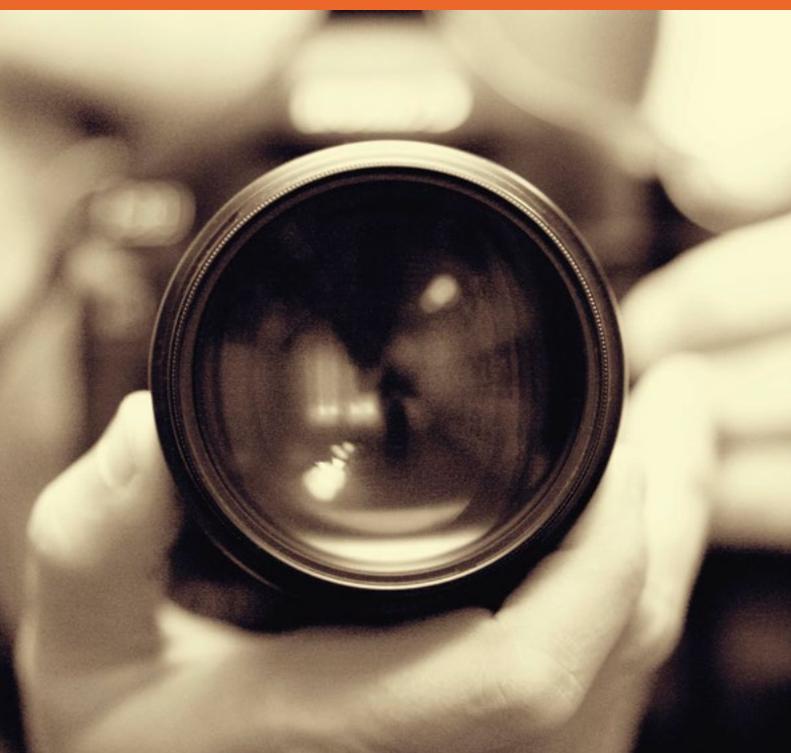


INTERNET ET CAMPAGNES ÉLECTORALES

Étude relative à l'utilisation d'internet
dans le cadre des campagnes électorales



Étude du Conseil de l'Europe
DGI(2017)11

Préparée par le Comité d'Experts
sur le pluralisme des médias
et la transparence de leur propriété
(MSI-MED)

Étude relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des campagnes électorales

**Étude du Conseil de l'Europe,
DGI(2017)11**

Préparée par le Comité d'Experts
sur le pluralisme des médias
et la transparence de leur propriété
(MSI-MED),

Rapporteur :
Damian Tambini

Edition anglaise :
*Study on the use of internet
in electoral campaigns*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la
responsabilité des auteurs et ne reflètent pas
nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de traduction de
tout ou d'une partie de ce document doit être adressée
à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg
ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance
relative à ce document doit être adressée à la Direction
générale Droits de l'Homme et Etat de droit.

Couverture et mise en page: Service de la production
des documents et des publications (SPDP),
Conseil de l'Europe
Photo: Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture
typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale
du SPDP.

© Conseil de l'Europe, avril 2018
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| 1. DYSFONCTIONNEMENTS POSSIBLES (MÉDIAS SOCIAUX, ÉLECTIONS ET LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE) | 7 |
| 2. CONTEXTE : RÉGLER POUR DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ÉQUITABLES, CORRECTES ET CLAIRES | 9 |
| (a) Objectifs | 9 |
| (b) Normes et principes internationaux | 10 |
| 3. LA RÉALITÉ DES CAMPAGNES POLITIQUES EN MUTATION | 13 |
| (a) Dépenses | 13 |
| (b) Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application à la vie politique | 14 |
| 4. LES PROBLÈMES QUE POURRAIENT SUSCITER LES NOUVELLES TECHNIQUES NUMÉRIQUES | 17 |
| (a) Réglementation des campagnes électorales | 17 |
| (b) Transparence | 17 |
| (c) Campagnes misant sur des questions controversées | 18 |
| (d) « Redlining politique » | 18 |
| (e) Intermédiaires | 18 |
| (f) Déontologie du journalisme et autorégulation | 19 |
| (g) Vie privée | 19 |
| (h) Tracer les sources de financement | 20 |
| (i) Synthèse : les nouvelles menaces qui pourraient empêcher les campagnes électorales d'être équitables, correctes et claires | 21 |
| 5. CONCLUSIONS | 23 |
| RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES | 25 |

Introduction

Dans le mandat confié au Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) pour le bienium 2016-2017, le Comité des Ministres lui a demandé de réaliser « une étude de faisabilité concernant un éventuel instrument normatif sur la couverture médiatique des élections, en particulier sous l'angle de l'égalité de genre et l'utilisation d'internet lors des élections » et a validé le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED) comme le comité subordonné approprié pour faciliter ce travail. La composition du MDI-MED se trouve en annexe.

Lors de leur première réunion des 22 et 23 mars 2016, les experts ont décidé de traiter séparément les deux composantes de l'étude, d'une part, l'utilisation de l'internet dans les campagnes électorales et d'autre part, l'égalité des genres dans le contexte de la couverture médiatique des élections. Ils ont alors désigné M. Damian Tambini rapporteur pour la préparation de l'étude de faisabilité sur l'utilisation de l'internet dans les campagnes électorales.

Par conséquent, il a été décidé par le Bureau du CDMSI et approuvé par le Comité MSI-MED de retirer du titre des études la mention « de faisabilité » ainsi que toute référence à des instruments normatifs en raison du caractère ouvert des conclusions des études et de la nécessité de recueillir davantage d'informations comparatives avant de décider de la suite spécifique qui leur serait réservée.

Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED)

Elda BROGI – Coordinatrice scientifique – Centre pour le pluralisme et la liberté des médias – Centre d'études avancées Robert Schuman – Institut de l'université européenne

Pierre François DOCQUIR – Juriste principal ARTICLE 19 (Vice-Président)

Maria DONDE – Directrice des politiques internationales de l'Ofcom (autorité de réglementation des communications du Royaume-Uni)

Natalie FERCHER – Experte en droit des médias et de la communication – Service du droit des médias et coordination de la société de l'information – Chancellerie fédérale – Autriche

Gudbrand GUTHUS – Directeur du service des licences et de la supervision – Autorité des médias de Norvège

Ivane MAKHARADZE, Chef du Service de régulation de l'Audiovisuel, Commission Nationale des Communications – Géorgie

Helena MANDIĆ – Directrice de la radiodiffusion – Autorité de régulations des communications – Bosnie-Herzégovine (Présidente)

Tarlach McGONAGLE – Chercheur principal et conférencier à l'Institut pour le droit de l'information (IViR) – Université d'Amsterdam

Nol REIJNDERS – Conseiller principal – Service des médias, de la littérature et des bibliothèques – Ministère de la culture, de l'éducation et des sciences – Pays-Bas

Helena SOUSA – Professeure en communication – Doyenne de l'Ecole des sciences sociales – Université de Minho (Portugal)

Damian TAMBINI – Professeur agrégé – Directeur du projet Politiques des médias – Directeur du programme MSc Media & Communications – London School of Economics

Josef TRAPPEL – Professeur en politiques des médias et économie des médias – Chef de service de la recherche en communication de l'Université de Salzbourg

Maja ZARIC – Conseillère pour les médias – Service des médias – Ministère de la culture et de l'information – République de Serbie

1. Dysfonctionnements possibles (médias sociaux, élections et légitimité démocratique)

Les normes juridiques relatives aux droits de l'homme et le droit constitutionnel accordent une importance fondamentale à la liberté d'expression et une protection maximale au discours politique. La communication politique en période électorale n'en est pas moins soumise depuis longtemps à diverses formes de réglementation. La plupart des États membres du Conseil de l'Europe ont des règles sur la publicité politique payante et fixent des limites au financement des campagnes électorales, au temps d'antenne pouvant être acheté pour faire campagne, à la contribution des personnes, des entreprises ou des entités étrangères, etc. Un certain nombre d'États membres continuent d'interdire la publicité politique payante à la télévision et à la radio mais proposent du temps d'antenne gratuit qui permet aux partis politiques de présenter leurs programmes. L'objectif de ces règles est de préserver l'intégrité, l'équité et la légitimité du processus électoral et de son résultat, tout en empêchant des intérêts privés et des minorités puissantes d'influer sur les résultats grâce à des collusion entre les médias et la classe politique, ou en tirant parti de leurs moyens financiers pour influencer l'opinion publique. Ces règles sont inscrites dans les lois électorales, les lois sur la radiodiffusion et des codes déontologiques et se retrouvent aussi dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme qui imposent qu'elles soient nécessaires et proportionnées.

Avec l'internet, chacun peut désormais accéder à des informations sur les élections et exprimer ses opinions, échanger avec les candidats et participer activement aux campagnes électorales. Selon un sondage réalisé par Ipsos Mori et le King's College de Londres en 2015¹, 71 % des Britanniques (88 % de la tranche d'âge des 18-34 ans) estimaient que les médias sociaux permettent une prise de parole aux personnes qui ne participent pas, en général, au débat politique.

Internet est également une plateforme utile pour les partis politiques qui peuvent y présenter leur programme aux électeurs et mobiliser une base électorale plus large en faveur de leurs causes. Le coût à supporter pour communiquer avec les électeurs par ce moyen peut être nettement inférieur au coût des médias de radiodiffusion, en raison notamment de la disponibilité de blogs gratuits, des plates-formes de partage de vidéos et des médias sociaux. Les petits partis politiques qui ont des ressources limitées ainsi que les candidats indépendants peuvent, en particulier, tirer profit de ce type de communication.

Cependant, les changements dans la production et la consommation de contenus liés aux élections soulèvent également un certain nombre de préoccupations. Un nombre croissant de chercheurs se sont interrogés ces dernières années sur l'impact possible d'internet, surtout des médias sociaux, sur les choix électoraux. Le sondage mentionné plus haut indique que les médias sociaux ont un impact considérable notamment chez les jeunes. En effet, 34 % des jeunes de 18 à 34 ans pensaient que ce qu'ils lisent sur les médias sociaux aurait une incidence sur leur vote. La plus grande part de la population est plus réticente à l'égard des médias sociaux : seul un Britannique sur cinq (19 %) a indiqué que les informations politiques publiées dans les médias sociaux lui semblaient plus fiables que celles qu'il lisait dans les journaux.

La présente étude de faisabilité passe en revue les principes de réglementation des campagnes électorales et les organes chargées de les faire respecter. Elle aborde également la façon dont l'internet a changé les campagnes électorales, notamment l'incidence de la publicité payante, l'utilisation des médias sociaux par les hommes politiques pour présenter et discuter leurs programmes, l'affaiblissement des capacités de contrôle des médias et des autorités sur les messages électoraux, la collecte et le traitement des données à caractère personnel des électeurs à des fins électorales, etc.

Cette étude vise à signaler les problèmes potentiels qui sont apparus depuis la migration vers l'internet de la propagande politique, en particulier des campagnes électorales. Étant donnée la diversité des cadres réglementaires qui régissent actuellement le contrôle et la transparence du financement des campagnes électorales au sein des États membres du Conseil de l'Europe, par exemple en ce qui concerne la publicité politique et le financement des campagnes, les conclusions formulées ne s'appliqueront pas de la même manière à tous. Certaines des normes fixées auront valeur de principes et d'autres porteront sur des règles concrètes et des institutions.

1. Gideon Skinner, Ipsos Mori, *A third of young people think social media will influence their vote* <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/third-young-people-think-social-media-will-influence-their-vote>.

L'étude présentera succinctement la façon dont les aspects suivants des campagnes électorales influencent le processus électoral du fait du basculement d'une partie importante de la communication électorale vers l'internet :

- ▶ **Réglementation de la radiodiffusion** : auparavant, la réglementation de la radiodiffusion, comme les restrictions relatives à la publicité et les obligations d'impartialité, pouvait contribuer à préserver l'égalité des armes dans le débat politique. Mais l'efficacité de ces dispositifs diminue dès lors que les campagnes s'effectuent sur l'internet.
- ▶ **Dépenses** : le contrôle du financement des campagnes vise à limiter l'impact de l'argent sur le résultat des élections. La réglementation en vigueur qui vise à plafonner ces dépenses publicitaires a toutefois perdu de son efficacité en raison du rééquilibrage des dépenses locales et nationales et du fait que les quotas détaillés ne tiennent pas vraiment compte des dépenses consacrées à la communication en ligne. Ces règles varient d'un pays et d'un marché à l'autre, mais il apparaît clairement qu'il serait nécessaire de reparamétrer le plafonnement des dépenses de campagne.
- ▶ **Ciblage** : le ciblage des messages sur des critères démographiques fait peser de nouvelles menaces sur l'autonomie de l'individu et le débat politique. Le manque d'informations impartiales peut compromettre l'autonomie individuelle, et des groupes démographiques entiers ou des intérêts régionaux peuvent être exclus du débat politique².
- ▶ **Nouveaux acteurs dans le processus électoral** : les intermédiaires détiennent un puissant contrôle d'accès qui leur permet d'influer sur le résultat d'un processus électoral. Les moteurs de recherche, considérés comme dignes de confiance par une majorité, ont le pouvoir d'influer sur l'attention et les préférences de vote des électeurs. Epstein et Robertson (2015) ont mis en lumière l'effet manipulateur des moteurs de recherche et montré qu'un classement biaisé des résultats présentés par un moteur de recherche peut conduire des électeurs indécis à voter en faveur d'un candidat. Cet effet serait particulièrement pertinent pour des élections dans lesquels un petit nombre de candidats se suivraient de très près. Diakopoulos (2016) a bien montré les implications parfois très réelles du mode de présentation des résultats des recherches³. On pourrait alors voir apparaître de nouvelles formes de corruption et de manipulation échappant aux règles actuelles très centrées sur la radiodiffusion et dépassant les frontières des territoires nationaux.
- ▶ **Vérité et tromperie** : la désintermédiation des campagnes politiques court-circuite le filtre traditionnel des valeurs journalistiques (vérité, vérification des faits, nette distinction entre l'information objective et le commentaire). Les règles traditionnelles de lutte contre les affirmations mensongères ou trompeuses perdent ainsi de leur efficacité.
- ▶ **Représentation de l'opinion publique**⁴ (périodes d'interdiction de la diffusion de sondages ou d'activités de campagne)⁵. La plupart des démocraties se sont dotées de règles relatives à la publication des sondages et aux activités de campagne le jour du scrutin et dans une période le précédant. Ces interdictions sont remises en question par la difficulté de les faire respecter en ligne.
- ▶ **Transparence**⁶ : le contrôle public des campagnes a été rendu possible par une quantité de règles de transparence relatives à leur financement et à l'origine de la communication électorale (dont l'obligation d'indiquer l'atelier d'impression et la source de financement des documents). Ces normes sont difficiles à faire respecter en ligne⁷.

Nombre de ces phénomènes relèvent encore plutôt du possible que de la réalité constatée, mais il est indispensable que les responsables politiques et la société civile s'opposent au risque de perte de légitimité démocratique qu'ils entraînent. La réglementation existante, fondée sur les médias traditionnels, devrait être revue et complétée par des mesures visant les nouveaux médias et autres technologies pour éviter tout dysfonctionnement de la démocratie et protéger la légitimité des processus démocratiques.

2. Barocas, s. (2012). *The price of precision: Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process*. Paper presented at the Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data, p. 33-35.

3. Diakopoulos, N and M. Koliska. 2016. *Algorithmic Transparency in the News Media*. *Digital Journalist*; Epstein, R. and Robertson, R.E., 2015. *The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections*. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112(33), pp. E4512-E4521.

4. Voir http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/Policy-Brief-5-Semantic-Polling_The-Ethics-of-Online-Public-Opinion.pdf.

5. Voir Ofcom code rule 6.5. À comparer avec Par Condicio en Italie

6. (PPERA Ch III s126) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/126>.

7. La Commission électorale britannique a constamment demandé que toutes ces règles s'appliquent aux communications de campagne, y compris les documents non imprimés.

2. Contexte : Réglementer pour des campagnes électorales équitables, correctes et claires

Le recours à l'internet dans les élections met en jeu les normes et les organes de réglementation dans un grand nombre de domaines : liberté d'expression et d'association, législation électorale et observation internationale des élections.

Selon les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (2010)⁸ de la Commission de Venise, le financement des campagnes électorales doit être réglementé afin qu'elles soient :

- ▶ **Équitables** : de façon à faire obstacle aux influences indues sur les décisions politiques par le biais de dons financiers (et à garantir l'indépendance des partis) ;
- ▶ **Correctes** : tous les partis politiques doivent pouvoir s'affronter selon le principe de l'égalité des chances ;
- ▶ **Claires** : la transparence doit être assurée sur les dépenses des partis politiques.

C'est surtout dans la législation électorale que la communication de campagne a été réglementée, par :

- a. un plafonnement des dépenses et le contrôle du financement des campagnes ;
- b. des aides publiques à la communication électorale⁹ ;
- c. un arrêt de la communication de campagne juste avant le scrutin ;
- d. une réglementation des médias, notamment l'octroi des licences de diffusion¹⁰ ;
- e. des règles applicables à la publicité politique (impartialité, financement public et temps d'antenne gratuit)¹¹ ;
- f. l'autorégulation et code de déontologie de la presse.

(a) Objectifs

Le **but général** de la réglementation des campagnes est de protéger l'intégrité des élections, de veiller à ce qu'elles soient libres et équitables et d'empêcher qu'elles soient captées au service d'un petit nombre d'intérêts.

La réglementation cherche à y parvenir de deux façons : elle peut aider la société à former son opinion en faisant en sorte que chaque personne dispose d'un ensemble équilibré de vues et d'opinions ; et elle peut limiter l'impact de l'argent sur le processus électoral, par exemple en plafonnant les dépenses de publicité politique et de campagne. Le financement des campagnes est considéré comme soutenant une forme de discours bénéfique mais il peut faire problème, surtout si des partis et des campagnes sont financés par un petit nombre de donateurs très généreux. Ces objectifs seront atteints grâce aux effets combinés de la législation sur les médias, de la législation électorale et des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Selon le Comité britannique des normes pour la vie publique (Committee for Standards in Public Life), le plafonnement des dépenses de campagne a en grande partie été mis en place pour empêcher la collecte de fonds de prendre une importance indue¹². Le Comité a fait valoir que le financement des partis politiques par des apports privés est aussi une forme de participation citoyenne et d'exercice de la liberté d'expression ; toute législation devrait donc s'efforcer d'arbitrer au mieux entre encourager des contributions raisonnables et limiter des contributions excessivement généreuses.

8. Commission européenne de la démocratie par le droit (Commission de Venise) 2010 : Guidelines on Political Party Regulation CDL-AD(2010)024 pp. 35, para. 159

9. IDEA : 142-3.

10. Pour les règles applicables au Royaume-Uni, voir la section du « Ofcom broadcasting Code » relative aux élections. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/elections-and-referendums/>

11. Voir par exemple le Communications act 2003, section 333.

12. Committee on Standards in Public Life, 1998. *The Funding of Political Parties in United Kingdom*, Cm 4057-I, pp. 120, par. 10.29

(b) Normes et principes internationaux

Un certain nombre de traités internationaux abordent la réglementation des campagnes politiques : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹³, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention des Nations unies contre la corruption (UNAC)¹⁴ qui prévoit également des dispositions spécifiques visant à garantir la transparence des campagnes électorales.

Un certain nombre d'instruments se rapportant directement ou indirectement au processus électoral et, plus précisément aux campagnes électorales, ont été adoptés par le Conseil de l'Europe.

(i) Financement des partis politiques

La Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales¹⁵ et la Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques¹⁶ recommandent quelques principes généraux s'appliquant au financement que les partis politiques devraient suivre :

- ▶ **un équilibre raisonnable** entre financements publics et privés ;
- ▶ **des critères équitables** de répartition des aides publiques aux partis ;
- ▶ **des règles strictes** régissant les dons privés, y compris par l'interdiction des contributions de donateurs étrangers et d'organisations religieuses et par des restrictions sur les dons d'entreprises ou de sources anonymes ;
- ▶ **des plafonds** imposés aux dépenses de campagne électorale des partis ;
- ▶ **la transparence** sur les dons et les dépenses des partis politiques ;
- ▶ **la mise en place** d'un organisme de contrôle indépendant et de sanctions significatives en cas de violation des règles.

Ces règles devraient aussi être applicables aux tierces parties ne constituant pas des partis politiques.

(ii) Couverture médiatique des campagnes électorales

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 s'applique à un grand nombre de médias, notamment ceux qui sont « *responsables de la création périodique d'information et de contenu et sa diffusion pour laquelle il y a une responsabilité éditoriale, indépendamment des moyens et de la technologie utilisés pour la délivrer, qui est destinée à la réception par une proportion significative du public dans son ensemble* ». Cette définition englobe la presse écrite, la radiodiffusion et les médias en ligne. Elle ne s'applique toutefois pas aux médias sociaux qui relaient aujourd'hui une grande partie de la communication électorale.

Les principes généraux de la couverture des élections par les médias comprennent :

- ▶ **la non-ingérence** de la part des autorités publiques ;
- ▶ **une protection de la part des autorités publiques** contre des attaques, intimidations ou autres types de pressions illégales sur les médias ;
- ▶ **l'indépendance éditoriale** des médias ;
- ▶ **l'obligation pour les médias du service public de couvrir les élections de façon équitable, équilibrée et impartiale** ;
- ▶ **la transparence des médias** en ce qui concerne le contenu de la publicité politique payante, ainsi que la propriété des médias par des partis ou des hommes politiques ;
- ▶ Un **droit de réponse** ou des mesures équivalentes pour les candidats ou les partis politiques ;
- ▶ La diffusion **des sondages d'opinion** qui doit être complétée par des renseignements suffisants pour qu'un jugement puisse être porté sur leur valeur ;
- ▶ **L'introduction de la « périodes de réflexion ».**

13. Assemblée générale des Nations Unies. 1966. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Article 25.b. pp. 179

14. Convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC). 2003. Article 7.3, p.11

15. [http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf).

16. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Recommandation 1516 (2001), Financement des partis politiques. Par. 8.

(iii) Règles relatives à la radiodiffusion et la publicité politique

Le contrôle de la publicité politique forme une part importante du cadre réglementaire qui vise à empêcher la démocratie de tomber aux mains du pouvoir de l'argent. Cependant, il doit être mis en balance avec le droit à la liberté d'expression.

Contrairement à la presse et aux médias en ligne, la radiodiffusion a été soumise à une réglementation détaillée sur les campagnes politiques. Les exigences dont sont assorties les licences imposent l'impartialité en matière politique et des codes spéciaux s'appliquent à de nombreuses stations de radio et chaînes de télévision, tout particulièrement en période d'élections et de référendum. Les radiodiffuseurs doivent par ailleurs faire preuve de retenue dans la publication des résultats de sondages et appliquer des périodes « silencieuses » la veille des scrutins. La publicité politique est en outre réglementée en ce qui concerne : i) la transparence, ii) les plages de diffusion et les coûts publicitaires, iii) la publicité politique payante (interdite dans certains pays, comme le Royaume-Uni) et iv) le financement public des budgets publicitaires et/ou les plages réservées que doivent respecter les radiodiffuseurs publics constituent également une forme de rationnement qui sert à niveler le champ de bataille politique.

Le fait que l'interdiction de publicité soit applicable aux radiodiffuseurs mais pas aux médias en ligne signifie qu'elle remplit cet objectif avec moins d'efficacité, à mesure que la communication politique se fait en ligne. Par conséquent, l'évolution des normes de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) en la matière sera importante. La Cour n'a pas eu jusqu'à présent l'occasion d'aborder la question de la publicité politique en ligne. Elle s'est cependant prononcée sur plusieurs interdictions frappant la publicité politique dans les médias de radiodiffusion avec des résultats contrastés.

Dans une affaire où une amende avait été infligée à une chaîne de télévision pour avoir diffusé un message publicitaire payé pour un petit parti politique de retraités, contrevenant ainsi à l'interdiction générale prévue par la législation nationale, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention (*TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*). Elle a rendu une décision similaire concernant l'interdiction générale de la publicité politique en Suisse dans l'affaire *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* où une organisation de défense des droits des animaux avait essayé de faire diffuser par la télévision nationale une publicité contre l'élevage. Sans exclure que cette interdiction puisse être compatible avec le droit à la liberté d'expression dans certains cas, la Cour n'a pas accepté les arguments généraux avancés selon lesquels (a) l'interdiction empêchait de puissants groupes financiers de fausser le débat public et (b) les médias de radiodiffusion devaient être soumis à des limitations plus strictes en raison de leur influence.

Toutefois, dans l'affaire *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* qui présentait des faits quasiment identiques (une publicité d'une ONG de défense des droits des animaux contre les traitements cruels infligés aux primates), la Cour a statué en faveur de l'interdiction totale. Adoptant une nouvelle approche relative aux « mesures générales », la Cour a considérablement étendu la marge d'appréciation des États en s'appuyant beaucoup plus sur l'évaluation par les autorités nationales de la nécessité de la mesure. Son raisonnement se fondait notamment sur l'absence de consensus en Europe sur la manière de réglementer la publicité politique payante à la radio et à la télévision, sur les risques d'abus que présente l'application de mesures moins restrictives et sur l'accès de la requérante à d'autres moyens de communication puissants comme la presse écrite, internet et l'organisation de manifestations. Malgré l'importance croissante de l'internet et des médias sociaux, la Cour a estimé que l'interdiction spécifiquement limitée aux médias de radiodiffusion était pertinente, étant donné l'immédiateté et la puissance de leur effet ;

Pour ce qui est de l'accès à ces médias, d'après la jurisprudence de la Cour, l'article 3 du Protocole n° 1 qui consacre l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits électoraux ne garantit, en tant que tel, aucun droit pour un parti politique de se voir attribuer un temps d'antenne à la radio ou à la télévision en période préélectorale. Un problème pourrait effectivement se poser uniquement dans des circonstances exceptionnelles, si un parti se voyait refuser cet accès de façon arbitraire alors qu'un temps d'antenne était accordé à d'autres partis (*Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie* (déc.)).

En 2017, la Cour a conclu à une violation de l'article 10 dans l'affaire *Orlovskoya Iskra c. Russie*, qui concernait la publication d'articles critiquant un candidat politique dans le journal de la requérante. Les lois électorales russes interdisent les campagnes préélectorales, notamment la diffusion d'informations sur un candidat ainsi que des avis positifs ou négatifs à son sujet. Le gouvernement russe a affirmé que la presse écrite devrait être soumise aux exigences d'impartialité, de neutralité et d'égalité de traitement en période électorale, mais la Cour a rejeté l'argument selon lequel l'affaire concernait la publicité politique et estimé que l'article 10 accordait un droit à la liberté de choix éditorial visant à publier des informations d'intérêt général pouvant être critiques à l'égard d'un candidat. La Cour a reconnu que certaines restrictions à l'article 10 pouvaient

se justifier pour garantir la libre expression de l'opinion des citoyens dans le choix de la législature, mais que l'exercice indépendant de la liberté d'expression par la presse devait être également assuré pendant la période électorale.

Réglementation de la campagne politique et médias de masse. Quelques comparaisons¹⁷

| | Publicité politique autorisée à la télévision | Plafonnement des dépenses | Financement public direct | Règles de présentation des dépenses | Temps d'antenne gratuit offert aux partis politiques |
|-------------|---|---|---------------------------|--|--|
| Royaume-Uni | Non | Oui | Oui | Oui | Oui |
| France | Non | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Allemagne | Oui | Non | Oui | Oui | Oui |
| Italie | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Espagne | Non | Oui, le plafonnement des dépenses électorales des partis est établi pour chaque cycle électoral par la Cour des comptes | Oui | Oui | Oui |
| Danemark | Non | Non | Oui | Oui | Oui |
| Pologne | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Irlande | Non | Non, un parti ne peut dépenser qu'une partie des fonds qu'un candidat est autorisé à dépenser, avec son accord | Oui | Oui. Les dépenses de campagne doivent être publiées. | Oui |
| Portugal | Non | Oui, 3 millions d'EUR | Oui | Oui | Oui |
| Suisse | Non | Non | Non | Non | Non |
| Belgique | Non | Oui, 1 million d'EUR | Oui | Oui | Oui |

17. Ce tableau est emprunté à Tambini et al 2017. Il est indicatif et peut être amené à changer. Préparé à partir des sources suivantes: Holtz-Bacha, C., & Kaid, L. L. (2006). *Advertising in international comparison. The Sage handbook of political advertising*, 3-14 and IDEA. 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Voir également: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-state-of-political-finance-regulations-in-western-europe.pdf>.

3. La réalité des campagnes politiques en mutation

Les nouvelles technologies de l'internet posent des défis aux institutions en place et aux principes de la régulation de la communication électorale tels que la liberté d'association, les limites de dépenses et la réglementation de la publicité politique.

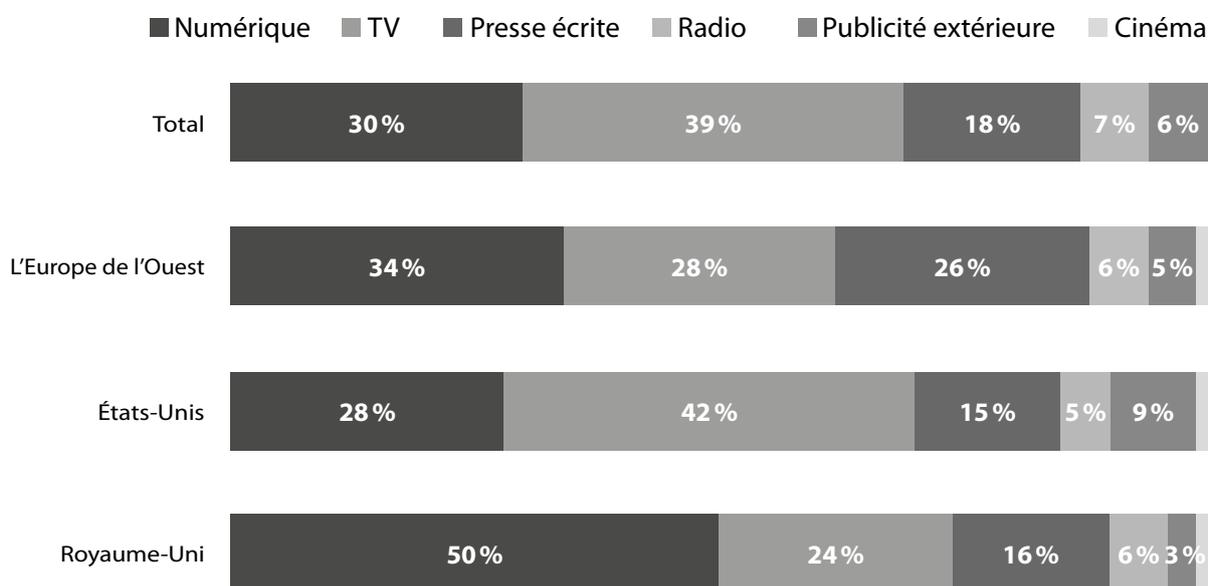
Elles remettent en cause la capacité des réglementations existantes à maintenir l'égalité des règles dans la communication électorale entre les campagnes des nouveaux arrivants et celles des partis établis, celles des riches et celles des pauvres, celles des institutions et celles de la société civile.

Les nouveaux intermédiaires et les nouvelles plateformes occupent maintenant les positions de contrôle importantes tenues auparavant par les journalistes mais n'ont pas pour autant adopté les obligations déontologiques des médias. Cela représente une menace pour les élections et ouvre des opportunités aux pratiques de corruption.

(a) Dépenses

En Europe comme ailleurs, les dépenses publicitaires se sont considérablement déplacées vers la communication numérique au cours des dernières dix années ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs actuels de réglementation du financement des campagnes.

Part des dépenses par média (2015)



Source: Strategy Analytics Advertising Forecast, 2015

Les consommateurs se sont convertis au numérique, et les publicitaires les ont suivis avec leurs budgets marketing. Cela s'est traduit par l'augmentation sensible de la proportion de dépenses affectées à la communication en ligne aux dépens de médias plus traditionnels que sont la télévision, la radio et la presse écrite. En Europe, plus d'un tiers (36 %) des dépenses publicitaires vont aux chaînes numériques (contre 6 % en 2006), dépassant la publicité télévisée (33 %) pour la première fois en 2015; ces chiffres masquent toutefois des différences notables d'une région à l'autre¹⁸. Au Royaume-Uni, un des marchés numériques les plus développés, les chaînes numériques attirent plus de la moitié des dépenses publicitaires nationales.

18. IAB Europe. 2016. "adex Benchmark" 2015.

Devant cette mutation structurelle du marché publicitaire, les partis politiques ont également commencé à dépenser davantage sur les chaînes numériques. Au Royaume-Uni, 2015 a été la première année pour laquelle on dispose de chiffres de dépenses de campagnes politiques dans les chaînes numériques. Les grands partis ont consacré au total 1,6 million de livres sterling au numérique, soit 23 % du total de leurs budgets publicitaires ; le gros de ces sommes est allé à Facebook¹⁹. Aux États-Unis, où la publicité télévisée (largement absente en Europe) est pourtant admise, les élections de 2016 devraient occasionner des dépenses de près d'un milliard de dollars en publicité, soit 10 % des dépenses politiques²⁰.

Total des dépenses pour la publicité politique (en %)

| | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016E |
|-----------------|------|------|------|------|-------|
| Radiodiffusion | 69% | 65% | 64% | 61% | 59% |
| TV câblée | 8% | 8% | 11% | 10% | 11% |
| Radio | 9% | 7% | 9% | 7% | 8% |
| Presse écrite | 10% | 11% | 10% | 11% | 8% |
| Pub. extérieure | 4% | 9% | 4% | 9% | 4% |
| Numérique | 0% | 0% | 2% | 4% | 10% |

Source : Borrell and Associated, Kantar/CMAG, estimations Nomura

Ces nouvelles formes de publicité numérique sont moins bien comprises que les types antérieurs et sont par nature moins transparentes. Elles pourraient rendre obsolètes les définitions et les limites fondées sur des médias spécifiques et empêcher l'ensemble du dispositif de garantir l'équité des règles du jeu.

(b) Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application à la vie politique²¹

(i) Publicité « push et pull »

Fondamentalement, les modèles de publicité en ligne sont les mêmes que ceux dont disposent les sociétés commerciales pour toucher leur clientèle potentielle. Il y a deux types, *pull* et *push*, bien que les limites entre eux ont eu tendance à se rapprocher récemment, les données issues de l'un étant reprises dans l'autre.

La technique « *pull* » est surtout utilisée dans les moteurs de recherche, où la publicité est appelée par un mot-clé. Le ciblage se fait dès que l'utilisateur lance une recherche sur un mot choisi par l'annonceur pour déclencher l'affichage de l'annonce. Un parti politique peut par exemple décider de miser sur le mot « référendum sur l'UE » qui fera apparaître son annonce dans la page de résultats dès qu'un utilisateur lance une recherche sur ce sujet ou sur un terme connexe. C'est un peu comme dans les Pages jaunes ou un annuaire téléphonique qui présente à l'utilisateur cherchant un produit ou un service des fournisseurs, voire des annonceurs, qui auront payé davantage pour que leur annonce soit mieux mise en valeur. Le modèle économique est basé sur le coût par clic, l'annonceur (ici le parti politique) paie chaque fois qu'un utilisateur clique sur l'annonce. Le montant perçu dépend largement de la popularité du service promu et de la proximité de ce dernier de l'offre du site. Une autre formule moins répandue est la facturation à l'impression : l'annonceur paie alors chaque fois que son annonce est affichée plutôt qu'à chaque clic. Une autre formule moins répandue est la facturation à l'impression : l'annonceur paie alors chaque fois que son annonce est affichée plutôt qu'à chaque clic. Le coût par clic est surtout utilisé dans la publicité déclenchée par des recherches.

En plus du déclenchement par mot-clé, les annonceurs peuvent aussi cibler et ajuster leur publicité en fonction du type d'appareil utilisé, de la langue et des paramètres régionaux.

Dans la formule « *push* », l'utilisateur n'a pas grand-chose à faire. Les annonces s'affichent sans déclenchement pendant que l'internaute vaque à ses occupations en ligne. Il peut s'agir d'annonces publiées sur le site régulier de l'éditeur ou d'un magazine, sur un blog ou sur des plates-formes comme des médias sociaux et des sites de vidéos. Les possibilités de ciblage sont alors innombrables. L'annonceur peut sélectionner sur

19. Electoral Commission. 2016. UK Parliamentary General Election 2015 : Campaign spending report pp. 28.

20. Borrell and Associated, Kantar/CMAG, Nomura estimates.

21. L'auteur rend ici hommage à l'excellent appui fourni à sa recherche par Sharif Labo pour le présent document, et en particulier cette section.

la base du groupe sociodémographique, des intérêts, des sites web que l'utilisateur a consultés précédemment, des pages qu'il affectionne, de son comportement, de caractéristiques personnelles, etc.

Le partage de données entre plates-formes estompe de plus en plus les distinctions entre *push* et *pull*. Par exemple, les publicités sur Facebook peuvent être ciblées non seulement sur la base des données fournies par l'utilisateur et en circulation dans l'écosystème Facebook, mais aussi sur ce que font les usagers hors de Facebook, par exemple leur historique de navigation sur d'autres sites. De même, un annonceur – qu'il s'agisse d'un parti politique ou d'un supermarché – peut télécharger des listes de ses utilisateurs dans Facebook et utiliser la plate-forme pour leur faire parvenir sa publicité, à eux et à des usagers qui leur ressemblent. De telles techniques peuvent aussi tirer parti des données émanant d'utilisateurs qui ont quitté la page de résultats du moteur de recherche (un usager qui s'est rendu sur un site sans acheter ni s'inscrire peut ainsi être reciblé).

(ii) Ciblage du message

La tendance générale qui se dégage de ces nouvelles techniques publicitaires est le passage de la grande échelle à la précision. Les partis politiques (et les annonceurs commerciaux) ne cherchent plus à toucher des millions de personnes avec un message identique; ils préfèrent des outils plus précis qui leur permettent d'envoyer à un groupe mieux circonscrit des messages sur mesure. En appliquant des techniques complexes d'extraction de données capables de faire le lien entre les caractéristiques personnelles d'un individu et ses convictions politiques et de découvrir le comportement politique des électeurs, les partis politiques s'efforcent d'attirer de nouveaux électeurs en diffusant des messages individualisés sur des questions qui peuvent les concerner personnellement et qui peuvent être décisifs sur la façon dont ils votent, que ces questions intéressent ou non un électorat plus large.

Dans le domaine politique, cela a permis à des partis d'atteindre les milliers d'électeurs qui leur feront gagner une élection. Certes, avant même qu'internet ait radicalement transformé la communication électorale, les hommes politiques diffusaient des messages ciblés en utilisant le porte-à-porte, le publipostage ou les appels téléphoniques pour mobiliser les électeurs et influencer sur leurs choix. Mais ils n'avaient jamais eu accès à autant de données à caractère privé pour personnaliser leur campagne. Aujourd'hui, dès que les données relatives à un électeur sont analysées et que son comportement est déterminé, le ciblage du message peut s'appliquer en utilisant des méthodes traditionnelles de communication électorale (publipostage, porte à porte, etc.) et/ou les nouveaux médias (courriers électroniques, messages ciblés par l'intermédiaire des médias sociaux, etc.), ces derniers étant plus efficaces et moins coûteux.

Les campagnes fondées sur l'utilisation des médias sociaux sont devenues un moyen très attrayant d'atteindre des électeurs potentiels. Cependant, ce ciblage n'est pas public et ne fait donc pas l'objet d'un suivi ou d'un contrôle journalistique. Dès lors, des informations inexactes peuvent être diffusées aux électeurs potentiels à une échelle sans précédent sans qu'aucun contrôle ne soit exercé et sans qu'aucun démenti ne puisse être formulé par les hommes politiques concernés. Ces campagnes permettent également aux hommes politiques de faire des promesses différentes à diverses personnes et donc de fragmenter leurs objectifs politiques dans des messages distincts qui ne sont pas nécessairement compatibles. Au Royaume-Uni, un projet appelé *Who Targets Me* (Qui me vise ?) aborde la question de cette forme opaque de publicité en demandant aux utilisateurs de médias sociaux de leur fournir des informations sur les publicités qu'ils reçoivent²².

En outre, le ciblage des messages vise à optimiser les ressources de la campagne électorale et donc se concentre en grande partie sur les électeurs versatiles ou indécis. Ceux qui ne sont pas visés par des messages partisans ciblés sont privés d'un éventail complet de positions politiques que les partis ne communiquent pas au grand public, ce qui crée des inégalités dans les informations que les électeurs utilisent pour déterminer leurs choix politiques.

Ces formes de publicité ciblée sont censées être plus efficaces, non seulement parce que les messages peuvent être adaptés aux citoyens à partir d'un profilage basé sur des données complexes, mais aussi parce que les messages peuvent cibler des circonscriptions et des segments démographiques susceptibles de « faire basculer » une élection. Il en résulte que les autres électeurs soient exclus du débat. Une personne qui a participé à la campagne électorale de 2015 du parti conservateur au Royaume-Uni a ainsi pu dire: « *Il y a des gens qui m'ont dit qu'ils n'entendaient pas parler de nous, que la campagne était invisible. Effectivement, si vous ne résidez pas dans l'une des 100 circonscriptions clés, vous n'entendrez guère parler de nous...* »

22. <https://whotargets.me/en/>.

4. Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques

Ces nouvelles méthodes posent toutefois des problèmes eu égard aux répercussions qu'elles peuvent avoir sur la légitimité et l'équité des élections et à la capacité des cadres réglementaires et déontologiques actuels à les sauvegarder.

(a) Réglementation des campagnes électorales

Les médias en ligne peuvent déjouer les règles applicables aux campagnes électorales, notamment les règles en matière de publicité télévisuelle. Au Royaume-Uni, par exemple, à l'occasion du récent référendum sur l'UE, la campagne *Britain Stronger in Europe* avait ciblé des vidéos sur certains critères sociodémographiques. L'une d'elles, intitulée « *What would Brexit mean for my children* » (ce que signifierait la sortie de l'UE pour mes enfants) et visant les mères de familles a été visionnée près de 600 000 fois. Sachant que les jeunes ont de plus en plus tendance à consommer leurs contenus télévisuels sur des chaînes en ligne, comme YouTube, on peut d'autant plus s'interroger sur l'efficacité du cadre réglementaire actuel que les contenus audiovisuels sont de plus en plus rapidement offerts au public sur des plates-formes qui n'y sont pas soumis.

Par ailleurs, dans les pays qui imposent des périodes de trêves médiatiques le(s) dernier(s) jour(s) avant les élections, empêchant ainsi campagnes et reportages sur les résultats, les sondages d'opinion pré-électorales ou les sondages effectués à la sortie des bureaux de vote, la transition du reportage électoral vers des plates-formes en ligne a rendu plus difficile à contrôler l'application de ces règles. Cela est rendu encore plus difficile depuis que de nombreuses violations des périodes de trêves médiatiques proviennent de sites web opérant en-dehors de la juridiction de l'État. Par exemple, alors que les médias français sont tenus d'observer une trêve médiatique de 32 heures, cette restriction ne s'applique pas aux médias francophones suisses et belges qui diffusent depuis des sites web accessibles en France. Durant la campagne présidentielle française en 2017, nombre d'entre eux ont commencé à commenter les sondages des électeurs avant que le vote ne soit clos²³.

(b) Transparence

2015 est la première année pour laquelle on dispose de chiffres sur les dépenses de communication numérique des campagnes politiques au Royaume-Uni. Les grands partis ont consacré au total 1,6 million de livres sterling au numérique, soit 23 % du total de leurs budgets publicitaires; le gros de ces sommes est allé à Facebook. Mais la façon dont les budgets numériques sont déclarés est très lacunaire en raison de la nature des exigences actuelles. Nous ne pouvons ainsi pas savoir si nous percevons bien l'ensemble du phénomène. En particulier, les chiffres ne font pas la distinction entre les médias sociaux et numériques. Selon la Commission électorale britannique, la publicité numérique pourrait se dissimuler dans des catégories plus larges comme les études de marché, le matériel publicitaire et les documents de campagne distribués largement. Ce qui relève de la communication numérique est identifié par le nom du fournisseur. Google ou Facebook sont par exemple des fournisseurs reconnus de services publicitaires sur plates-formes numériques. Mais de nombreuses dépenses numériques passent par des intermédiaires comme des agences publicitaires ou des consultants. On pourrait citer à ce propos les dépenses de publicité numérique du parti travailliste aux élections législatives de 2015 au Royaume-Uni. Le parti avait initialement indiqué seulement 16 000 livres de dépenses pour la publicité en ligne; en fait on s'était aperçu que le chiffre était faux, le parti ayant dépensé quelque 130 000 livres par le canal d'une agence publicitaire, ce qui est une pratique courante. La Commission électorale a identifié cet aspect comme point important à surveiller, et recommandé que les partis soient contraints de ventiler la déclaration de leurs dépenses entre des catégories plus fines, notamment les médias sociaux, avant les élections législatives suivantes²⁴.

23. <http://www.rtl.fr/actu/politique/resultats-legislatives-2017-rtbf-le-soir-la-libre-7788906040>.

24. Electoral Commission. 2016. UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report pp. 55-56.

(c) Campagnes misant sur des questions controversées

La possibilité de microcibler les messages politiques incite les parties et les candidats à centrer leurs campagnes sur des questions controversées, très polémiques sur les forums publics mais capables de mobiliser les électeurs, comme l'immigration et la sécurité sociale²⁵. Des recherches menées aux États-Unis²⁶ ont montré que les candidats sont plus enclins à faire campagne sur ces thèmes lorsque le forum n'est pas public. Cela amène encore à s'interroger sur l'impact de ces techniques de campagne précise et dissimulée et de ces flux d'informations asymétriques sur la polarisation de la population. Le ciblage des messages reprend les inquiétudes personnelles des électeurs au sein d'un groupe. Les inquiétudes légitimes des groupes en opposition sont discréditées ou rejetées. Comme ces messages circulent de façon largement secrète, il n'est pas possible de les mettre en doute ou de vérifier la véracité des faits qui les sous-tendent.

(d) « Redlining politique »²⁷

Le ciblage des messages favorise le contact et la communication limités aux personnes jugées dignes d'un effort de campagne et permet par exemple de se concentrer sur les circonscriptions à faible majorité ou les électeurs indécis ; mais qu'en est-il alors de ceux qui sont jugés sans importance stratégique ? Les groupes moins enclins à voter seront encore davantage privés de leurs droits par la précision du ciblage de la campagne. Il y a aussi le risque de créer des cercles vicieux. On utilise fréquemment les résultats de scrutins précédents pour paramétrer la campagne suivante ce qui conduira à négliger par la suite les groupes considérés comme entraînant un gaspillage de ressources (*redlining*). Et les groupes perçus comme fermement décidés ne recevront probablement que des informations de la part du parti qu'ils soutiennent (toujours pour éviter le gaspillage de ressources). Si une société démocratique est portée par la libre circulation de l'information qui permet aux électeurs d'arbitrer entre points de vue, toute entrave risque d'y exacerber la polarisation. Les progrès techniques qui permettent de cibler les messages éliminent une « inefficacité bénéfique », utile à la vie publique, observe Karpf²⁸ (2012).

(e) Intermédiaires

Le contrôle d'accès, le ciblage des messages et la manipulation de l'opinion passent sur l'internet par des intermédiaires opaques. Leur accès au public que les partis veulent toucher ajouté à la maîtrise des instruments de ciblage et des très précieuses données utilisateurs les placent à la principale place dans la hiérarchie des pouvoirs.

En ce qui concerne les services d'hébergement, certaines plates-formes en ligne ont mis en place des politiques visant à identifier les campagnes politiques et les mettre en conformité avec les lois nationales. Les publicités diffusées sur Google par exemple, doivent respecter les lois de l'État dans lequel ces campagnes se déroulent. La réglementation de Twitter inclut également des restrictions concernant la publicité politique, notamment des obligations relatives aux contenus et à leur divulgation, ainsi que des critères d'admissibilité, etc. On peut se demander cependant si ces plates-formes ont les moyens d'appliquer efficacement leurs propres politiques et des stratégies pour y parvenir. En Espagne par exemple, certaines dispositions réglementant la tenue des campagnes électorales, comme l'interdiction de faire campagne la veille du scrutin, s'appliquent également aux médias en ligne. Certains affirment cependant que cette restriction n'est pas applicable sur internet et n'a plus aucun sens. En France, les règles qui encadrent les sondages d'opinion ne concernent pas la plupart des sondages en ligne car ils ne constituent pas des échantillons représentatifs de l'électorat. Il est par conséquent facile de contourner l'interdiction de publier des sondages la veille et le jour du scrutin et les contrevenants sont rarement sanctionnés. En outre, dans certains États membres tels que le Royaume-Uni, la législation nationale ne prévoit pas de contrôle de la communication électorale en ligne par les autorités²⁹.

25. Barocas, S., 2012, November. *The price of precision: Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process*. In *Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data* (pp. 31-36). ACM. Sunne Hillygus. D & Shields.G. T. 2009. « *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns* ».

26. Sunne Hillygus .D & Shields.G. T. 2009. « *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns* »

27. Howard, P.2006. *New Media Campaigns and the Managed Citizen*. Cambridge University Press

28. Karpf, D. 2012. *The MoveOn Effect: The Unexpected Transformation of American Political Advocacy*, Oxford University Press.

29. European Audiovisual Observatory: Media coverage of elections: the legal framework in Europe, p.p. 44, 45, 53, and 60.

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/8714633/IRIS+Special+2017-1+Media+coverage+of+elections++the+legal+framework+in+Europe.pdf/b9df6209-651b-456a-bdf5-1c911d6768cc>

Enfin, ces plates-formes ont la capacité de faciliter ou de freiner la diffusion de l'information. En théorie, elles pourraient aider un parti politique dont les intérêts commerciaux ou les idées coïncident avec les leurs à atteindre leur public, ou le contraire. Des inquiétudes réelles ont déjà été exprimées à ce sujet : un ancien employé de Facebook a récemment déclaré avoir aidé à ce que la droite n'apparaisse pas sous la rubrique *trending* (actualité très suivie) du site. Les méthodes de sélection et de présentation de l'information sur ces sites étant opaques, il est impossible de vérifier indépendamment de telles affirmations. Sur le plan structurel, on est amené à s'interroger sur le futur de la vie publique dès lors qu'un discours d'une importance primordiale pour la démocratie passe par un espace privatisé, placé sous la coupe d'un petit nombre de sociétés privées de communication en ligne et qui privilégie les entités capables de comprendre et d'exploiter un univers aussi technique.

(f) Déontologie du journalisme et autorégulation

Les élections suscitent depuis longtemps des doutes sains sur la sincérité des membres de la classe politique, mais le référendum sur le Brexit et la campagne des élections présidentielles américaines de 2016 ont relancé le débat sur la politique de la « post-vérité » et du « post-factuel »³⁰ et sur le rôle des médias sociaux dans la propagation des rumeurs et de contrevérités³¹. La base factuelle du discours politique était auparavant en partie garantie par le filtrage opéré par les journalistes en vertu de leurs obligations déontologiques et de leur devoir de vérification des faits. Une proportion plus grande de l'information électorale contournant maintenant ces contrôles, par exemple sur les médias sociaux, on en vient à s'interroger sur leur efficacité. Certaines législations électorales couvrent la diffusion délibérée de contrevérités dans les campagnes³² dans des circonstances très circonscrites ; mais ces règles pourraient devenir difficiles à faire respecter à l'avenir.

Au cours de la récente vague d'élections présidentielles/législatives dans un certain nombre de pays européens et aux États-Unis, les électeurs ont été la cible de campagnes de désinformation à l'origine d'un grand nombre de fausses informations en ligne. Bien qu'aucune donnée empirique ne soit disponible sur l'impact réel de ces campagnes, des preuves existent que des fausses informations ont été plus largement partagées sur Facebook que celles produites par des médias de qualité : « *Au cours des trois derniers mois de la campagne présidentielle américaine, 20 fausses informations ont été les plus consultées et provenaient de sites spécialisés dans les canulars et de blogs extrêmement partisans ; elles ont généré 8 711 000 partages, réactions et commentaires sur Facebook. Pendant cette même période, les 20 informations sur les élections les plus consultées provenant de 19 grands sites d'information sur internet ont généré au total 7 367 000 partages, réactions et commentaires sur Facebook* »³³. Lors de l'élection présidentielle française, des attaques ont été coordonnées sur Twitter pour diffuser de fausses informations ayant les mêmes hashtags et visant des comptes privés afin d'influencer leurs utilisateurs.

Un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour lutter contre la circulation massive de faux messages. La vérification des faits est la principale contre-mesure adoptée par les médias sociaux et les organisations indépendantes. Tous les grands intermédiaires ont mis au point ou adopté des mécanismes permettant de vérifier les déclarations, assertions et rumeurs afin de déterminer leur exactitude³⁴. En France, le projet CrossCheck a eu pour but de démonter les rumeurs liées à l'élection présidentielle française³⁵. Cependant, les tentatives de démonter les rumeurs n'ont que des effets limités car elles ne s'adressent pas nécessairement au même public que les fausses informations d'origine. Une analyse de l'efficacité de la vérification des faits liée à l'élection du président français a montré qu'il n'y avait presque rien de commun entre le groupe qui discutait d'une rumeur particulière sur Twitter et le groupe qui discutait le démenti.

(g) Vie privée

La confidentialité protège la liberté d'expression et facilite le débat politique en offrant aux électeurs un espace de réflexion et de choix de leurs positions à l'abri des regards. Un espace en ligne où toute conversation,

30. http://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html?_r=0

31. http://www.nytimes.com/2016/08/28/magazine/inside-facebooks-totally-insane-unintentionally-gigantic-hyperpartisan-political-media-machine.html?smid=fb-share&_r=0 Voir aussi *Myth vs. fact: are we living in a post factual democracy?* Susan Banducci and Dan Stevens. In *The EU referendum analysis 2016: media, in voters and the campaign*. Daniel Jackson Et Al eds.

32. Robertson and Nicol (1992) pp. 615.

33. Silverman, C. (2016b) This Analysis Shows How Viral Fake Election News Stories Outperformed Real News On Facebook, BuzzFeed News, November 16, 2016. <https://www.buzzfeed.com/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook>.

34. Mosseri, A. (2016) *News Feed FYI: Addressing Hoaxes and Fake News*, Facebook Newsroom, December 15, 2016.

<https://medium.com/google-news-lab/growing-the-first-draft-coalition-4fc59a11c441>.

35. <https://crosscheck.firstdraftnews.com/france-en/>.

tout propos, tout message est enregistré, dépouillé et analysé à des fins commerciales et politiques pourrait éroder la liberté d'expression et entraver les échanges d'opinions, surtout si les électeurs commencent à s'inquiéter des déficits de confidentialité³⁶. Les réseaux sociaux, les services spécialisés ainsi que les partis politiques eux-mêmes peuvent aujourd'hui collecter des données à caractère personnel provenant de sondages politiques, d'archives publiques, de médias sociaux et d'autres sources commerciales afin de modéliser l'électorat et d'évaluer les préférences politiques des citoyens. D'énormes bases de données peuvent ainsi être créées et utilisées pour une cartographie politique et une publicité rémunérée ciblée. La légalité de ces bases de données n'est pas clairement démontrée et elles peuvent très facilement donner lieu à des violations de données massives.

En Europe, toutes les entités qui collectent et traitent des données à caractère personnel sont soumises aux lois nationales relatives à la protection des données qui découlent de plusieurs instruments internationaux. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention 108) indique que des informations à caractère personnel ne peuvent être traitées automatiquement qu'à deux conditions: si le droit interne fournit des garanties appropriées et surtout, si l'intéressé donne son consentement exprès. Cette condition s'applique également à l'utilisation des données de tiers; en effet, un consentement préalable doit être également obtenu dans ce cas. Dans les États membres de l'Union européenne, le traitement des données à caractère personnel est également couvert par la Directive européenne de 1995 relative à la protection des données (95/46/CE) et le Règlement 45/2001 sur la protection des données. Dans ce règlement, les opinions politiques sont considérées comme une forme sensible de données à caractère personnel; néanmoins, les partis politiques sont autorisés à compiler des données sur les opinions politiques des citoyens dans le cadre de leurs activités électorales dans des conditions quasiment égales à celles qui découlent de la Convention 108. L'un des problèmes que pose l'application pratique de ces normes est l'imprécision de la notion d'« opinions politiques » qui peut dépasser la simple affiliation à un parti politique. Force est de constater que l'internet a facilité la participation massive des citoyens au débat public et que ceux-ci affichent leurs préférences et affiliations politiques dans différents contextes lorsqu'ils communiquent en ligne.

Au Royaume-Uni, le Bureau du commissaire à l'information a lancé une enquête sur les violations des lois relatives aux données qui auraient pu avoir été commises par des participants aux campagnes «Vote Leave» et «Leave.EU» lors du référendum de 2016 sur l'UE. En effet, de grandes quantités de données à caractère personnel provenant des profils d'utilisateurs de médias sociaux auraient été utilisées pour mieux déterminer les cibles de publicités très individualisées³⁷.

(h) Tracer les sources de financement

Le financement des campagnes organisées depuis l'étranger peut poser de graves problèmes pour réguler les dépenses autant qu'en ce qui concerne la diffusion des messages. La législation électorale de nombreux pays interdit les contributions étrangères aux campagnes politiques. Par exemple, aux termes de la Loi électorale irlandaise, les partis politiques et les organisations non gouvernementales ne peuvent accepter de dons politiques étrangers. Cependant, si un bailleur de fonds étranger ne peut directement financer un parti politique basé en Irlande ou une campagne politique en Irlande, la réglementation ne prévoit rien en ce qui concerne les dépenses d'activités politiques menées hors du pays. La Standards in Public Office Commission qui a pour rôle de superviser les déclarations d'intérêts et la conformité, entre autre, des dépenses électorales a récemment remarqué des cas où des ONG étrangères ont organisé des campagnes depuis l'étranger lors d'élections et de référendums. Elles ont dirigé leurs campagnes en utilisant des nouvelles technologies de l'internet et ont ciblé des groupes démographiques très spécifiques dans le pays. Ces organisations n'étant pas basées en Irlande, il est difficile de contrôler leurs actions dans la mesure où leurs financements n'ont jamais pénétré le territoire. Une nouvelle source de financement qui devient de plus en plus importante avec l'ère des médias sociaux est le financement participatif (« crowdfunding ») où les donations se font en ligne. En Irlande, les parties politiques et les tiers ont l'obligation de refuser ou de retourner des dons qui dépassent un certain seuil comme de refuser les dons étrangers. Cependant, un nombre croissant de partis et d'organisations prévoient la possibilité de dons en ligne ou cherchent à bénéficier de financements participatifs, ce qui rend de plus en plus difficile d'en tracer l'origine.

36. Kreiss, D. (2012). Yes we can (profile you): A brief primer on campaigns and political data. *Stanford Law Review Online*, 64, 70.
37. <https://www.theguardian.com/politics/2017/feb/26/us-billionaire-mercer-helped-back-brexit>.

(i) Synthèse: les nouvelles menaces qui pourraient empêcher les campagnes électorales d'être équitables, correctes et claires

En bref, le fonctionnement des campagnes change. La télévision reste importante, mais la communication en ligne monte rapidement en puissance et a sur les campagnes politiques des effets que les chercheurs commencent seulement à comprendre.

Les activités de campagne menées sur internet ont un impact sur les trois grands buts dégagés par la Commission de Venise.

Le premier – règles du jeu équitable et égalité des chances entre les partis politiques – suscite des inquiétudes particulières. La plupart des garanties à ce sujet figurent en effet dans les licences de radiodiffusion, avec un système de rationnement visant à un accès aussi équitable que possible aux chaînes et au public. Le ciblage réduit par ailleurs les dépenses; par conséquent, les plafonds absolus protégeraient moins efficacement la démocratie.

En ce qui concerne le deuxième but – prévention de la corruption – nous observons que les grands instruments, en particulier les règles de financement des partis et des campagnes, font face à des défis importants. Il convient de reconsidérer les méthodes actuelles de calcul des dépenses politiques et de leur présentation ventilée.

Le troisième objectif – transparence – est compromis de multiples façons. Il devient plus difficile de mettre en œuvre un système de repérage permettant aux électeurs de comprendre le financement des campagnes, mais aussi de faire respecter les exigences de déclaration des dépenses aux organes de surveillance. Le ciblage des messages n'implique pas seulement la diffusion, mais le recours en arrière-plan à des ressources énormes permettant d'analyser les données pour déterminer les segments à cibler et les messages³⁸. Au-delà de ces principes reconnus, la recherche universitaire a fait ressortir de nouvelles atteintes à la légitimité des élections, à savoir des problèmes d'autonomie, de confidentialité de la réflexion et de ciblage des messages, auxquels il faudrait à long terme s'attaquer pour sauvegarder la légitimité du processus démocratique.

Il n'en va pas seulement de l'ensemble du système démocratique, mais aussi de chaque électeur: l'indépendance de ses décisions, la confidentialité de ses données, voire du secret du scrutin lui-même. La confidentialité des données et les libertés d'association et d'expression sont fondamentalement inséparables. Le risque accru de scrutation extérieure de la genèse de la décision de l'électeur se traduit par l'autocensure et la démobilisation politique.

Dans son rapport sur le référendum sur l'indépendance de l'Ecosse en 2014, la Commission électorale britannique a émis plusieurs recommandations en 2013 et 2016. Elle a par exemple estimé qu'il devrait y avoir des exigences proportionnées d'indication d'origine des documents imprimés et non imprimés dans le cadre des référendums et des élections dans l'ensemble du Royaume-Uni³⁹. Selon la Commission, cette exigence devrait permettre que les règles de déclaration d'origine restent proportionnées et conformes à une réglementation moderne, tout en garantissant une transparence suffisante.

La Commission avait aussi recommandé que le gouvernement ne diffuse pas de tracts payés, ce qu'il a pourtant fait lors du référendum sur l'UE, et estimé que la réglementation du contenu des campagnes était inadéquate.

38. Tufekci, Z. (2014). *Engineering the public: Big data, surveillance and computational politics*.

39. Obligation légale d'inscrire sur un imprimé électoral les noms et adresses des imprimeurs et des militants, par conséquent des personnes responsables de la production de l'imprimé.

5. Conclusions

L'effet le plus fondamental, le plus pernicieux et en même temps le plus difficilement détectable du recours accru aux médias sociaux n'est pas le pouvoir grandissant des intermédiaires, mais l'incapacité de la réglementation à garantir l'équité des règles du jeu politique et à limiter le rôle de l'argent dans les élections. On s'accorde à présent à reconnaître – et les normes juridiques et réglementaires en tiennent compte – que les médias jouent un rôle très important dans le débat démocratique et les choix des électeurs. Des garanties ont donc été mises en place pour prévenir le détournement du processus politique par les médias de masse. Ces règles doivent maintenant être actualisées et adaptées à l'évolution des médias.

Au Royaume-Uni, lorsqu'ils ont examiné la législation sur le financement des campagnes, la Commission électorale (2014) et le Comité des normes de la vie publique (1998) ont estimé qu'un organe de régulation devait être chargé de vérifier en continu la législation et de l'adapter aux nouveautés techniques.

« Outre sa fonction générale de surveillance des élections et des modes de financement » a estimé le Comité, « la Commission électorale devrait avoir spécifiquement pour tâche de surveiller le fonctionnement du dispositif en place... et les effets généraux de l'évolution des technologies de la communication sur la publicité politique »⁴⁰.

Nombre de problèmes soulevés par le recours à l'internet dans les campagnes proviennent des messages que ne couvrent pas encore les règlements et normes. Or il faudrait que les observateurs d'élections et les régulateurs gardent constamment l'œil, par exemple, sur le ciblage des messages, le *redlining* et les entraves au débat. Un effort de fixation plus active de normes pourrait être utile dans un certain nombre de domaines.

Données personnelles

Conformément à la Convention 108, à la Recommandation CM/Rec(2012)4 sur la protection des droits de l'homme dans le cadre des services de réseaux sociaux et à la Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d'internet, les réseaux sociaux ne devraient pas traiter de données à caractère personnel au-delà de la finalité légitime particulière pour laquelle elles ont été collectées. Les campagnes électorales constituent le plus souvent un but distinct, appelant un consentement distinct. La compatibilité de l'exploitation des données à caractère personnel à des fins de ciblage des messages dans le contexte des campagnes électorales avec la législation nationale devrait être contrôlée par les agences nationales de protection des données, en liaison avec les observateurs d'élections. Les États membres devraient par ailleurs sensibiliser les électeurs à la possibilité que leurs activités en ligne soient utilisées à des fins politiques.

Responsabilités des intermédiaires dans le domaine de la liberté d'association et du droit à la liberté de réunion pacifique

La Recommandation CM/Rec(2016)5 sur la liberté d'internet précise que les individus et les associations sont libres d'utiliser l'internet et des plates-formes sur l'internet pour organiser des réunions pacifiques. Les campagnes politiques menées par des partis politiques, des candidats et d'autres personnes en ligne supposent que les gouvernements, mais aussi les plates-formes et les intermédiaires prennent leurs responsabilités et élaborent des codes de conduite qui expliquent la façon dont ils respectent ces droits fondamentaux et mettent en place des stratégies pour les appliquer concrètement en ligne conformément aux législations nationales respectives relatives aux campagnes politiques.

40. *The Committee on Standards in Public Life*, 1998. *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Cm 4057-I, pp. 183.

Réglementation des campagnes électorales

L'avènement de la publicité politique en ligne transforme profondément les campagnes politiques, ce qui devrait conduire les parlements nationaux à considérer de nouveau l'efficacité des règles afférentes sous leur forme actuelle. Il conviendrait que les principes et normes pertinents soient actualisés d'une façon qui tienne compte de l'importance des activités de campagne en ligne. Il faudrait compléter les modes d'observation (sélection des médias à observer – contrôle des contenus, révision du contrôle des dépenses, et transparence et exigences imposées aux plates-formes et aux intermédiaires en matière de données).

Contrôle des dépenses électorales

Les autorités nationales compétentes (commissions électorales, organismes nationaux indépendants de régulation des communications) devraient surveiller l'importance globale de la publicité politique et des activités de campagne en ligne dans les campagnes électorales et vérifier l'efficacité des quotas, des plafonds et des grilles de présentation relatifs aux dépenses électorales et aux annonces subventionnées sur les médias de services publics. Il faudrait procéder à une analyse de grande ampleur pour s'assurer que le cadre juridique garantit bien que les campagnes électorales sont équitables, correctes et claires. Il serait nécessaire d'élargir la définition des frais de campagne pour prendre en compte les coûts engendrés par la rémunération des consultants et le traitement des bases de données en rapport avec les dépenses de campagne, ou d'envisager d'imposer un plafonnement des dons et non des dépenses.

Législation sur les médias

Il conviendrait de reconsidérer en particulier le rôle de la réglementation de la radiodiffusion et sa capacité à préserver l'équité des règles du jeu dans les campagnes politiques. Il faudrait rechercher des façons nouvelles et innovantes de faire en sorte que les entités politiques nouvelles, moins bien nanties et minoritaires parviennent à faire entendre leurs campagnes.

Autorégulation et exactitude des informations

Bien que la crainte de la circulation d'informations mensongères soit souvent amplifiée et instrumentalisée par des parties intéressées, l'autorégulation du journalisme a un rôle important à jouer pour élaborer des mesures incitatives au sein de la profession qui viseraient à favoriser l'exactitude des informations. Il conviendrait d'encourager les instances d'autorégulation du journalisme à collaborer avec les intermédiaires d'internet pour créer des environnements favorables à la vérification des informations indépendamment des autorités publiques, ainsi que de prévenir les actes de désinformation délibérée capables d'avoir des répercussions sur les processus électoraux.

Références bibliographiques

Ace Project. 2013. Media and Elections

Barocas, S. (2012). *The price of precision : Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process*. Paper presented at the Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data.

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation (2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

Conseil de l'Europe, Comité des Ministres. 2003. Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Diakopoulos. N and M. Koliska. 2016. *Algorithmic Transparency in the News Media. Digital Journalism*.

Electoral Commission. 2013. A regulatory review of the UK's party and election finance law. Electoral Commission.

Electoral Commission. 2016. UK Parliamentary General Election 2015 : Campaign spending report.

Epstein, R. and Robertson, R.E., 2015. *The search engine manipulation effect (SEME) and its possible impact on the outcomes of elections*. Proceedings of the National Academy of Sciences, 112(33), pp.E4512-E4521.

Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2010, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2010)04.

Fisher, J., 2001. *Campaign finance : elections under new rules. Parliamentary Affairs*, 54(4), pp. 689-700.

Holtz-Bacha, C., & Kaid, L. L. (2006). *Advertising in international comparison. The Sage handbook of political advertising*, 3-14.

Holtz-Bacha, C., & Kaid, L. L. (2006). *Political advertising in international comparison. The Sage handbook of political advertising*, 3-14.

Howard, P. N. (2006). *New media campaigns and the managed citizen*. Cambridge University Press.

IDEA. 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns : A Handbook on Political Finance*.

Kreiss, D. (2012). *Yes we can (profile you) : A brief primer on campaigns and political data*. Stanford Law Review Online, 64, 70.

Mark Pack "Constituency expense limits are dying off in the UK, but neither politicians nor the regulator will act".

Nielsen, Rasmus Kleis. 2012. *Ground Wars : Personalized Communication in Political Campaigns*. Princeton : Princeton University Press.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : Recommandation 1516 (2001), Financement des partis politiques.

Robertson, G. and Nicol, A.G., 1992. Media law. 5th ed. p. 614. Penguin Royaume-Uni.

Ross Tim. 2016. *Why the Tories Won : The inside story of the 2015 election*. Biteback Publishing

Rowbottom J, 2011. *The role of spending controls. The Funding of Political Parties : Where Now?* By Keith D. Ewing, Jacob Rowbottom, and Joo-Cheong Tham (eds.) [Abingdon : Routledge, 2011. 270 pp.

Rowbottom, J. 2010. *Financing Political Parties in the United Kingdom*. Policy Quarterly 6 (3), pp. 8-13.

Rubinstein, I. (2014). *Voter privacy in the age of big data*. Wisconsin Law Review.

Tambini, D ; Goodman, E ; Labo, S, and Moore, M. (2017). *The New Political Campaigning*. LSE Media Policy Project Policy Brief number 19.

The Committee on Standards in Public Life, 1998. *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Cm 4057-I, pp. 110.

Tufekci, Z. (2014). *Engineering the public : Big data, surveillance and computational politics*.

Commission de Venise. (2010) *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*.

Cette étude aborde les implications de la transition de la publicité électorale à l'internet, en particulier concernant les dépenses électorales et les techniques publicitaires discutables basées sur le micro-ciblage des électeurs par le biais de messages personnalisés.

L'étude révèle un certain nombre de préoccupations touchant l'équité et la légitimité du processus électoral, telles le manque de transparence des dépenses électorales, les messages et algorithmes utilisés dans la publicité numérique, les atteintes à grande échelle à la vie privée, le manque de filtres journalistiques pour valider les messages politiques, l'augmentation de la désinformation et les lacunes dans la réglementation des campagnes électorales (par exemple, l'impossibilité d'appliquer les périodes d'interdiction de la diffusion de sondages ou d'activités de campagne).

Elle conclut que le cadre réglementaire actuel ne suffit plus à garantir l'équité des règles du jeu politique et à limiter le rôle de l'argent dans les élections. L'étude identifie plusieurs secteurs où la législation en matière d'élections et de médias devrait être revisitée et renforcée.

www.coe.int/freedomofexpression

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont les 28 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.