'intention d'agir en tant qu'organe de presse, ont pour finalité de produire et de diffuser des contenus, exercent sur ces contenus un contrôle éditorial, obéissent à des normes professionnelles, s'efforcent de toucher un public et font face aux attentes de ce dernier, comme proposé par la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias. Cette définition englobe les médias imprimés, radiodiffusés et en ligne, y compris les services de diffusion audio et vidéo en continu ;
- par « plateformes en ligne », on entend des prestations numériques proposées par des acteurs qui, sur des marchés multidimensionnels, mettent en relation des participants, fixent les règles de ces interactions et recourent à des systèmes algorithmiques pour recueillir et analyser les données et personnaliser leurs prestations (dans le domaine de la communication, ces plateformes comprennent des moteurs de recherche, des agrégateurs de contenus, des services de partage de vidéos et des réseaux sociaux) ;
- par « systèmes algorithmiques », on entend des applications qui effectuent une ou plusieurs tâches comme la collecte, le regroupement,

le nettoyage, le tri, la classification et la déduction de données, ainsi que la sélection, la hiérarchisation, la formulation de recommandations et la prise de décisions, selon la définition proposée par la Recommandation CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme ;

- par « segmentation », on entend le processus par lequel les acteurs d'une campagne électorale identifient les différents segments de l'électorat qu'ils cherchent à toucher afin de les identifier, de les convaincre et/ou de les mobiliser ;
- par « microciblage », on entend une stratégie fondée sur les données visant à adresser des messages sur mesure et personnalisés à des électeurs qu'il est possible de convaincre ou de mobiliser, tout en ignorant les autres électeurs ;
- par « corégulation » (parfois également appelée « autorégulation réglementée »), on entend l'autorégulation des entreprises du secteur exercée dans le cadre d'un mandat de l'État et/ou faisant l'objet d'une forme de supervision par l'État ;
- par « désinformation », on entend les 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 public.

1. Principes de gouvernance

1.1. Les cadres juridiques et réglementaires relatifs à la publicité politique et aux campagnes électorales, ainsi que les approches d'autorégulation et de corégulation dans ce domaine, devraient être élaborés et appliqués conformément aux normes du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, compte dûment tenu de la diversité des cadres constitutionnels et juridiques au niveau national. À la lumière des particularités de l'environnement en ligne et des plateformes en ligne, les États devraient considérer la corégulation comme une approche proportionnée pour réglementer la publicité politique en ligne et, au besoin, les campagnes électorales en ligne. Toute réglementation des plateformes en ligne devrait être transparente et non discriminatoire.

1.2. Les États devraient, à la faveur des cadres de corégulation, envisager de traiter spécifiquement la publicité politique, de manière adéquate et

proportionnée, y compris en dehors des périodes électorales définies au niveau national.

1.3. Les lignes directrices relatives aux plateformes en ligne devraient s'appliquer de manière particulièrement scrupuleuse aux plateformes dominantes, étant donné leur audience, leur étendue et leur influence.

1.4. Les États devraient, à la faveur de ces cadres de corégulation, prévoir des sanctions appropriées en cas de manquement pour garantir l'efficacité des mesures proposées dans la présente recommandation. Ils devraient s'assurer que ces sanctions sont proportionnées afin d'éviter que les plateformes en ligne ne fassent preuve d'une prudence excessive pouvant entraîner la restriction de contenus licites et des ingérences injustifiées dans le droit à la liberté d'expression.

1.5. À la faveur de ces cadres de corégulation, les États sont encouragés à envisager et à développer, en coopération avec les plateformes en ligne et les organisations de la société civile, un mécanisme de contrôle démocratique indépendant qui devrait comprendre l'obligation pour les plateformes en ligne de rendre compte à des autorités de régulation et de contrôle désignées et indépendantes (ci-après « autorités compétentes »). Il peut s'agir d'autorités indépendantes qui existent déjà ou de réseaux nationaux d'autorités indépendantes disposant de capacités et de compétences pertinentes et complémentaires. Les États devraient, en effet, prévoir des mécanismes formels de mise en réseau et de collaboration entre les autorités compétentes afin de placer la supervision des règles de corégulation dans une perspective globale. Les États peuvent aussi créer de nouvelles autorités indépendantes s'ils le jugent nécessaire.

1.6. Les autorités compétentes devraient engager des consultations, une coopération et un dialogue réguliers, ouverts et inclusifs avec toutes les parties prenantes concernées pour assurer un juste équilibre entre l'intérêt général, les intérêts des utilisateurs et des parties prenantes, et ceux du secteur.

1.7. Les autorités compétentes devraient être clairement désignées et dotées de pouvoirs leur permettant de prendre des mesures et des sanctions ponctuelles, proportionnées et, au besoin, graduées en cas de violation des règles statutaires ou de corégulation.

1.8. Les États devraient veiller à ce que les autorités compétentes disposent des instruments et des ressources nécessaires pour évaluer les pratiques d'édition et de modération de contenu des plateformes en ligne, telles que le

blocage de comptes et le retrait de contenus, visant à influencer indûment sur les campagnes électorales, ou les mesures prises en cas de violation des règles applicables lors des campagnes électorales.

1.9. Les États peuvent prévoir la mise en place d'organes consultatifs indépendants pour soutenir les autorités compétentes. Ces conseils consultatifs multipartites devraient être composés d'experts indépendants et de représentants de la société civile disposant des connaissances pertinentes et à jour pour aider les autorités compétentes ou les réseaux d'autorités compétentes à évaluer, sur une base régulière, le respect des obligations de corégulation. Les conseils consultatifs indépendants peuvent en outre être chargés de conseiller les autorités compétentes sur diverses questions nouvelles dans les campagnes actuelles et également fournir des connaissances et une compréhension des questions multifformes qui se posent aux différentes autorités impliquées dans les cadres de corégulation.

1.10. Les États devraient veiller, également à la faveur des cadres de corégulation s'il y a lieu, à ce que les chercheurs aient un accès fonctionnel et respectueux de la vie privée aux données des plateformes en ligne concernées.

1.11. Les États devraient exiger des plateformes en ligne qu'elles proposent des recours effectifs aux utilisateurs et aux médias affectés par leurs actions en matière de communication politique. Ils devraient en outre imposer aux plateformes en ligne d'offrir à leurs utilisateurs des moyens de signaler les acteurs politiques qui ne respectent pas les dispositions applicables ou les mesures prises (à tort) par ces plateformes contre des contenus, des comptes ou des publicités.

1.12. L'évolution rapide et continue de la société, de l'économie et de la technologie exige des États et des pouvoirs publics qu'ils surveillent de manière régulière le développement de la publicité politique et des campagnes électorales, et qu'ils évaluent, avec la participation de toutes les parties prenantes, la rationalité et l'efficacité des politiques déployées.

2. Principes applicables à la publicité politique en ligne

2.1. Par principe, la publicité politique en ligne, dont la publicité thématique, devrait être transparente. Les États devraient promouvoir les cadres de corégulation visant à ce que les publicités politiques soient clairement désignées comme telles et qu'elles mentionnent les auteurs de la campagne. Les publicités politiques et thématiques devraient comporter, au minimum, les noms et les adresses des auteurs de la campagne (c'est-à-dire des personnes physiques

ou morales responsables de la production des publicités en question et des personnes physiques ou morales qui ont payé ces publicités).

2.2. Les États peuvent, s'il y a lieu, envisager d'introduire des dispositions dans leur cadre réglementaire pour s'assurer que les partis politiques et les candidats qui mènent des campagnes personnelles conservent des archives de toutes leurs publicités politiques, parues en ligne et hors ligne, assorties de précisions sur les groupes qui ont été ciblés par des annonces individuelles, donnant ainsi sur la démographie du public cible des informations de la même manière qu'elle a été utilisée pour acheter et diffuser les publicités.

2.3. Au titre des cadres de corégulation, les plateformes en ligne devraient créer des archives réunissant toutes les publicités politiques qu'elles ont diffusées. Il faudrait appliquer cette obligation uniquement aux plateformes qui atteignent une certaine taille, une certaine part de marché et un certain impact, de manière à ne pas faire peser une charge excessive sur les micro-acteurs et les petits acteurs, tout en prenant en compte la responsabilité des acteurs dominants. Ces archives devraient donner les détails nécessaires sur les publicités ; elles devraient préciser, par exemple, les méthodes de ciblage et les groupes visés par les publicités individuelles.

2.4. Les archives de publicités des acteurs politiques et des plateformes en ligne devraient être conservées dans un format ouvert et lisible par machine ; elles devraient être accessibles au grand public en temps réel et pouvoir être examinées par les autorités compétentes, les organes consultatifs indépendants, les chercheurs, les observateurs d'élections et la société civile.

2.5. Les archives mentionnées aux paragraphes 2.2 et 2.3 devraient être conformes aux dispositions de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108, Convention 108) et de son Protocole d'amendement (STCE n° 223, Convention 108+). Les données à caractère personnel, en particulier, devraient être effacées une fois que la finalité pour laquelle elles ont été traitées a été atteinte, ou être conservées sous une forme empêchant toute identification directe ou indirecte des personnes concernées.

2.6. Les autorités compétentes, qui peuvent être soutenues par les organes consultatifs indépendants, devraient mettre au point des outils pour évaluer dans quelle mesure les plateformes en ligne parviennent à garantir que les publicités politiques sont classées en tant que telles et ne passent pas inaperçues. Ces outils devraient aussi cibler les publicités émanant des participants à la campagne qui sont extérieurs aux partis politiques et aux candidats, et

permettre de surveiller les bots (applications logicielles qui exécutent des tâches automatisées) et les comportements inauthentiques coordonnés. Afin d'élaborer des mécanismes d'évaluation efficaces, de solides processus de collaboration devraient être mis en place avec les plateformes en ligne et associer des universitaires, des experts et des membres de la société civile, pour veiller à ce que le suivi soit fondé sur la recherche, à la pointe du progrès et respectueux des droits de l'homme.

2.7. Au moyen de mesures de corégulation, les États devraient s'assurer que les plateformes en ligne donnent accès à des espaces de publicité politique de façon équitable et non discriminatoire, et qu'elles facturent à tous les mêmes prix pour les mêmes services. Les États peuvent aussi envisager de mettre à jour les règles régissant la publicité politique pendant la période électorale pour englober la publicité en ligne.

3. Transparence du soutien et du financement des campagnes et des dépenses électorales

3.1. Les États devraient veiller à ce que tous les partis politiques et les candidats concourent aux élections sur un pied d'égalité, y compris en cas de publicité payante. Cela peut supposer l'adoption de mesures spécifiques pour empêcher une personne ou une organisation d'obtenir une influence indue sur les campagnes politiques par le biais de dons financiers. Les États peuvent envisager d'inclure dans leur cadre réglementaire des dispositions exigeant la transparence des recettes et des dépenses des partis politiques, des candidats faisant campagne personnellement et d'autres acteurs politiques, dont les personnes et les entités agissant en leur nom, comme les organisateurs de campagnes, les sociétés de conseil ou les analystes et les sociétés de collecte de données.

3.2. Concernant les plafonds des dépenses électorales, les États devraient, au besoin, envisager d'adapter la législation imposant un plafonnement des dépenses aux partis politiques, aux candidats et aux acteurs politiques concernés pour qu'elle s'applique également à l'environnement en ligne et à ses différents modèles de fonctionnement et de prix par rapport aux campagnes traditionnelles hors ligne.

3.3. Les États devraient, au besoin, envisager d'adapter leur législation concernant le plafonnement des dons, dont le financement participatif, à l'environnement en ligne. Ils devraient aussi envisager d'interdire ou de limiter fortement les dons étrangers et les dépenses de campagne politique. Les

États devraient en outre interdire ou limiter le montant des dons provenant de sources anonymes. L'application effective de ces règles devrait être garantie par les autorités nationales compétentes.

3.4. Les États devraient envisager d'obliger les partis politiques, les candidats et les acteurs politiques concernés à faire part de leurs dépenses de campagne et contributions (en nature et financières) à leur campagne aux autorités nationales compétentes, en tenant compte de la charge administrative que cela représente. Des données sur les dons et les dépenses de campagne devraient être disponibles dans un format ouvert et lisible par machine, consultable, utilisable et partageable par tous, afin que les citoyens, les journalistes et les autres acteurs intéressés, comme les observateurs d'élections, puissent accéder à ces données, les recouper et les analyser. Ces données détaillées devraient couvrir les dépenses et les contributions (financières et en nature) pour chacun des aspects suivants :

- campagnes en ligne ;
- répartition entre les différents médias et plateformes en ligne ;
- publicités politiques, frais de consultants afférents, frais de bases de données et d'études de marché, et sommes transitant par des intermédiaires, tels que les analystes de données ou les entreprises de collecte de données, chargés de gérer des publicités politiques en ligne pour les partis et les candidats ;
- répartition par groupe cible, y compris le degré de finesse des informations démographiques utilisées pour la diffusion des publicités à ces groupes.

3.5. Les États devraient exiger, au travers des cadres de corégulation, la plus grande transparence sur les dépenses électorales, y compris de la part des plateformes en ligne. Les plateformes en ligne devraient fournir des données détaillées aux autorités nationales compétentes et les mettre également à la disposition des organes consultatifs indépendants et du grand public dans un format ouvert, en précisant les dépenses, ventilées par groupe cible, des partis politiques, des candidats et des acteurs politiques concernés. Ces données devraient être fournies avec le même degré de finesse que les informations démographiques utilisées pour la diffusion des publicités dans les meilleurs délais et, si possible, en temps réel.

3.6. Les États devraient, lorsqu'ils conçoivent leurs cadres pour la transparence des dépenses de campagne et des contributions aux campagnes électorales dont il est question aux paragraphes 3.4 et 3.5, prévoir des garanties appropriées pour le traitement des données à caractère personnel, en considérant

notamment que les données relatives aux opinions politiques relèvent des catégories spéciales de données de la Convention 108+, qui, en raison de leur caractère sensible, ne devraient être traitées que lorsque des garanties supplémentaires sont prévues par la loi pour protéger les personnes concernées des risques que le traitement de ces données sensibles peut présenter pour leurs droits et leurs intérêts.

3.7. Les autorités compétentes devraient réunir les compétences et les conditions nécessaires pour renforcer leur suivi des dépenses électorales et l'adapter aux campagnes en ligne, et elles devraient bénéficier de ce qui suit :

- le pouvoir de demander des informations sur les dépenses de publicité politique numérique aux plateformes en ligne, aux partis politiques et aux candidats, et de les contraindre à répondre, y compris en imposant des sanctions adéquates en cas de non-conformité ;
- des financements, des ressources et des capacités d'analyse nécessaires pour surveiller les dépenses de campagne, en particulier en ligne, à l'aide de méthodes à jour ;
- le pouvoir de revoir les catégories de dépenses actuelles et les méthodes de calcul des plafonds des dons et des dépenses politiques pour les adapter à l'environnement en ligne ;
- le pouvoir d'examiner l'efficacité des quotas, des plafonds et des catégories à transmettre actuellement pour les dépenses électorales compte tenu de l'essor de la publicité politique en ligne ;
- le pouvoir d'analyser l'évolution des nouveaux modes de financement, comme les cryptomonnaies, de plus en plus utilisés par des organisations, des personnes et/ou des États donnés pour recueillir des fonds et des dons destinés à des campagnes électorales.

4. Transparence et obligation de rendre compte en ce qui concerne l'utilisation d'algorithmes, l'édition de contenu, la modération des contenus et le traitement des comptes problématiques

4.1. Les algorithmes utilisés par des acteurs publics et privés pour classer et afficher les publicités politiques et le matériel de communication électorale, ainsi que ceux utilisés dans les pratiques de modération des contenus, devraient être transparents et vérifiables, eu égard en particulier aux potentiels biais et inexactitudes des systèmes utilisés. À la faveur des cadres de corégulation, les États devraient exiger une transparence suffisante des systèmes

algorithmiques pour assurer leur conformité avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme et, en particulier, avec la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme. À cette fin, les États devraient :

- élaborer des cadres, des normes et des politiques pour la transparence des algorithmes, conformément à la Recommandation CM/Rec(2020)1 ;
- allouer aux autorités compétentes les compétences et les ressources nécessaires pour analyser les algorithmes et en réaliser l'audit ;
- veiller à ce que ces autorités assurent un suivi régulier assorti de rapports publics sur la transparence et les biais des algorithmes ;
- créer des possibilités pour les groupes multipartites de traiter les inquiétudes soulevées par le déploiement des algorithmes en invitant un plus large éventail de parties prenantes, dont des représentants de la société civile et des partis politiques, à participer aux processus d'élaboration des politiques ;
- imposer aux plateformes en ligne de publier, régulièrement et en temps voulu, des rapports sur la transparence et des statistiques sur l'emploi d'algorithmes pour éditer les contenus, y compris sur la façon dont elles classent et profilent les messages de campagne numérique, modèrent ces contenus et ciblent les utilisateurs qui y sont exposés ;
- veiller à ce que les plateformes en ligne intègrent à leurs processus des mécanismes de retour et d'audit en continu des systèmes algorithmiques et de leur application ;
- veiller à ce que des mécanismes de surveillance soient dûment intégrés dans un système de recours effectif qui comprenne un contrôle juridictionnel.

4.2. Dans le cadre de la corégulation, les plateformes devraient mettre en place des garde-fous pour garantir l'intégrité des services (action contre les bots et les faux comptes) et agir contre les fausses déclarations et la propagation délibérée de la désinformation politique, tout en garantissant le plein respect de l'État de droit et des normes relatives aux droits de l'homme telles qu'établies dans la Convention et dans les autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe, notamment le droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la Convention, l'anonymat et la confidentialité des communications privées.

4.3. En ce qui concerne le paragraphe 4.2, les États devraient exiger des plateformes en ligne qu'elles appliquent des systèmes de transparence étiquetant clairement comme tels les comptes et les procédés automatiques afin que ces activités ne puissent pas être confondues avec des interactions humaines.

4.4. En ce qui concerne le paragraphe 4.2, les États devraient exiger des plateformes en ligne qu'elles mettent en place des politiques claires, transparentes et prévisibles pour garantir l'intégrité des services et lutter contre les fausses déclarations et la propagation délibérée de la désinformation politique. En outre, conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet, lorsqu'elles restreignent l'accès à des contenus conformément à leurs propres politiques de restriction de contenus en matière électorale, les plateformes devraient le faire de façon transparente et sans aucune discrimination. Toutes les restrictions d'accès à un contenu devraient être exécutées par les moyens techniques les moins contraignants, et être limitées, dans leur ampleur et leur durée, à ce qui est strictement nécessaire pour éviter toute restriction ou suppression collatérale de contenu légal.

4.5. Les États devraient exiger des plateformes en ligne qu'elles améliorent la surveillance des placements de publicités afin de réduire les revenus des auteurs de désinformation politique.

4.6. Les États peuvent exiger des plateformes en ligne, à la faveur des cadres de corégulation, qu'elles appliquent, s'il y a lieu, les règles de silence électoral ou l'interdiction des sondages d'opinion en période électorale. Lorsque des médias et des plateformes en ligne publient les résultats de sondages d'opinion, les États peuvent aussi exiger de ces acteurs qu'ils donnent des informations suffisantes pour permettre de se faire une idée de la valeur des sondages, y compris des informations sur les personnes physiques ou morales qui ont commandé et payé le sondage.

4.7. Étant donné le contexte actuel, marqué par l'abondance d'informations, la difficulté à retenir l'attention et la polarisation du débat public, et conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2, les États sont encouragés à s'associer aux plateformes en ligne et aux organisations de la société civile pour élaborer des politiques visant à favoriser une communauté avertie et à renforcer l'exposition à des informations diverses sur les plateformes, notamment en encourageant le développement de techniques de sélection et de présentation appropriées. Cette diversité peut être améliorée, entre autres, en modifiant la présentation des recommandations, en offrant une navigation

interactive dans des séries de recommandations différentes ou en permettant aux citoyens de modifier leurs paramètres de recommandation.

4.8. Les États devraient veiller à ce que les contenus et les flux de données en ligne relatifs à des sujets électoraux soient traités de manière égale et non discriminatoire par les fournisseurs de services internet concernés, conformément au principe de la neutralité du réseau tel qu'énoncé dans la Recommandation CM/Rec(2016)1 du Comité des Ministres aux États 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. En période électorale en particulier, il convient d'empêcher les fournisseurs de services internet concernés de déterminer unilatéralement la disponibilité effective des données en ligne.

4.9. Pour que le public puisse examiner de l'ensemble des politiques et des actions menées par les plateformes en ligne dans le contexte électoral, les États devraient exiger de ces dernières qu'elles établissent régulièrement, dans le respect des règles applicables en matière de protection des données, des rapports sur les mesures de modération des contenus qu'elles prennent ainsi que sur les contenus et les comptes bloqués, retirés ou déclassés. Ces rapports devraient être présentés de manière transparente, lisible par machine et inclure les motifs des actions menées. Les États devraient aussi exiger des plateformes en ligne qu'elles coopèrent avec les autorités compétentes et leur fournissent les données nécessaires à une surveillance indépendante.

5. Vie privée, consentement et microciblage

5.1. Les États devraient examiner les incidences de la publicité politique ciblée ou microciblée sur le comportement électoral des citoyens et, dans ce cadre, sur leur accès aux informations et leur exposition à des points de vue politiquement divers, et sur leur droit d'exprimer librement leurs opinions et leurs choix politiques. À cette fin, les États devraient s'assurer que les modalités d'application de leurs législations et politiques de protection des données dans le contexte des campagnes et de la communication électorales respectent pleinement les exigences de protection des données prévues par les cadres juridiques existants en la matière, dont les normes internationales pertinentes énoncées dans les Conventions 108 et 108+.

5.2. Les États devraient veiller à ce que les plateformes en ligne informent les citoyens sur les raisons pour lesquelles ils sont ciblés par des publicités politiques en ligne, avec le même niveau de détail que celui utilisé par les annonceurs pour sélectionner leurs destinataires.

5.3. Les États devraient exiger des plateformes en ligne qu'elles créent des outils permettant aux citoyens de refuser la publicité politique en ligne.

5.4. Comme il est indiqué au paragraphe 1.5, les États devraient prévoir des mécanismes formels de collaboration entre les autorités compétentes, qui devraient inclure les autorités chargées de la protection des données, afin que ces dernières puissent arrêter efficacement des orientations sur le microciblage politique et indiquer aux citoyens leurs droits en matière de protection des données.

5.5. Les partis politiques, les groupes d'intérêt soutenant les partis, les candidats et les autres acteurs politiques sont vivement encouragés à adopter des codes de conduite visant à éviter l'utilisation abusive de techniques de microciblage.

6. Médias et campagnes électorales

6.1. Vu l'impact des médias sur la formation de l'opinion publique, les principes généraux ci-après, énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, devraient être pris en compte dans la mise en œuvre de cette recommandation :

- la non-ingérence des pouvoirs publics dans les activités des journalistes et des médias ;
- les mesures de protection contre les attaques, les intimidations ou les autres pressions illégales sur les médias ;
- l'indépendance éditoriale des médias ;
- l'égalité et l'équité du traitement appliqué aux candidats politiques dans les médias publics ;
- le respect des normes professionnelles et éthiques des médias, dont les mesures d'autorégulation des médias ;
- la transparence des médias et l'accès à ces derniers ;
- le droit de réponse ou les voies de recours équivalentes ;
- la transparence des sondages d'opinion politiques ; et
- la possibilité de prévoir un « jour de réflexion » comme option réglementaire.

6.2. Afin de refléter l'impact des différents médias dans un contexte de convergence, toutes les exigences réglementaires fondées sur les principes existants devraient être proportionnées et progressives, conformément aux

normes énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias.

6.3. Vu l'influence considérable des médias audiovisuels sur l'opinion publique, les États, tout en respectant dûment l'indépendance éditoriale de ces derniers, devraient envisager d'instaurer des mesures qui permettent de faire en sorte que ces médias couvrent les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale. Ces mesures devraient s'appliquer en particulier aux médias linéaires publics et privés.

6.4. Dans la mesure où les partis politiques et les candidats sont autorisés à acheter de l'espace publicitaire dans les médias audiovisuels à des fins électorales, l'ensemble des partis politiques et des candidats devrait pouvoir le faire à égalité de conditions et de tarifs.

6.5. Les États devraient reconnaître le rôle crucial des médias de service public indépendants pour la promotion du débat public et du pluralisme politique, et, en période électorale, pour l'application de conditions égales dans l'attribution du temps d'antenne aux partis politiques et aux candidats. Les États devraient garantir l'indépendance et la pérennité des médias de service public afin de leur permettre de continuer à jouer ce rôle dans le paysage multimédia.

6.6. L'éducation aux médias et à l'information, dont les compétences numériques et la réflexion critique, constitue une part essentielle de la citoyenneté dans le nouvel environnement en ligne et une condition préalable à une participation éclairée de chacun à la vie politique d'un pays, aussi bien comme électeur que comme responsable politique. Les aptitudes et les compétences en matière d'éducation aux médias et à l'information permettent aux citoyens de rechercher, d'acquérir et d'évaluer des informations provenant de sources diverses. Les États devraient promouvoir l'éducation aux médias et à l'information dans les programmes scolaires, dans les cursus d'apprentissage tout au long de la vie et à travers des programmes de soutien aux médias, en particulier aux médias de service public et médias associatifs.

Une information libre, équitable et digne de confiance est essentielle pour garantir l'intégrité du processus électoral. La communication et la publicité électorales se font de plus en plus en ligne. Par conséquent, outre les partis politiques, les hommes politiques et les médias, les plateformes en ligne et d'autres nouveaux acteurs jouent un rôle important dans la manière dont les individus accèdent aux informations sur les questions politiques. Les techniques de publicité en ligne diffèrent des techniques traditionnelles ; elles se fondent sur le traitement d'un vaste volume de données à caractère personnel pour diffuser des messages politiques ciblés adaptés aux intérêts et aux préférences de chaque électeur.

Ce nouvel écosystème de l'information fournit des outils pour une campagne plus efficace, mais peut aussi créer des inégalités et de l'opacité parmi les partis politiques et les candidats. Il peut impliquer un abus du microciblage et des données personnelles, un usage abusif des bots et des algorithmes ainsi que des campagnes de désinformation, visant à persuader les électeurs en se basant sur leurs émotions plutôt que sur un choix éclairé. De même, le financement des campagnes électorales et les dépenses des acteurs politiques peuvent être effectués de manière moins transparente en ligne.

La présente recommandation vise à aider les États membres à répondre aux préoccupations concernant l'équité et la légitimité des processus électoraux qui sont apparues en raison des nouveaux formats et des techniques numériques de campagne en ligne.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE