

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



MSI-MED (2016)13

16 novembre 2016

2<sup>e</sup> réunion, 27 – 28 septembre 2016  
(Strasbourg, Agora, salle G05)

## Rapport de réunion

---

### Ouverture, ordre du jour, élection

1. Le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (MSI-MED) s'est réuni les 27 et 28 septembre 2016 à Strasbourg sous la présidence de M<sup>me</sup> Helena Mandić. Il a commencé par adopter l'ordre du jour (voir l'[annexe I](#)) sans modification. La liste des participants figure à l'[annexe II](#).
2. Le MSI-MED a élu à l'unanimité M. Pierre François Docquir vice-président.
3. M. Jan Kleijssen, directeur de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité, est intervenu. Il a donné au MSI-MED des informations sur des points présentant un intérêt dans le domaine du pluralisme des médias, dont la participation du Conseil de l'Europe au colloque annuel de l'UE de 2016 sur les droits fondamentaux (Bruxelles, 17 et 18 novembre 2016) à l'occasion duquel le Secrétaire Général prononcera un discours liminaire.

### Projet de recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété

M. Tarlach McGonagle, rapporteur du projet de recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, présente le premier projet rédigé avec l'aide du Secrétariat (voir le document MSI-MED (2016)09, [annexe III](#)). Le projet a été examiné par le groupe de travail avant la 2<sup>e</sup> réunion.

Ce projet répertorie les éléments descriptifs devant figurer dans la recommandation ; les membres du Comité sont largement favorables à la séparation des éléments descriptifs et des éléments prescriptifs ; cela étant, la structure sera arrêtée une fois pour toutes lorsque tous les éléments nécessaires auront été insérés dans le projet.

Du point de vue du contenu, l'une des idées maîtresses est d'intégrer dans le projet de recommandation le rôle des nouveaux médias pour savoir dans quelle mesure ils peuvent contribuer au pluralisme des médias ou y faire obstacle et de formuler les recommandations correspondantes.

Les membres du MSI-MED soulignent aussi la nécessité de recommandations claires et d'une présentation plus détaillée des normes relatives à la transparence de la propriété pour en faciliter l'application. Ils examinent aussi des questions relatives à la propriété indirecte des médias et à la manière de traiter le sujet dans la recommandation, à la propriété transnationale des médias, à l'accès au contenu, à l'application des règles sur la neutralité des réseaux ainsi qu'à la nécessité et à la forme éventuelle de cadres nationaux spécifiques pour réglementer la concentration des médias.

Ils présentent certaines propositions concrètes de recommandations à ajouter au texte.

### Etudes de faisabilité

Le MSI-MED prend note, en s'en félicitant, du projet de schéma d'étude de faisabilité sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le contexte de la couverture médiatique des élections établi par Mme Maja Zarić et M. Pierre François Docquir (voir le document MSI-MED (2016)11, [annexe IV](#)). Des discussions portent sur l'objet et le champ d'application de l'étude de faisabilité et sur les domaines qui pourraient être étudiés plus avant. Le MSI-MED accepte de continuer à travailler sur la base des éléments relevés par les auteurs de l'étude et de leur communiquer toute étude ou travail de recherche menés au niveau national en la matière. A ce sujet, il accepte de collaborer avec la commission pour l'égalité de genre du Conseil de l'Europe aux fins d'exemples/contributions possibles sur l'égalité de genre dans le contexte de la couverture des élections par les médias. Il prend aussi note des informations communiquées par M. Oliver Gerber sur les travaux de recherche relatifs à la représentation des femmes et des hommes candidats dans les médias suisses lors de la campagne pour les élections législatives fédérales de 2015 (*Gender und Medien im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen 2015*).

Le MSI-MED prend note, en s'en félicitant, du projet d'étude de faisabilité sur l'utilisation de l'internet dans le cadre des élections élaboré par M. Damian Tambini (voir le document MSI-MED (2016)10, [annexe V](#)). Il approuve la structure actuelle du document et formule des observations sur des points particuliers devant être étoffés et sur d'éventuelles recommandations concrètes à insérer dans l'étude. Il approuve aussi le fait que l'étude est principalement consacrée à l'utilisation de l'internet dans le cadre des campagnes politiques et non à son utilisation pour le vote en ligne ; il décide en conséquence de modifier le titre de l'étude comme suit : « l'utilisation de l'internet dans le cadre des campagnes électorales ».

### Discussions avec d'autres organisations internationales

La représentante de la Commission européenne, M<sup>me</sup> Suzanne Vanderzande, informe les membres du MSI-MED que la question de la transparence de la propriété des médias et la manière d'assurer cette transparence sont l'une des priorités de la Commission européenne. Elle annonce aussi que la CE entreprendra prochainement des travaux dans le domaine de la transparence et des intermédiaires numériques.

## Décisions relatives au calendrier et à la suite à donner

Le MSI-MED tiendra sa prochaine réunion les 29 et 30 mars 2017 à Strasbourg. Ces dates sont arrêtées par les membres après la réunion par voie électronique.

Le MSI-MED décide que le Secrétariat élaborera un projet de rapport de réunion qui sera envoyé à la présidence et à la vice-présidence pour examen. Le Secrétariat enverra ensuite ce projet au MSI-MED auquel il laissera un délai de cinq jours ouvrables complets pour formuler des observations. En l'absence d'observations dans le délai imparti, le rapport sera jugé adopté par le MSI-MED et transmis au CDMSI.

## ANNEXE I : ORDRE DU JOUR

{ tel que reproduit sous document MSI-MED (2016)12rev }

23 septembre 2016

MSI-MED(2016)12rev

MSI-MED – 2<sup>ème</sup> REUNION  
27-28 septembre 2016 (9h30-17h30)  
Strasbourg, Bâtiment AGORA (Salle G5)

### ORDRE DU JOUR ANNOTE

1. Ouverture de la réunion  
par Mme Helena MANDIC, Présidente du MSI-MED
2. Adoption de l'ordre du jour
3. Election du vice-président  
[Résolution CM/Res\(2011\)24](#) concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail, avec une référence particulière à l'article 12
4. Informations du Secrétariat  
Le Secrétariat informera le MSI-MED des résultats de la 10<sup>ème</sup> réunion du CDMSI (Comité directeur sur les médias et la société de l'information) (28 juin - 1<sup>er</sup> Juillet 2016) et communiquera tout autre information pertinente à son travail.
5. Allocution de M. Jan Kleijssen, Directeur de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité
6. Présentation des textes à produire par le Comité durant son mandat  
  
Projet de Recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des medias par M. Tarlach McGonagle – Discussions  
*(Doc MSI-MED(2016)09)*  
Projet de note de synthèse sur l'étude de faisabilité sur l'utilisation de l'internet dans le cadre des élections par M. Damian Tambini – Discussions  
*(Doc MSI-MED(2016)10)*  
Projet de note de synthèse sur l'étude de faisabilité sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le contexte la couverture médiatique des élections par Mme Maja Zarić et M. Pierre François Docquir – Discussions *(Doc MSI-MED(2016)11)*
7. Coopération avec d'autres organisations (UE, Nations Unies, OSCE)  
Les représentants des organisations seront invités à présenter au comité leurs activités respectives liées travail du MSI-MED.
8. Dates des prochaines réunions
9. Autres points

## ANNEXE II : Liste de participants

## COMMITTEE MEMBERS

Ms Eida BROGI - Scientific Coordinator - Centre for Media Pluralism and Media Freedom - Robert Schuman Centre for Advanced Studies - European University Institute

Mr Pierre François DOCQUIR - Senior Legal Officer - ARTICLE 19

Ms Maria DONDE - International Policy Manager, Ofcom (United Kingdom Communications Regulator)

Ms Natalie FERCHER - Expert on Media and Communication Law - Department of Media Law and Coordination Information Society - Federal Chancellery - Austria

Mr Gudbrand GUTHUS - Director Licensing and Supervision Department - Norwegian Media Authority – Norway

Mr Ivane MAKHARADZE, Head of Broadcasting Regulation Department, National Communications Commission – Georgia

Ms Helena **MANDIĆ** - Director of Broadcasting - Communications Regulatory Agency - Bosnia and Herzegovina

Mr Tarlach McGONAGLE - Senior Researcher and Lecturer, Institute for Information Law (IViR) - University of Amsterdam

Mr Nol REIJNDERS - Senior Adviser - Department for Media, Literature, Libraries - Ministry of Culture, Education and Science - The Netherlands

Ms Helena SOUSA - Professor of Communication Studies, Dean of the Social Sciences School - University of Minho - Portugal

Mr Damian TAMBINI - Associate Professor - Director of the Media Policy Project - Programme Director: MSc Media & Communications (Governance) - London School of Economics

Mr Josef TRAPPEL - Professor for media policy and media economics - Head of the Department of Communication Research at the University of Salzburg

## MEMBRES DU COMITE

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

M. Pierre François DOCQUIR - Juriste principal - ARTICLE 19

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

Mme 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

M. Gudbrand GUTHUS - Directeur du service des licences et de la supervision - Autorité des médias de Norvège

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

Mme Helena **MANDIĆ** - Directrice de la radiodiffusion - Autorité de régulations des communications - Bosnie-Herzégovine

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

M. 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

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

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

M. Josef TRAPPEL - Professeur en politiques des médias et économie des médias - Chef d service de la recherche en communication de l'Université de Salzburg

Ms Maja ZARIC - Media Advisor - Media Department - Ministry of Culture and Information - Republic of Serbia

#### COUNCIL OF EUROPE MEMBER STATES

##### IRELAND

Mr Éanna O'CONGHAILE, Department of Communications, Energy and Natural Resources

##### REPUBLIC OF MOLDOVA

Ms Iulia **GUȚULEAC**, Head of External Relations and European Integration Service, Coordination Council for Audiovisual

##### POLAND

*KRRiT Strategy Department*

Ms. Halina ROSTEK, Deputy Director

Ms Maria BORKOWSKA, Expert

##### RUSSIAN FEDERATION

Prof. Alexander BORISOV, Dean of the Faculty of International Information, Moscow State Institute of International Relations

##### SWITZERLAND

Mr Oliver GERBER, Media lawyer (lic. iur.), Division Media / Section Media Services, Group SRG / international issues, Federal Office for Communication (OFCOM)

##### TURKEY

Mr **İrfan** D. ERENTÜRK, Media Specialist

Radio & Television Supreme Council of Turkey – RTUK

#### PARTICIPANTS

##### EUROPEAN COMMISSION

Ms Suzanne VANDERZANDE, Assistant Policy Officer, Unit G.1 Converging Media & Content

##### EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY

Ms. Maja CAPPELLO, Head of the Department for Legal Information

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

#### ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

##### IRLANDE

M. Éanna O'CONGHAILE, Département des communications, de l'énergie et des ressources naturelles

##### REPUBLIQUE DE MOLDOVA

Mme Iulia **GUȚULEAC**, Chef du service des relations extérieures et de l'intégration européenne, Conseil de Coordination de l'Audiovisuel

##### POLOGNE

*KRRiT - Département de la stratégie*

Mme. Halina ROSTEK, Directrice adjointe

Mme. Maria BORKOWSKA, Expert

##### FEDERATION DE RUSSIE

Prof. Alexander BORISOV, Doyen de la Faculté de l'information internationale, Institut public des relations internationales de Moscou

##### SUISSE

M. Oliver GERBER, Avocat en droit des médias (lic. iur), Division des médias / Section des services de médias, Groupe SRG / questions internationales, Office Fédéral de la Communication (OFCOM)

##### TURQUIE

M. **İrfan** D. ERENTÜRK, Spécialiste des médias

Conseil supérieur de l'audiovisuel turc– RTUK

#### PARTICIPANTS

##### COMMISSION EUROPEENNE

Mme Suzanne VANDERZANDE, Responsable adjointe, Unité G.1 Convergence des medias et des contenus

##### OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'AUDIOVISUEL

Mme. Maja CAPPELLO, responsable du département informations juridiques

EPRA - European Platform of Regulatory Authorities

Ms. Emmanuelle MACHET, Secretary to the EPRA

UNESCO

Ms Xianhong HU, Division for Freedom of Expression and Media Development, Communication and Information Sector  
(*Apologised*)

Civil society and representatives of business, technical, professional and academic communities

Community Medias Forum Europe (CMFE)

Ms Lyacout HAI CHEUR, CMFE Board member

EuroISPA – European association of European

Internet Services Providers Associations

Prof. Michael ROTERT, Honorary Spokesman (27/09)

#### OBSERVERS

EBU – European Broadcasting Union

Mr Michael WAGNER

Head of Media and Communications Law

MEXICO

Mr Diego SANDOVAL PIMENTEL, Deputy to the Permanent Observer of Mexico to the Council of Europe

MOROCCO

High Authority for Audio-visual Communication of Morocco (HACA)

Mr El Mahdi AROUSSI IDRISSE, Director of Legal Department

Mr Abdeljalil EL HAMMOUMI, Deputy Director General for audio-visual communication

Ministry of Communication

Ms Chanaz EL AKRICHI, Head of Cooperation Division

EPRA - Plateforme européenne des instances de régulation

Mme Emmanuelle MACHET, Secrétaire de l'EPRA

UNESCO

Mme Xianhong HU, Division liberté d'expression and développement des médias, Secteur communication et information (Excusée)

Représentants de la société civile, du milieu universitaire et du secteur privé

Community Medias Forum Europe (CMFE)

Mme Lyacout HAI CHEUR, Membre du bureau du CMFE

EuroISPA – Association européenne des associations

des fournisseurs de service internet

Prof. Michael ROTERT, Porte-parole honoraire (27/09)

#### OBSERVATEURS

UER - Union européenne de radio-télévision

M. Michael WAGNER

Chef du service du droit des médias et de la communication

MEXIQUE

M. Diego SANDOVAL PIMENTEL, Adjoint à l'Observateur Permanent du Mexique auprès du Conseil de l'Europe

MAROC

Haute autorité de la communication audiovisuelle du Maroc (HACA)

M. El Mahdi AROUSSI IDRISSE, Directeur du département juridique

M. Abdeljalil EL HAMMOUMI, Directeur général adjoint de la communication audiovisuelle

Ministère de la Communication

Mme Chanaz EL AKRICHI, Chef de division de la Coopération

Ms Meriem KHATOURI, Director, Media Studies and Development Directorate

Mme Meriem KHATOURI, Directrice, Direction des Etudes et de Développement des Médias

## COUNCIL OF EUROPE

### VENICE COMMISSION

(European Commission for Democracy through Law)

Mr Domenico VALLARIO

### DIRECTORATE GENERAL OF DEMOCRACY

Ms Carolina LASÉN DIAZ, Head of the Gender Equality Unit - Equality Division

Mr François WACH, Advisor, Electoral Assistance and Census Division (27/09)

### DIRECTORATE GENERAL HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW

Mr Jan KLEIJSEN, Director, Directorate of Information Society and Action against Crime

Mr Patrick PENNINGCKX, Head of Information Society Department

Ms Silvia GRUNDMANN, Head of Media and Internet Division, Information Society Department

Ms Elvana THAÇI, Deputy Secretary CDMSI, Head of Standard Setting Unit, Media and Internet Division

Ms Urška UMEK, Secretary of MSI-MED Committee,

Media and Internet Division, Information Society Department

Ms Christina LAMPROU, Project Officer, Media and Internet Division, Information Society Department

Ms Elisabeth MAETZ, Assistant, Media and Internet Division Division, Information Society Department

## CONSEIL DE L'EUROPE

### COMMISSION DE VENISE

(Commission européenne pour la démocratie par le droit)

M. Domenico VALLARIO

### DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DÉMOCRACIE

Carolina LASÉN DIAZ, Chef de l'Unité Egalité de genre, Division pour l'Egalité

M. François WACH, Conseiller, Division de l'assistance électorale et du recensement (27/09)

### DIRECTION GENERALE DROITS DE L'HOMME ET ETAT DE DROIT

M. Jan KLEIJSEN, Directeur, Direction de la Société de l'information et de la lutte contre la criminalité

M. Patrick PENNINGCKX, chef du service de la Société de l'information

Mme Silvia GRUNDMANN, chef de la division médias et internet, service de la Société de l'information

Mme Elvana THAÇI, Secrétaire adjointe au CDMSI, Chef de l'unité normative, division médias et internet

Mme Urška UMEK, Secrétaire du Comité MSI-MED, division médias et internet, service de la Société de l'information

Mme Christina LAMPROU, Chargée de projet, division médias et internet, service de la société de l'information

Mme Elisabeth MAETZ, assistante, division médias et internet, service de la Société de l'information

## INTERPRETERS / INTERPRETES

Clarissa WORSDALE, Martine KARALY, Katia Di STEFANO



## ANNEXE III

### Projet de recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété

(tel que reproduit sous doc MSI-MED(2016)09)

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



5 septembre 2016

MSI-MED (2016)09

MSI-MED 2<sup>e</sup> réunion  
27-28 septembre 2016 (9 h 30-17 h 30)  
Strasbourg, bâtiment AGORA (salle G5)

## Projet de recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété

### Préambule

1. Le droit à la liberté d'expression, comme le garantit l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de communiquer des informations ou des idées de toute espèce sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.

2. La liberté des médias et le pluralisme et la diversité de leurs contenus sont des corollaires du droit à la liberté d'expression ; ils sont essentiels au fonctionnement d'une société démocratique, car ils contribuent à assurer la disponibilité et l'accessibilité d'informations et d'idées de sources diverses, sur la base desquelles les personnes forment leurs opinions personnelles.

3. Les Etats ont l'obligation positive de créer un environnement favorable dans lequel tout un chacun puisse prendre part au débat public et exprimer sans crainte ses opinions et ses idées.

4. Les Etats ont aussi l'obligation positive de garantir le pluralisme, particulièrement dans le secteur des médias audiovisuels, du fait de la large diffusion et de l'impact des programmes. Ils doivent notamment veiller à ce que puisse s'exprimer une diversité d'opinions, y compris des opinions critiques. Cette obligation ne se limite pas au secteur audiovisuel ; en effet, d'autres médias et sources d'information aussi peuvent avoir des effets immédiats et puissants.

5. Les médias, en particulier les médias de service public et les médias communautaires, peuvent contribuer de façon essentielle à stimuler le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation à des opinions diverses, notamment en donnant à différents groupes de la société – y compris des minorités culturelles, linguistiques, ethniques, religieuses ou autres – la possibilité de recevoir ou de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées.

6. L'évolution constante de la technologie transforme l'environnement médiatique traditionnel, comme l'expose notamment la Recommandation CM/Rec (2011)7 sur une nouvelle conception des médias ; cette évolution conduit à de nouvelles conceptions des médias et à une nouvelle perception de l'écosystème médiatique en mutation. Les progrès accomplis dans les technologies de l'information et de la communication permettent à des acteurs de plus en plus divers de prendre part au débat public, et jouent ainsi un rôle analogue ou équivalent à celui tenu traditionnellement par les médias institutionnels et les journalistes professionnels.

7. L'écosystème médiatique en mutation a vu apparaître de nouveaux intermédiaires, en particulier en ligne, qui, par leur capacité à contrôler ou à influencer le flux, la disponibilité, la facilité de recherche et l'accessibilité des informations, des idées et autres contenus en

ligne, ont acquis d'importantes fonctions de « garde-barrière » et de puissants pouvoirs. La présence de ces intermédiaires aux côtés des médias traditionnels ainsi que leur influence montrent la nécessité de réévaluer les conceptions existantes du pluralisme des médias. L'adaptation et la redynamisation des normes actuelles du Conseil de l'Europe dans ce domaine, conformément aux lignes directrices énoncées en annexe de la présente Recommandation, doivent être pour les Etats membres une source d'inspiration et un guide pour adapter les politiques et méthodologies nationales existantes ou pour en élaborer de nouvelles.

8. Les autorités indépendantes de régulation des médias peuvent jouer un rôle important dans la défense de la liberté et du pluralisme des médias et, à ce titre, les Etats devraient garantir leur indépendance.

9. Il doit exister des canaux suffisamment indépendants et autonomes ainsi que des services et des sources d'information en ligne de nature à présenter au public des idées et des opinions plurielles pour qu'un espace de débat public sur des questions d'intérêt général puisse s'instaurer. Du fait de leur mission, les médias de service public sont bien placés pour répondre aux besoins et aux intérêts de toutes les franges de la société, à l'image des médias communautaires vis-à-vis de leurs usagers.

10. Des médias de service public dotés de ressources matérielles et financières adéquates, la radiodiffusion de service public notamment, et jouissant d'une véritable indépendance éditoriale et d'une autonomie institutionnelle et opérationnelle peuvent contribuer à réduire le risque d'utilisation abusive du pouvoir des médias, notamment dans une situation de forte concentration médiatique.

11. L'adoption et la mise en œuvre effective d'une réglementation sur la propriété des médias contribuent aussi de façon déterminante au pluralisme des médias. Une telle réglementation devrait garantir la transparence de la propriété des médias et empêcher leur concentration ; elle devrait couvrir, entre autres aspects, la propriété croisée ou indirecte, le

contrôle effectif des médias et l'influence sur les médias. Elle devrait aussi veiller à l'existence d'une séparation effective et visible entre l'exercice d'une autorité ou d'une influence politique et l'exercice d'une surveillance des médias ou d'une décision concernant leur contenu.

12. Dans une situation de concentration des acteurs médiatiques, un ou plusieurs groupes de médias ou leurs propriétaires peuvent disposer d'un pouvoir considérable susceptible de leur permettre, individuellement ou collectivement, de fixer les priorités du débat public et d'influer de manière significative sur la formation de l'opinion publique et d'exercer par ce biais une influence sur les pouvoirs publics et l'administration.

13. La transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias ainsi que l'éducation à leur utilisation sont des outils indispensables pour décider, en toute connaissance de cause, quels médias utiliser et comment les utiliser, et pour rechercher, consulter et communiquer des informations et des idées de toute espèce. Ils sont par conséquent les vecteurs concrets d'un pluralisme effectif.

14. En conformité avec l'article 15, alinéa *b*, du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), le Comité des Ministres recommande aux gouvernements des Etats membres :

- i. de mettre pleinement en œuvre, avec toute la célérité requise, les lignes directrices énoncées dans l'annexe de la présente Recommandation ;
- ii. de rester vigilant face aux menaces qui pèsent sur le pluralisme des médias et sur la transparence de leur propriété, de lutter contre ces menaces et de mettre systématiquement l'accent sur ces questions dans le cadre du processus continu de révision de leurs lois et pratiques nationales, comme cela est envisagé dans la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias ;

- iii. de mettre pleinement en œuvre, si ce n'est déjà fait, les précédentes Recommandations et Déclarations du Comité des Ministres concernant différents aspects du pluralisme des médias et de la transparence de leur propriété, en particulier celles mentionnées dans les lignes directrices annexées à la présente Recommandation ;
- iv. de promouvoir les objectifs de la présente Recommandation au niveau national et international et de nouer le dialogue et de coopérer avec toutes les parties intéressées pour réaliser ces objectifs.

## Annexe à la Recommandation

### Lignes directrices

Les présentes lignes directrices réaffirment l'importance des normes existantes du Conseil de l'Europe concernant différents aspects du pluralisme des médias et de la transparence de leur propriété ainsi que la nécessité de les mettre pleinement en œuvre dans les sociétés démocratiques. Ces lignes directrices se situent dans le prolongement de ces normes, qu'elles adaptent, complètent et renforcent si besoin, afin qu'elles restent pertinentes dans l'écosystème multimédia actuel.

Il importe de placer les thèmes centraux de la Recommandation, à savoir le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, dans un contexte plus large. Les lignes directrices sont donc structurées de manière à mettre en avant un certain nombre de sujets connexes : un environnement favorable à la liberté d'expression et à la liberté des médias ; une culture de l'indépendance ; la diversité des contenus ; le pluralisme structurel ; la concentration de la propriété des médias et le contrôle des modalités d'accès aux contenus ; la transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias ; et l'éducation aux médias.

[Note rédactionnelle : Les recommandations pratiques seront à placer dans des encadrés pour renforcer l'impact visuel. Chaque ensemble de recommandations (par thème) devrait, le cas échéant, mentionner précisément les normes du Conseil de l'Europe qui revêtent une importance essentielle pour le thème concerné ; ces références à visée stratégique nous permettront de ne pas répéter inutilement le contenu des normes les plus pertinentes.]

## I. Un environnement favorable à la liberté d'expression et à la liberté des médias

1. La Convention européenne est un instrument vivant et le droit à la liberté d'expression – comme tous les autres droits protégés par la Convention – doit être interprété à la lumière des conditions de vie actuelles. Ce droit n'est pas seulement théorique ou illusoire : il doit s'exercer de façon concrète et effective.

2. Cela signifie que les principes relatifs à la liberté d'expression élaborés par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les médias (de masse) traditionnels doivent être examinés à la lumière des réalités technologiques contemporaines, lesquelles se caractérisent par la présence d'intermédiaires en ligne variés et multiples qui viennent s'ajouter aux médias institutionnels historiques.

3. Les médias continuent de jouer un rôle essentiel dans la société démocratique en tant qu'instances de contrôle publiques, en diffusant sur une grande échelle des informations et des idées et en offrant un cadre propice au débat public. Dans le nouvel écosystème médiatique, ces fonctions sont de plus en plus souvent remplies de diverses manières par d'autres médias et acteurs non médiatiques, qui vont des entreprises multinationales aux organisations non gouvernementales et aux particuliers.

4. Les Etats ont une obligation positive de promouvoir un environnement favorable à la liberté d'expression, dans lequel tous les acteurs peuvent exercer leur droit à la liberté d'expression et prendre part à la société démocratique de façon effective, sur l'ensemble des plates-formes et sans crainte, que leurs opinions heurtent ou non l'Etat ou autrui. Les médias pluralistes peuvent donc favoriser l'expression d'un débat public plus robuste et pluraliste, dans lequel la diversité de la société peut s'exprimer et être explorée. Les Etats doivent donc garantir l'indépendance des médias, en particulier des médias de service public, pour que ceux-ci demeurent des lieux inclusifs propices au débat public.



5. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que les Etats sont les garants ultimes du pluralisme dans le secteur de l'audiovisuel et qu'ils ont par conséquent l'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif satisfaisant pour garantir l'existence d'un pluralisme effectif. La préoccupation sous-jacente est d'éviter les situations dans lesquelles un groupe économique ou politique puissant pourrait devenir dominant et exercer une pression sur les radiodiffuseurs et, partant, compromettre leur liberté éditoriale et affaiblir le rôle de la liberté d'expression dans une société démocratique. Ces risques pèsent aussi sur les acteurs en ligne et suscitent la même préoccupation

6. En matière de médias, le pluralisme porte sur plusieurs éléments interdépendants, parmi lesquels le contenu (produit), la source (propriété) et le type (organe d'information). Par diversité du contenu médiatique, on entend la variété, en termes d'idées et d'informations, dans la production politique et culturelle des médias. Elle dépend, entre autres, du nombre et de la variété des organismes propriétaires et de contrôle, et de la nature plus ou moins diverse des médias eux-mêmes. Un pluralisme fort des sources médiatiques et des types de médias peut contribuer à augmenter la diversité des contenus, sans toutefois la garantir.

## RECOMMANDATIONS

### II. Une culture de l'indépendance

1. Dans un environnement favorable à la liberté d'expression, il doit exister une culture de l'indépendance pour tous les acteurs. Chacun doit pouvoir participer au débat public librement et sans crainte. Les médias, les prestataires de services médiatiques et tous les autres intervenants doivent être suffisamment indépendants pour pouvoir contribuer au débat public, ce qui exclut toute ingérence ou influence émanant des pouvoirs publics, des milieux politiques, religieux et commerciaux ou de tout autre intérêt partisan, et aussi, *a fortiori*, de tout type de groupe intolérant, raciste, terroriste, extrémiste, criminel et autre groupe opérant dans l'illégalité.

2. Le maintien d'une culture générale de l'indépendance suppose le respect de certaines règles, qui peuvent varier selon les contextes, les médias et les acteurs concernés.

3. Par exemple, la culture de l'indépendance est essentielle dans le cadre du débat public pour ce qui a trait aux prises de décision démocratiques et autres processus comme les élections, les referendums et les consultations publiques. Ces activités et processus sont au centre de la société démocratique et du débat pluraliste et sont un garant essentiel de leur intégrité.

4. La culture de l'indépendance revêt en outre une importance particulière lors des conflits et des crises, qui voient souvent triompher la propagande et la communication stratégique aux dépens de la vérité et de la communication factuelle.

5. Pour que les autorités de régulation des médias et les instances chargées de réguler ou de contrôler d'autres prestataires de services (médiatiques) puissent accomplir leur mission de manière effective, transparente et responsable, une condition préalable est qu'elles bénéficient d'une culture de l'indépendance qui soit garantie en droit et en pratique.

6. Tous les médias doivent pouvoir exercer leurs activités en toute indépendance. Néanmoins, il est parfois nécessaire d'imposer diverses mesures pour protéger l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias de service public en les tenant à distance de l'influence de l'Etat. Les comités de surveillance, de direction et de rédaction des médias de service public doivent pouvoir exercer en toute indépendance, et les règles qui régissent leur composition et leurs procédures de nomination doivent inclure des garde-fous suffisants qui garantissent cette indépendance.

7. Les lois et les politiques destinées à garantir une culture de l'indépendance doivent tenir compte des diverses menaces et pressions financières indirectes susceptibles de compromettre l'autonomie opérationnelle et éditoriale des médias, en particulier des médias de service public et des médias communautaires. Ce type de menaces et de pressions peut être exercé dans le but d'exploiter les dépendances financières et les liens avec les organes

de financement, qui sont accentués en période de crise financière et d'austérité. Les programmes et politiques de financement des Etats et des organismes publics indépendants, ceux par exemple qui prévoient l'allocation de subventions, d'aides publiques et de publicités financées par l'Etat, devraient être élaborés selon des critères d'équité, d'objectivité et de transparence, et administrés de manière transparente et non discriminatoire. Les programmes et politiques étatiques qui fixent les dotations versées aux médias devraient aussi prendre en considération, le cas échéant, les acteurs médiatiques en ligne, dans la mesure par exemple où ceux-ci contribuent à promouvoir la valeur de service public de l'internet.

## RECOMMANDATIONS

### III. Diversité des contenus médiatiques

1. Les contenus médiatiques devraient refléter la diversité réelle des identités, des idées et des intérêts qui composent la société. La véritable diversité vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Les valeurs démocratiques fondamentales que sont le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit n'en exigent pas moins.

2. Le pluralisme structurel (ou externe), qui suppose la coexistence de toutes sortes de médias, peut contribuer à créer et à pérenniser la diversité des contenus. Les médias de service public peuvent jouer un rôle spécifique sur le plan du pluralisme structurel non seulement en apportant des contenus multiples et variés correspondant aux identités, idées et intérêts divers qui composent la société, mais aussi en proposant une enceinte commune et dialogique dans laquelle ces contenus hétérogènes et parfois polémiques peuvent s'échanger. Et ces apports peuvent, par ricochet, faire progresser le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit ainsi que la cohésion sociale. Les médias communautaires aussi peuvent contribuer, à leur manière, à la diversité globale des contenus médiatiques dans la

société en permettant la production et la diffusion de contenus destinés aux différentes communautés.

3. Outre l'existence de différents types de médias, la variété des contenus éditoriaux et des programmes en termes de types, de genres et de formats peut contribuer à la diversité des contenus. Si les contenus axés sur l'information et l'actualité sont les plus à même de favoriser l'émergence d'un public avisé et de faciliter la participation au débat public, d'autres types de contenus ont aussi une très grande importance pour la société, notamment les contenus culturels, éducatifs, commerciaux et de divertissement, mais aussi ceux qui s'adressent à des franges bien précises de la société.

4. Les lois, politiques et pratiques destinées à assurer la diversité des contenus médiatiques ne sauraient à elles seules garantir le pluralisme et l'exercice effectif du droit à la liberté d'expression. Compte tenu de l'importance fondamentale que revêt la diversité des contenus pour une société démocratique, tous les efforts nécessaires doivent être consentis pour promouvoir la visibilité de ces contenus et en faciliter la localisation et ainsi veiller à ce qu'ils soient accessibles. Il convient de s'assurer, ce faisant, que toutes les franges de la société ont accès à une offre diversifiée de contenus médiatiques, tout particulièrement celles qui – pour une raison ou une autre – peuvent avoir des difficultés à accéder à ces contenus, comme les minorités (linguistiques), les enfants, les personnes âgées, les personnes atteintes d'un handicap cognitif ou physique, etc.

5. S'agissant des médias numériques, des médias en ligne et d'autres types de contenus, les intermédiaires du web ont la possibilité d'influencer et/ou de contrôler la disponibilité, la visibilité, la facilité de recherche et l'accessibilité des contenus en utilisant des techniques de sélection, de promotion, de classement, de désindexation, etc. En tant que garde-fous, ils ont donc une influence décisive sur les relations entre les personnes et sur la diversité des contenus en ligne.

6. Le droit de réponse peut favoriser la diversité en ceci qu'il offre aux personnes la possibilité de réagir aux contenus médiatiques qui les visent directement ou qui concernent leurs intérêts, ou de rectifier ces contenus. Ce mécanisme a pour objectif de clarifier, de corriger ou de réfuter. De par sa nature réactive, il ne contribue pas à la diversité de façon proactive, mais joue un rôle important en facilitant le dialogue et le débat par l'intermédiaire des médias. Pour que les citoyens puissent user de leur droit de réponse, les règles qui régissent ce droit doivent être transparentes et faire l'objet d'une information suffisante.

## RECOMMANDATIONS

### IV. Pluralisme structurel

1. Le pluralisme structurel des médias a son importance, car les médias diffèrent dans leurs objectifs, leurs fonctions et leur portée géographique. Ils ne sont pas utilisés de la même façon par tous les individus/groupes de la société. L'important est qu'il existe une complémentarité fonctionnelle dans l'écosystème médiatique, autrement dit que les types de médias soient suffisamment diversifiés pour que s'instaure un pluralisme effectif. La complémentarité fonctionnelle suppose que l'offre médiatique institutionnelle permette, de façon pérenne, aux individus et aux groupes de créer des contenus médiatiques diversifiés et d'accéder à ces contenus.

2. Dans l'écosystème médiatique en mutation, la fonctionnalité des médias en ligne et des applications et services basés sur l'internet mérite une attention particulière au regard du pluralisme structurel.

3. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à maintes reprises que la radiodiffusion de service public peut contribuer à la qualité et à l'équilibre des programmes dans le contexte plus large du pluralisme structurel. Elle a en outre affirmé que, lorsqu'il existe un système public de radiodiffusion, le droit et la pratique internes doivent garantir que ledit système offre un service audiovisuel pluraliste. Il est indispensable, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que les systèmes publics de radiodiffusion diffusent des

actualités, des informations et des commentaires objectifs, indépendants et équilibrés, et que, de plus, ils offrent un cadre propice au débat public dans lequel s'exprime un éventail d'opinions aussi large que possible.

4. Les médias communautaires sont des médias indépendants exploités par et pour les membres d'une communauté vivant dans une zone géographique donnée ou les membres d'une communauté d'intérêts particulière. Ils permettent à des citoyens, en particulier aux communautés et aux personnes qui ne sont pas représentées par les médias dominants, de faire entendre leur voix et de se former, et aussi de devenir des producteurs médiatiques et des relais au sein de leur communauté et au-delà. Les médias communautaires traitent de sujets qui sont pertinents pour les communautés, même lorsqu'elles ne sont pas présentes dans les médias dominants ; ils ouvrent donc le champ à la négociation et donnent aux communautés une visibilité sur la scène publique. Les organisations de médias communautaires jouent un rôle particulièrement important, car elles permettent et encouragent la participation à différents niveaux de leur structure et parce qu'elles instillent et cultivent un esprit de participation en transcendant les frontières communautaires.

5. Les médias commerciaux s'adressent le plus souvent au grand public. Leurs programmes étant conçus pour attirer le plus grand nombre, ils contribuent largement au pluralisme des médias et à la diversité globale des contenus médiatiques. Ceux qui ont une obligation de service public (en vertu de la législation ou de par leur licence de radiodiffusion) peuvent venir compléter l'offre médiatique de service public.

6. Les médias transnationaux, qui desservent des communautés au-delà des frontières du pays où ils sont établis, complètent les médias nationaux et peuvent permettre à certains groupes de la société de maintenir des liens avec leur pays d'origine. Ils revêtent une importance de plus en plus grande pour les migrants et les réfugiés qui souhaitent garder le contact avec leur langue et leur culture.

7. Un aspect important du pluralisme structurel est la complémentarité des différents types de médias. A l'instar de l'indépendance des médias, en particulier des médias de service public et des médias communautaires, un financement adéquat est un préalable à la pérennité des écosystèmes médiatiques pluralistes. Le sous-financement systémique des médias de service public est un problème grave qui touche plusieurs pays du Conseil de l'Europe, au point que les médias de service public restent à la traîne et sont dans l'incapacité de remplir leur mission et de contribuer largement au pluralisme des médias. Dans quelques pays, les organisations de médias de service public rencontrent des difficultés financières telles que leur existence même est menacée.

## RECOMMANDATIONS

### V. Concentration de la propriété des médias et du contrôle des modalités d'accès au contenu

1. La concentration de la propriété des médias a pour effet de limiter le nombre d'acteurs médiatiques susceptibles de contribuer au pluralisme des médias et de créer et diffuser des contenus diversifiés. De même, le pluralisme et la diversité des médias peuvent être menacés par une trop grande concentration du contrôle des modalités d'accès aux contenus en ligne : contrôle de la visibilité, de la facilité de recherche, de l'accessibilité des contenus, etc.

2. La concentration de la propriété des médias et du contrôle des modalités d'accès aux contenus en ligne peut aussi porter atteinte à l'indépendance éditoriale et à l'autonomie opérationnelle des médias et des acteurs en ligne le cas échéant.

3. Habituellement, les réglementations relatives à la propriété des médias s'en tiennent à la propriété directe et ne s'attachent pas suffisamment à la propriété indirecte ni au contrôle *de facto* et à l'influence effective. Pour aller dans le sens d'une culture d'indépendance dans l'écosystème des médias, le champ d'application de ces réglementations devrait être élargi afin de prévenir l'émergence de ces « angles morts » et

de remédier, de façon appropriée, aux problèmes grandissants de propriété (directe et indirecte), de contrôle, et d'influence effective des acteurs médiatiques (en ligne).

4. La réglementation de la propriété des médias se caractérise par sa complexité et sa fragmentation. Outre son importance pour le pluralisme des médias, elle concerne aussi divers autres intérêts publics comme la concurrence loyale.

5. La prédominance de certains acteurs dans des secteurs ou sur des marchés médiatiques (recherche en ligne, microblogging, etc.) peut conditionner l'exercice concret et effectif du droit à la liberté d'expression. Il faut donc veiller au pluralisme des médias et permettre aux usagers de choisir avec discernement.

6. Avancées technologiques (et leurs effets sur des marchés médiatiques traditionnellement distincts), intégration horizontale et verticale, etc. ; difficultés à mesurer l'incidence du marché sur les médias en ligne et les effets de la propriété de ces médias sur la concentration dans un marché donné.

7. La neutralité des réseaux est un principe essentiel dans l'écosystème médiatique, où la liberté d'expression des individus et leur capacité à prendre part à la vie démocratique dépendent toujours plus de l'accessibilité et de la qualité des connexions internet. Les Etats devraient donc prendre des mesures positives pour garantir aux usagers l'accès le plus large possible aux contenus, applications et services en ligne de leur choix.

## RECOMMANDATIONS

### VI. Transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias

1. Compte tenu du rôle essentiel que jouent les médias dans une société démocratique, il est manifestement dans l'intérêt général de garantir la transparence de la propriété, de l'organisation et du fonctionnement des médias. Un haut degré de transparence peut renforcer la mise en œuvre des responsabilités et faciliter l'identification des sources de



contrôle et d'influence qui agissent sur les médias et, partant, déterminer à qui incombe la responsabilité des contenus.

2. La transparence de la propriété des médias produit des données utiles aux citoyens et aux instances de régulation chargées de veiller au pluralisme des médias : les premiers s'en servent pour analyser et évaluer les informations, les idées et les opinions diffusées par les médias ; les secondes pour prendre des décisions et élaborer des réglementations et des politiques en pleine connaissance de cause.

3. La nature et le niveau de détail des informations sur la propriété des médias peuvent varier selon qu'il s'agit de répondre aux besoins du public ou des autorités de régulation. Mais nonobstant ces différences, il convient toujours de rechercher le maximum de transparence.

4. La transparence maximale ne concerne pas uniquement la propriété des médias : elle n'est que l'un des aspects interdépendants d'une plus large notion, la transparence en matière de médias. En se limitant à la propriété des médias – et même en distinguant la propriété formelle des bénéficiaires –, on n'obtient pas nécessairement une vue complète et précise des différentes sources susceptibles de porter atteinte à l'indépendance éditoriale et opérationnelle des médias, parmi lesquelles les structures organisationnelles, éditoriales et de financement. Pour déterminer l'ampleur et les sources de contrôle et d'influence sur les médias, il est nécessaire de prendre en compte tous ces aspects.

5. Le contenu éditorial est un autre aspect de la transparence maximale : les médias et les autres acteurs devraient respecter les normes de transparence les plus strictes en ce qui concerne la provenance des contenus qu'ils diffusent, et lorsqu'un contenu est fourni par des sources politiques partisans ou qu'il véhicule un message publicitaire ou commercial, cette information devrait toujours être communiquée clairement. Ce principe vaut également pour les formes hybrides, comme les contenus parrainés, les publiereportages et l'infodivertissement.

6. La transparence maximale inclut aussi la transparence des acteurs médiatiques en ligne, les exigences et les approches devant être spécialement adaptées à la façon dont ils contribuent au débat public. Dans le cas des opérateurs de moteurs de recherche par exemple, il faudra s'intéresser aux modalités d'accès à l'information et en particulier aux critères utilisés pour choisir, classer, promouvoir et supprimer les résultats. S'agissant des opérateurs de moteurs de recherche et des fournisseurs de services de réseaux sociaux, la transparence portera notamment sur la façon dont les données personnelles des utilisateurs sont recueillies et sur les buts poursuivis dans le traitement de ces données.

7. La transparence maximale des acteurs médiatiques en ligne devrait porter non seulement sur la propriété, mais aussi sur les structures de gouvernance, les recettes, les algorithmes/biais, etc. Les politiques de transparence ou de communication qui portent sur ce type de questions peuvent aussi être élaborées dans un esprit de responsabilité sociale d'entreprise. Elles devraient ménager un équilibre entre d'un côté le droit du public à l'information et, de l'autre, l'intérêt que peuvent avoir les acteurs médiatiques en ligne à protéger des données commerciales de nature délicate.

8. Le cadre réglementaire qui fixe les diverses obligations de transparence incombant aux médias est complexe ; les textes qui le composent sont de nature multiple : lois et règlements sur les médias (propriété), lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, commerce électronique, droit commercial, droit de la concurrence, etc.

9. Autres éléments éventuellement pertinents : droit à la vie privée, protection des données, anonymat ou pseudo-anonymat des usagers, blogueurs par exemple, et liens avec les objectifs de transparence.

## RECOMMANDATIONS

## VII. Education aux médias

1. Par « éducation aux médias », on entend l'acquisition d'un ensemble de savoir-faire et de compétences nécessaires pour consulter, comprendre, analyser, évaluer et créer des contenus par l'intermédiaire de toute une série de médias traditionnels et numériques (y compris les médias sociaux). Ces compétences sont de nature technique et civique ; la maîtrise des technologies et l'adhésion aux normes sociétales démocratiques et aux normes en matière de droits de l'homme en sont une composante essentielle.

2. L'accessibilité des contenus et des services est de plus en plus liée à un haut niveau d'éducation aux médias. En d'autres termes, l'éducation aux médias est un préalable fondamental pour pouvoir exercer son droit à la liberté d'expression de façon effective dans le nouvel écosystème médiatique et pour participer au débat public et à la vie sociale en démocratie, compte tenu du rôle central que jouent les médias en tant que vecteur du débat et des affaires publics.

3. L'éducation aux médias peut contribuer à autonomiser les citoyens, à réduire/éliminer la fracture numérique et à faciliter la prise de décision éclairée, tout particulièrement pour ce qui a trait à la politique et aux affaires publiques, aux contenus en ligne dangereux et illicites, et aux contenus commerciaux.

4. L'éducation aux médias peut aussi contribuer au pluralisme et à la diversité des médias en ceci qu'elle permet aux citoyens de trouver, consulter, créer et partager divers types de contenus dans un large éventail de médias.

5. En outre, l'éducation aux médias est complémentaire à la transparence du secteur médiatique, car elle permet aux citoyens d'analyser des informations concernant la transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias et ainsi de mieux comprendre les diverses influences qui s'exercent sur la production et la diffusion des

contenus. Ce faisant, ils peuvent évaluer en toute connaissance de cause les informations et les idées véhiculées par les médias.

6. L'éducation aux médias est pluridimensionnelle et fait intervenir de nombreux acteurs, parmi lesquels les responsables de l'élaboration des lois et des politiques, les médias, les professionnels de l'éducation, les autorités publiques concernées, les organes de régulation, la société civile, etc.

7. Conformément à leur mandat et aux obligations auxquelles ils ont souscrit en faveur de la société, les médias de service public et les médias communautaires poursuivent des objectifs éducatifs et peuvent donc contribuer efficacement à promouvoir l'éducation aux médias sous tous ses aspects, notamment l'adoption de bonnes pratiques.

## RECOMMANDATIONS

## ANNEXE IV

### Etude de faisabilité sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le contexte de la couverture médiatique des élections

(tel que reproduit sous document MSI-MED (2016)11 – disponible en anglais uniquement)

5 September 2016

MSI-MED (2016)11

MSI-MED 2<sup>nd</sup> MEETING  
27-28 September 2016 (9:30-17:30)  
Strasbourg, AGORA Building (Room G5)

## Feasibility study on a standard – setting instrument on media coverage of elections with a specific focus on gender equality

<a href="#">Introduction</a> .....	3
<a href="#">Part I</a> <a href="#">General context: instruments of the Council of Europe dealing with the topics of media coverage of election campaigns and gender equality in media</a> .....	4
<a href="#">Part II</a> <a href="#">Current issues related to gender equality in relation with the media coverage of elections</a> .....	7
<a href="#">II.1</a> <a href="#">What is the media?</a> .....	7
<a href="#">II.2</a> <a href="#">Gender equality in the coverage of elections</a> .....	8
<a href="#">II.2.1</a> <a href="#">Current situation of gender equality in the media</a> .....	8
<a href="#">II.2.1.i</a> <a href="#">Media education and social norms, values and practices</a> .....	10
<a href="#">II.2.2.</a> <a href="#">Discussion on what constitutes fair and balanced media coverage of election campaigns from the perspective of gender equality</a> .....	11
<a href="#">Part III</a> <a href="#">Gender equality and media coverage of elections in media policy initiatives and practices from Member States</a> .....	11
<a href="#">III.1.</a> <a href="#">Regulation, self-regulation and gender equality: initiatives and practices in Member StatesMS</a> .....	11
<a href="#">III.2.</a> <a href="#">Regulation, self-regulation and gender equality in relation with the coverage of elections: initiatives and practices in Member States</a> .....	13
<a href="#">Part IV</a> <a href="#">Means of achieving gender equality in media coverage of elections</a> .....	14
<a href="#">Conclusions/Recommendations</a> .....	16
<a href="#">Appendix – The standard-setting instruments of the Council of Europe</a> .....	17

## Introduction

[This document is a draft outline that aims at proposing a structure for the final version. The text is in no way final: at this stage, it serves to indicate possible directions or options to be discussed at the MSI-MED meeting].

The suggested outline is the following:

Part 1 covers two (2) existing Council of Europe instruments, namely the CM/Rec(2007)15 on measures concerning media coverage of election campaigns and the CM/Rec(2013)1 on gender equality and media. This section looks at the problems identified in the two (2) instruments and the recommendations they put forward. This is simply a description / summary of the existing texts. There are two (2) different topics (gender equality in media, media coverage of elections) envisaged within the respective recommendations and the rest of the document will try to bring the two (2) topics together.

Part 2 seeks to identify new issues that need to be dealt with (specifically, the new notion of media) and the issues that will arise from bringing the two (2) topics together (what are the specific questions that emerge in relation to media coverage of elections when you specifically focus on gender equality).

Part 3 looks at existing practices, in Member States, that seek to improve (a) gender equality in media generally, and (b) gender equality in media coverage of elections specifically. This serves to identify examples, good practices, and to assess the need for further recommendations or initiatives.

Part 4 then gathers recommendations on how to improve gender equality in the media coverage of elections.

Conclusions: Here, an important discussion will be whether the Committee thinks that existing instruments are sufficient but their implementation needs to be improved, or whether a new instrument is needed. ]

Set up by the Committee of Ministers under Article 17 of the Statute of the Council of Europe and in accordance with Resolution CM/Res(2011)24 on intergovernmental committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods, the Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI) within its term of reference valid from: 1 January 2016 until 31 December 2017, has a specific activity to :

*“(ii) Carry out a feasibility study on a possible standard-setting instrument on media coverage of elections, with particular regard to gender equality and the use of the Internet in elections, and, if appropriate, submit to the Committee of Ministers”.*

The above stated specific task was assigned to Committee of experts on Media Pluralism and Transparency of Media Ownership (MSI-MED) and during its first meeting (22-23 March 2016) the MSI-MED had an exchange of views on issue mapping non-paper for Feasibility study on a standard-setting instrument on media coverage of elections, with a specific focus on gender equality, and the use of the Internet in elections.

The feasibility study will have two focuses: a. the use of Internet in elections and b. gender equality on the coverage of election campaigns.

The MSI-MED decided that the two components of their second task, namely the feasibility study on the use of Internet in elections and the gender equality in the context of media coverage of elections, will be dealt with separately.

On the second focus, “gender aspects of media coverage of electoral campaigns”, a reflection at CDMSI level had started by an informal group<sup>1</sup> who met in Strasbourg on 27 September 2011. Their work, which was not followed-up by a specific standard-setting instrument, is the basis for the relevant part of this paper<sup>2</sup>.

## Part I      General context: instruments of the Council of Europe dealing with the topics of media coverage of election campaigns and gender equality in media

Media coverage of elections is crucial for public, civil society, state institutions and political parties, but also for private, nongovernmental sector, and international community as well. By providing access to political candidates to convey their messages to the public, the media has an essential role as the primary source of information about politics and elections. The fundamental freedoms such as freedom of expression and freedom of information must be consistent part of the member states’ regulatory framework for media coverage and as such must also protect citizens’ right to adequate and balanced information, right of political parties and candidates to equal opportunities, as well as guarantee free democratic process by authorities’ attitude of non-interference.

Media pluralism and diversity of media content are essential for the functioning of a democratic society and are the corollaries of the fundamental right to freedom of expression and information as guaranteed by Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The demands which result from Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms will be fully satisfied only if each person is given the possibility to form his or her own opinion from diverse sources of information.<sup>3</sup>

Given the important role of the media as a significant influence on citizens’ critical thinking and forming opinions, especially in the time of elections, it is necessary to enable the media to provide fair, balanced and impartial media coverage during electoral periods. These three principles of fairness, balance and impartiality are stipulated in the Council of Europe

---

<sup>1</sup> The following experts participated in the meeting: Margaret Gallagher (UK/IR), Joke Hermes (NL), Emir Povlakic (BiH), Bissera Zankova (BG).

<sup>2</sup> The existence of such a previous work is the only reason why that part is more detailed in this paper than the “use of internet” focus

<sup>3</sup> Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content



Recommendation CM/REC(2007)15<sup>4</sup> encouraging member states to ensure free and fair coverage of election campaigns by the media. For the purposes of the stated Recommendation, the term “media” refers to “those responsible for the periodic creation of information and content and its dissemination over which there is editorial responsibility, irrespective of the means and technology used for delivery, which are intended for reception by, and which could have a clear impact on, a significant proportion of the general public”. In practice, this is taken to mean print and broadcast media, as well as “online news-services (such as online editions of newspapers and newsletters) and non-linear audiovisual media services (such as on-demand television)”. The scope of the Recommendation encompasses “all types of political elections taking place in member states, including presidential, legislative, regional and, where practicable, local elections and referenda”.

Two sets of principles are stipulated: general provisions and measures concerning broadcast media. The general provisions envisage that, the public authorities should refrain from interfering in the activities of journalists and other media personnel with the aim to influence elections. At the same time, the public authorities have to ensure effective protection to journalists and the media against any attacks, intimidation or other types of unlawful pressure but in a way that it does not obstruct the media in carrying out their work. The editorial independence of the media must be enshrined in the regulatory framework of all member states and should be fully respected. Where media are owned by public authorities, the media coverage has to be fair, balanced and impartial without discriminating against or supporting a specific political party or candidate. Moreover, the media are encouraged to develop self-regulatory frameworks and incorporate self-regulatory professional and ethical standards regarding their coverage of election campaigns including respect of principles of human dignity and non-discrimination.

Furthermore, transparency is stressed as an important principle, especially when it comes to paid political advertising. Such advertising has to be readily recognisable as such and made transparent to the public. The right of reply or equivalent remedies, if available under national laws, should be respected during the campaign period and be able to be exercised without undue delay. In the case of opinion polls, the regulatory and self-regulatory frameworks should ensure that the media, when disseminating the results of opinion polls, provide the public with sufficient information in order to enable citizens to make a judgement on the value of the polls. The principle of “Day of reflection” recommends to member states to consider merits of including a provision in their regulatory frameworks to prohibit the dissemination of partisan electoral messages on the day preceding voting or to provide for their correction.

When it comes to measures concerning broadcast media, the CM encourages regulatory frameworks that foster the pluralistic expression of opinions via the broadcast media. The three principles of fairness, balance and impartiality are especially stressed for news and current affairs programmes during campaign periods. The foregoing principles are also applicable to non-linear audiovisual services of public service media. Free airtime and equivalent presence for political parties and candidates on public service media should be

---

<sup>4</sup> Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns

offered in a fair and non-discriminatory manner and on the basis of transparent and objective criteria. The last measure in the Recommendation stresses that paid political advertising should be available on and according to equal conditions and rates of payment. According to the CM, member states “may consider introducing a provision in their regulatory frameworks to limit the amount of political advertising space and time which a given party or candidate can purchase”. It also finds that “[r]egular presenters of news and current affairs programmes should not take part in paid political advertising”.

*« Gender equality is an indispensable condition for the full enjoyment of human rights. Genuine democracy requires the equal participation of women and men in society. Democracy and gender equality are interdependent and mutually reinforcing. The inclusion of women and men, with respect for equal rights and opportunities, is an essential condition for democratic governance and sound decision making. Gender equality means equal visibility, empowerment, responsibility and participation of both women and men in all spheres of public life, including the media. The achievement of gender equality is a prerequisite for the achievement of social justice. This is not of interest to women only, but it concerns society as a whole. »*

In CM/Rec(2013)1 on gender equality and media, the Committee of Ministers of the Council of Europe observed that “There is a gender dimension to media pluralism and diversity of media content. The Recommendation on media pluralism and diversity of media content reaffirms that pluralism and diversity are essential for the functioning of a democratic society, for fostering public debate, political pluralism and awareness of diverse opinions by different groups in society. The media are centrally placed to shape society’s perceptions, ideas, attitudes and behaviour. They should reflect the reality of women and men, in all their diversity. »

*« The media can either hinder or hasten structural change towards gender equality. Inequalities in society are reproduced in the media. This is true in respect of women’s under-representation in media ownership, in information production and journalism, in newsrooms and management posts. It is even more blatant as regards women’s low visibility, both in terms of quality and quantity, in media content, the rare use of women as experts and the relative absence of women’s viewpoints and opinions in the media. Media coverage of political events and election campaigns is particularly telling in this respect, as are the persistence of sexist stereotypes and the scarcity of counter-stereotypes. Furthermore, women, as media professionals, often encounter pay inequalities, the “glass ceiling” and precarious conditions of employment. »*

There are recommendations directed towards States and media actors. The recommendation also gives attention to its implementation. The Gender Equality Commission has published a handbook on the implementation of CM/Rec(2013)1 on gender equality and media.

## Part II Current issues related to gender equality in relation with the media coverage of elections

[It is suggested that MSI-MED Committee should decide what is to be understood as “media” for this document, as this will have consequences for the following sections of the document]

### *II.1 What is the media?*

In 2011, the Council of Europe has adopted a recommendation on a new definition of media which stated that:

‘With these changes in the media ecosystem, the functioning and existence of traditional media actors, as well as their economic models and professional standards, are being complemented or replaced by other actors. New actors have assumed functions in the production and distribution process of media services which, until recently, had been performed only (or mostly) by traditional media organisations; these include content aggregators, application designers and users who are also producers of content. A number of “intermediaries” or “auxiliaries”, often stemming from the information and communication (ICT) sector, including those serving at the outset as mere hosts or conduits (for example infrastructure, network or platform operators), are essential for digital media’s outreach and people’s access to them. Services provided by these new actors have become essential pathfinders to information, at times turning the intermediaries or auxiliaries into gatekeepers or into players who assume an active role in mass communication editorial processes. Such services have complemented or, on occasion, partly replaced traditional media actors in respect of those functions. The roles of each actor can easily change or evolve fluidly and seamlessly. Furthermore, some have developed services or applications which have put them in a dominant position on a national or even at a global level.’<sup>5</sup>

This extends the notion of media to new actors in the media ecosystems. Discussions within MSI-MED on the draft resolution on pluralism in the media and transparency of ownership also consider the existence of new actors that have become very powerful in the distribution of media content in the contemporary media landscapes, such as social media and online platforms generally. In as much as the roles of these actors extend beyond the hosting of third-party content – where the regime of conditional liability immunity applies – it is necessary to look into their possible influence on gender equality in the coverage of elections.

Should we include these new actors in the feasibility study? We would have to identify the possible duties, good practices, etc, that would be relevant for social media and online platforms in connection with gender equality and the coverage of elections.

---

<sup>5</sup> Council of Europe CM Rec(2011)7 Recommendation on a new notion of media.

## II.2 Gender equality in the coverage of elections

### II.2.1 Current situation of gender equality in the media

Genuine democracy requires the equal participation of women and men in society. Democracy and gender equality are interdependent and mutually reinforcing. The inclusion of women and men, with respect for equal rights and opportunities, is an essential condition for democratic governance and sound decision-making. Gender equality means equal visibility, empowerment, responsibility and participation of both women and men in all spheres of public life, including the media. The achievement of gender equality is a prerequisite for the achievement of social justice. This is not of interest to women only, but it concerns society as a whole. The Council of Europe has accorded much importance to these matters over the last few decades, demonstrated, inter alia, by the 1988 Committee of Ministers' Declaration on equality of women and men and by the 2009 Committee of Ministers' Declaration on making gender equality a reality.

In contemporary democratic societies media have fundamental political, social, economic, and cultural functions as they cover issues of public interest and have an essential role in creating public opinion.

The Global Media Monitoring Project 2015 Report shows that in fifteen years there has been an improvement of only 5% when it comes to female reporters covering topics on politics and government and no improvement at all when it comes to covering legal and social topics (table 1).

TABLE 1

#### Stories by female reporters, by major topics. 2000-2015

(see Table 43)

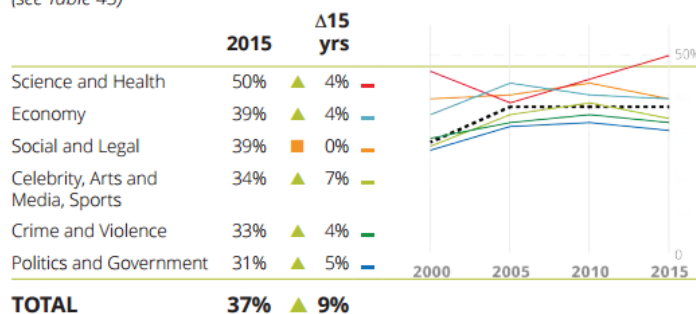
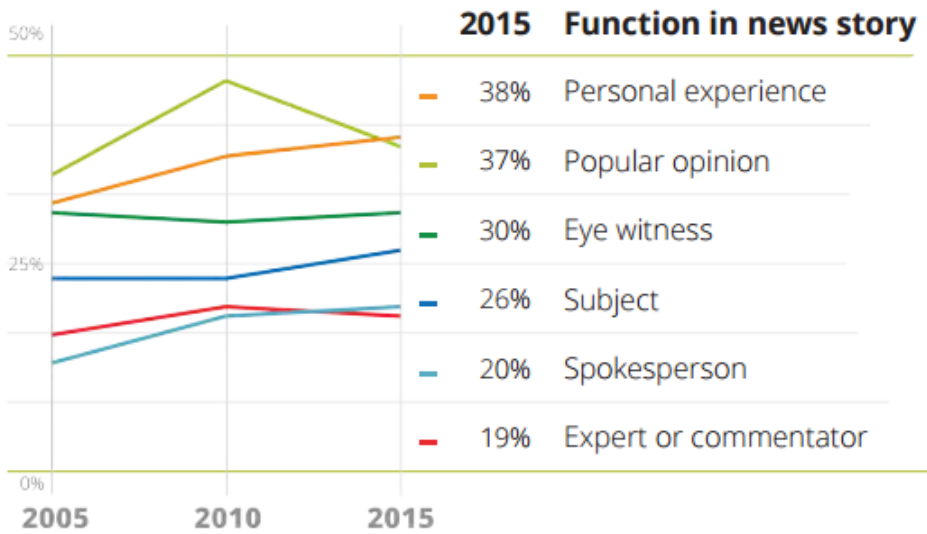


TABLE 2

Functions of female news subjects. 2005-2015. (see Table

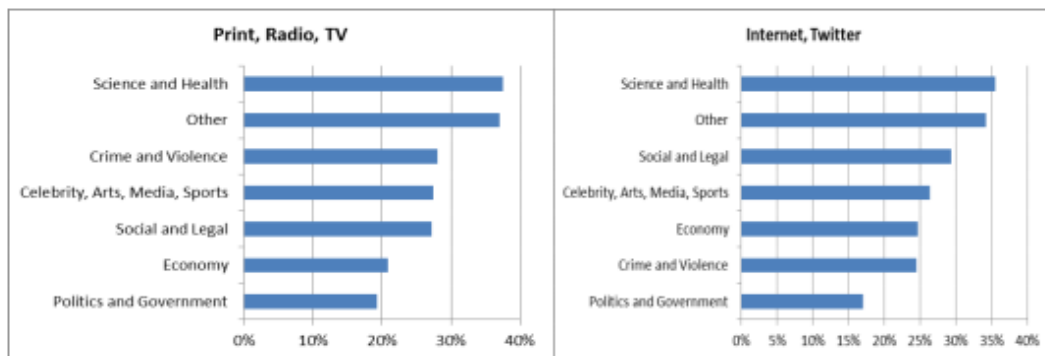


The stated report also analyzes the functions of female news subjects in the 10-year period (2005-2015) showing that only 20% of women in the news have a role of spokesperson and only 19% of women have expert or commentator functions (table 2).

TABLE 3

**NEWS SOURCES**

**Fig. 1 - overall presence of women as news sources and subjects by medium**



6

<sup>6</sup> The Global Media Monitoring Project 2015, Regional report Europe [http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports\\_2015/regional/Europe.pdf](http://cdn.agilitycms.com/who-makes-the-news/Imported/reports_2015/regional/Europe.pdf)

Table 3 reflects that women who are used as sources in news stories are significantly under-represented in stories in the category of politics/government and the economy, and over-represented in the category science/health, both in linear media and online and twitter stories. The results indicate no change in volume of proportion of women sources since 2010. Women still make up just 24% of the people seen, heard or watched in the news.

These data were also discussed during the Council of Europe Conference on gender equality "Are we there yet"<sup>7</sup> held in Tallinn, Estonia, on 30 June and 1 July 2016 and discussions lead to conclusion that the lack of presence of women in the news is closely linked to the lack of gender culture in the newsrooms.

#### *II.2.1.i Media education and social norms, values and practices*

Media education and media literacy measures with special focus on gender equality and braking stereotypes can help influence social and cultural norms, values and practices. Thus empowerment of girls can lead to more adequate representation of women in decision-making, politics and public life and ultimately their proper portrayal in media content.

Adolescents' views on gender roles are likely to shape their expectations and aspirations for future career and also shape the culture within schools. Gender roles and their relation to education are perpetuated also through the media. For example, national media in the UK drew attention to the impact of the role of single working mothers on low educational attainment This demonstrates how women are singled out for scrutiny for their role in the family, not only when it comes to employment but also in education. Other research identifies in both media accounts and academic research a tendency to blame educational and social inequalities on women, particularly middle class mothers, for making 'hypocritical' choices to work rather than look after children. The focus on mothers represents a shift in research away from the impact of state and organizational cultures within schools. A number of articles in this review examined the gendered impact of bullying and aggression within schools. This body of research commonly identifies bullying as a pervasive and potent experience for students which may affect their educational outcomes"<sup>8</sup>. Bullying takes on many forms and efforts to tackle bullying should also address traditional views on gender roles. Media education and media literacy strengthen citizens' skills, knowledge and provide tools to address interlinked and mutually reinforcing factors such as gender stereotypes, cyber bullying, sexism, hate speech and are beneficial to efforts put in achieving gender equality in media space in general.

---

<sup>7</sup> <http://www.coe.int/en/web/genderequality/tallinn-conference>

<sup>8</sup> Empowering women and girls through education, Study for the FEMM Committee 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510022/IPOL\\_STU\(2015\)510022\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510022/IPOL_STU(2015)510022_EN.pdf)

### *II.2.2. Discussion on what constitutes fair and balanced media coverage of election campaigns from the perspective of gender equality*

[This needs to be developed. In terms of structure of the document, this section is connected with the recommendations (below): we should avoid repetition. ]

What elements/factors to be included in the examination and possible standard-setting regarding media coverage of elections:

- o Presentation in the media of female candidates;
- o Participation of female journalists, news presenters, presenters of political programmes, editors, etc. in the election-related topics;
- o Participation of female panellists, media and political experts, analysts, commentators, etc. in media coverage within the electoral period.

*(We should we focus only on female candidates or should we include the latter two categories to obtain a more comprehensive picture of gender representation in media coverage of election).*

## Part III Gender equality and media coverage of elections in media policy initiatives and practices from Member States

### *III.1. Regulation, self-regulation and gender equality: initiatives and practices in Member StatesMS*

"A further problem concerning the regulation of media coverage relates to its objectives. What kinds of programmes should be regulated? According to which criteria? The main areas of concern are free access, paid political advertisements, news and current affairs coverage, campaign debates, and voter education. Where self-regulation does not provide for this, states should adopt measures to ensure that public and private broadcasters, during the election period, are fair, balanced and impartial in their news and current affairs programmes, including discussion programmes such as interviews or debates."<sup>9</sup>

#### *Self-Regulation: the benchmark of the BBC Rules*

The United Kingdom provides the best-known examples of media self-regulation. The fact that these regulations are self-made by the media does not imply a lack of precise guidelines on the ethics and conduct of journalists. The concept of impartiality is stated in the values, standards and principles of the BBC Producers' Guidelines:

Due impartiality lies at the heart of the BBC. It is a core value and no area of programming is exempt from it. All BBC programmes and services should be open-minded, fair and show a respect for truth.

---

<sup>9</sup> Recommendation No. R/99/ 15, Committee of Ministers, Council of Europe

The BBC is committed to providing programmes of great diversity that reflect the full range of audiences' interests, beliefs and perspectives. Representing the whole spectrum is a requirement on all programme genres from arts to news and current affairs, from sport to drama, from comedy to documentaries, from entertainment to education and religion. No significant strand of thought should go unreflected or under represented on the BBC.

In order to achieve that range, the BBC is free to make programmes about any subject it chooses, and to make programmes which explore, or are presented from, a particular point of view.

The BBC applies due impartiality to all its broadcasting and services, both to domestic and international audiences. The duty of impartiality has been defined in all the different genres, as well as in the news programmes where, for example, "a reporter may express a professional, journalistic judgment but not a personal opinion. Judgment must be recognized as perceptive and fair. Audiences should not be able to gauge from BBC programmes the personal views of presenters and reporters on controversial issues of public policy.

Considering the allocation of time among political subjects in election periods, the distribution is based on the parliamentary representation (number of seats in Parliament) and on the potential representation, calculated on the number of candidates in the single-mandate constituencies. In a system with a long tradition of democratic values, self-regulation has the advantage of allowing media operators to discuss among themselves and therefore build confidence on the rules without undue interference from the political system.

*A mix of internal rules and external regulation: the Italian public broadcaster*

In Italy the law on "Dispositions for equal access to mass media and for political communication during electoral and referenda campaign" provided broadcasters (both public and private) with some indications related to political programmes. The implementing rules issued by the "Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni" regulated the election campaign on the private and public electronic media. During the 2001 Parliamentary Elections, the Parliamentary Commission of Control (the institutional body supervising the behavior of the public service broadcaster RAI) drafted rules on political communication for RAI. In addition, in 1998 RAI itself issued an internal code of behavior specifying duties and obligations of public service operators. This internal regulation included such issues as the reporting of opinion polls, the duty of fairness and impartiality of journalists hosting debates and political programmes and the duty to balanced treatment for election contestants. In order to evaluate the actual pluralism of its programmes, the public broadcaster organized its own supervision via media monitoring which was carried out by an external institution 111 over the whole year (and not only during the election campaign period).



*External regulation: the rules in France*

France is well known for having one of the most regulated kinds of election campaigns from a media perspective. The French broadcasting regulatory authority, the Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), usually adopts very detailed rules for media coverage of candidates and parties. Rules provide broadcasters with indications for all programmes including entertainment and newscasts. On the occasion of the 2002 Presidential Election, the CSA issued a recommendation<sup>112</sup> according to which radio and television services had to take care that candidates and those supporting them received equitable access and presentation. The editorial staff were obliged to constantly pay attention to balance and honesty when publishing reports, commentaries and presentations on the elections. The principle of equality applied to newscasts, information programmes and special news editions. As for any other kind of programmes, the CSA strongly recommended that no candidates should be invited at all if the principle of equality could not be respected.

*Self-regulatory measures by media professionals - Slovak parliamentary elections in 2002*

Given the absence of proper media regulations and the desirability of a fair, peaceful and well-regulated election, and also to avoid aggravating political tension and discord, a Slovak media watchdog MEMO 98 drafted a Code of Conduct for the Media and Political Contestants based on international documents and best practices for the media coverage during the elections. All the registered political parties and a majority of media outlets signed it and voluntarily agreed to adhere to the Code. By signing the Code, political parties and the media made a commitment to accept, respect, observe and contribute to free and fair elections. While the Code was not a legally binding document, MEMO 98 believed that it was better to put public pressure on those who violated the rules of the game, which was much more closely followed by all those who had signed the Code. The breaches of the Code were assessed by an Independent Panel of two Czech media experts as well as by MEMO staff."<sup>10</sup>

If we include social media and online platforms in the study, we should also discuss the methodology for regulation/self-regulation as applicable to them.

*III.2. Regulation, self-regulation and gender equality in relation with the coverage of elections: initiatives and practices in Member States*

[This section needs to be developed. It is suggested that the experts of the MSI-MED Committee might contribute with information related to their Member States. Other contributions would also be welcome. ]

- Are there any existing analyses of the gender representation in media coverage of elections or at least media coverage of political issues that might provide insight into the current situation within the member states of the Council of Europe?

---

<sup>10</sup> GUIDELINES ON MEDIA ANALYSIS DURING ELECTION OBSERVATION MISSIONS, Venice Commission [CDL-AD\(2005\)032](#)

## Part IV Means of achieving gender equality in media coverage of elections

With regard to the regulatory level, the Council of Europe may call upon member states to consider the effectiveness of their legislative framework and concrete mechanisms for the implementation of strategies and policies to achieve gender equality in the media coverage of electoral campaigns:

- Legislative framework concerning electoral rules and mechanisms to promote women candidates.
- Mechanisms for the implementation of strategies and policies to achieve gender equality in the media coverage of electoral campaigns:
  - i. Electoral mechanisms and rules, such as quotas, incentives, campaign finance laws facilitating the necessary resource mobilization to achieve gender equality etc, can encourage women's participation in politics, with clear repercussions on their visibility in electoral campaigns reported by media;
  - ii. Mechanisms and rules for opinion poll organizations, on which media coverage largely depends;
  - iii. Mechanisms and rules in order to support awareness – raising initiatives and campaigns on combating gender stereotypes in the media, as well as to ensure an equal representation of women in political campaigns.

With regard to media, bearing in mind that equal representation of female candidates in the media coverage of electoral campaigns has an impact on the perception of voters and on the electoral procedure itself, media, off-line and on-line, media could be encouraged to set up good practices aiming at:

- i. Ensuring an equal representation of women and men in political campaigns in respect of women's adequate presence on media;
- ii. Ensuring that the set-up of shows, selection of guests, time attributed to each guest, role of host, the way shots are framed, allow female candidates to give effective contribution to the debate and to avoid the stereotype which puts men at the centre and women at the margins of politics;
- iii. Avoiding the "tabloidization" of media in terms of the representation of female candidates;
- iv. Avoiding that women candidates are identified in respect of their family status or their relationship with others ("mother", "wife", "daughter", etc.);
- v. Avoiding using gender stereotyping or biased language;
- vi. Making equal gender representation a matter of editorial policy;
- vii. Promoting broadcasting that is inclusive and capable of reaching out to women and that reflects gender-based differences of perspective on the issues at stake;

- viii. Promoting the training of journalists on gender aspects so that they are encouraged to publicly highlight issues faced by women candidates;
- ix. Monitoring gender commitments made by political parties and reporting on their progress;
- x. Monitoring regularly their own output setting targets for an equal gender representation.

Political parties could be encouraged to develop internal policies mindful of a gender equality perspective and to ensure a balanced representation for men and women to off-line and on-line media in electoral campaigns, for example by:

- i. Addressing gender equality in the party's legal framework. This can include the adoption of a statement on gender equality in the party's founding documents;
- ii. Adopting measures, including internal quotas, that ensure women's participation on governing boards;
- iii. Setting targets for participation in party conventions. This can include holding separate forums for women delegates at the conventions;
- iv. Establishing women's wings and sections within parties, which should be formally integrated into the party structure, with defined roles and responsibilities and appropriate funding if needed;
- v. Ensuring that gender is mainstreamed into all the party's policies;
- vi. Ensuring women's visibility in electoral campaigns and access to the media by providing female candidates with the necessary (financial, etc.) support;
- vii. Promoting the participation of female candidates in public political debates;
- viii. Monitoring regularly their own output setting targets for an equal gender representation in media;
- ix. Conducting gender audits ensuring women's equal participation and representation on media;
- x. Ensuring that political communication does not give a gender-based stereotyped representation of candidates;
- xi. Ensuring that the language used in political communication does not reflect a stereotyped representation of sexes;
- xii. Building women's capacity to campaign and participate in media public debates;
- xiii. Sensitising party members about gender equality and work with men to promote gender issues in public debates.

Member states should be encouraged to engage in co-operation projects that provide considerable added value towards efforts of member states and neighboring countries to implement gender mainstreaming policies. The Council of Europe is implementing targeted co-operation projects on gender equality issues with the purpose of providing national authorities with information about relevant standards, tools and expertise. Incorporating activities in the sphere of media coverage of elections in such co-operation projects would be beneficial.

Member states should be encouraged to implement measures envisaged in Recommendation CM/Rec(2013)1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on gender equality and media and: develop training modules for media professionals, organizations and self-regulatory bodies; encompass the obligation to continuously review the composition of editorial teams and the assignment of political subjects to journalists, taking proper account of gender breakdown; encourage and support the establishment of a European network of researchers on gender equality in the media and include activities and events to publicize their work among the media, governments and research centers.

## Conclusions/Recommendations

[There is an important option to be discussed here: Do we need a standard-setting instrument on gender equality in media coverage of elections, could the means be achieved through rigorous implementation of already existing standards, etc. At present, existing instruments do not specifically cover the topic of the study (gender equality in media coverage of elections). A possibility would be to revise existing instruments to include that additional perspective. Another possibility is to draft a new instrument. ]

Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns apart from non-discrimination principle mentioned as a broader notion encompassing gender equality, does not contain special focus on gender equality in terms of media coverage. The fact is that there is a gender dimension to media pluralism and diversity of content which needs to be brought to attention of member states in the context of media coverage of elections, such as gender balance statements, angle from which the story is told, pluralism of sources, gender representation, and gender portrayals. This provides the opportunity for Council of Europe through CDMSI and MSI-MED work respectively to address this issue in the form of a revision of the stated Recommendation or through production of a new standard-setting document.

Vast range of instruments and standards that address gender equality in the field of politics, media and media coverage of electoral campaigns are in place but there is need to continuously examine their implementation across the member states in the Council of Europe in order to acquire accurate overview on the implementation process, environmental changes and obstacles faced in gender mainstreaming. As gender equality is a cross-cutting issue, the enlisted instruments are in most member states to be implemented across several sectors and therefore at some member states this may hinder prompt and proper implementation. The production of a new comprehensive standard setting document would

provide opportunity to better reflect and address rapid changes in media environment and incorporate gender mainstreaming policy while it would benefit member states and their efforts regarding the implementation of gender equality standards and measures in the domain of media coverage of elections.

*Appendix – The standard-setting instruments of the Council of Europe*

GENDER EQUALITY IN ELECTORAL PROCESS IS GOVERNED BY THE FOLLOWING INSTRUMENTS:

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950 (CETS No.005) and its Protocol No.12, 2000 (CETS No.177);
- International Covenant on Civil and Political Rights, 1966 (ICCPR);
- United Nations, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979 (CEDAW);
- UNESO Gender Sensitive Indicators for Media GSIM 2012;
- OSCE, Moscow Document, 1991;
- Council of Europe, Committee of Ministers, declaration on equality between women and men, 1997;
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation (2003)3on balanced participation of women and men in political and public decision-making, 2003;
- Council of Europe, Gender Equality Strategy 2014-2017, including the objective to achieve a balanced participation in political and public decision-making and gender mainstreaming in all policies and measures;
- OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on political party regulation, 2010 ([CDL-AD\(2010\)024](#));

THE FOLLOWING VENICE COMMISSION DOCUMENTS:

- 2002, Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD(2002)023rev);
- 2006, Declaration on Women's Participation in Elections (CDL-AD(2006)020);
- 2009, Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics (CDL-AD(2009)029);
- 2015, Report on Proportional Electoral Systems: the Allocation of Seats inside the Lists (open/closed lists) (CDL-AD(2015)001);
- 2015, Report on the method of nomination of candidates within political parties (CDL-AD(2015)020);
- OSCE/ODIHR, Election Observation Handbook, sixth edition;
- International IDEA, Atlas of Electoral Gender Quotas, 2014.

WHEN IT COMES TO MEDIA COVERAGE AND GENDER EQUALITY IT IS GOVERNED BY HEREAFTER STATED INSTRUMENTS:

- Recommendation [CM/Rec\(2007\)15](#) of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns;
- Recommendation [No. R \(99\) 15](#) of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns;
- Recommendation [CM/Rec\(2013\)1](#) of the Committee of Ministers to member States on gender equality and media;
- [Handbook](#) on the implementation of Recommendation CM/Rec(2013)1 on gender equality and media;
- [Recommendation 1931 \(2010\)](#) and [Resolution 1751 \(2010\)](#) on Combating sexist stereotypes in the media, Parliamentary Assembly, 25 June 2010;
- [Resolution 1557](#) and [Recommendation 1799 \(2007\)](#) on the image of women in advertising, Parliamentary Assembly, 2007;
- Recommendation [CM/Rec\(96\)10](#) of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting;
- Recommendation [CM/Rec\(2007\)3](#) of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society;
- Recommendation [CM/Rec\(2004\)16](#) of the Committee of Ministers to member states on right of reply in the new media environment;
- The Recommendation [CM/Rec\(2007\)2](#) on media pluralism and diversity of media content;
- Recommendation [CM/Rec\(2011\)7](#) of the Committee of Ministers to member States on a new notion of media

## ANNEXE V

### Projet d'étude de faisabilité relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des élections

(telle que reproduite sous document MSI-MED(2016)10)

5 septembre 2016

MSI-MED (2016)10

MSI-MED – 2<sup>e</sup> RÉUNION, 27-28 septembre 2016 (9 h 30- 17 h 30)  
Strasbourg, bâtiment AGORA (salle G5)

## Projet d'étude de faisabilité relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des élections

### La communication électorale sur internet et dans les médias sociaux : règles du jeu

I.	PRINCIPAUX POINTS.....	2
II.	Introduction : dysfonctionnements possibles (médias sociaux, élections et légitimité démocratique) .....	2
III.	Contexte : réglementer pour que les campagnes électorales soient équitables, correctes et claires .....	4
(i)	<a href="#">Buts</a> .....	5
(ii)	<a href="#">Organismes</a> .....	6
	<a href="#">Règles relatives à la radiodiffusion et la publicité politique</a> .....	6
	<a href="#">Déontologie du journalisme et autorégulation</a> .....	7
	<a href="#">Panorama de la réglementation en place en Europe</a> .....	7
IV.	Transformation des campagnes politiques .....	9
(i)	<a href="#">Dépenses</a> .....	9
(ii)	Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application en politique	10
	<a href="#">Publicité push et pull</a> .....	10
	<a href="#">Ciblage du message</a> .....	11
V.	Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques .....	12
(i)	<a href="#">Réglementation de la publicité radiodiffusée</a> .....	12
(ii)	<a href="#">Transparence</a> .....	12
(iii)	<a href="#">Campagnes misant sur des questions controversées</a> .....	13
(iv)	<a href="#">Redlining politique</a> .....	13
(v)	<a href="#">Intermédiaires</a> .....	14
(vi)	<a href="#">Confidentialité</a> .....	14
(vii)	<a href="#">Retour général sur les buts</a> .....	14
VI.	Recommandations .....	16
(i)	<a href="#">Fixation de normes</a> .....	16
(ii)	<a href="#">Recommandations</a> .....	17



## I. PRINCIPAUX POINTS

- Les nouvelles technologies d'internet débordent les principes de la réglementation de la communication électorale (liberté d'association, plafonnement des dépenses et réglementation de la publicité politique) et les organes chargés de cette mission.
- Internet et les nouvelles technologies de communication érodent la capacité des dispositifs actuels de réglementation de préserver l'équité des règles du jeu dans la communication électorale entre acteurs nouveaux et établis, riches et pauvres, commerciaux et de la société civile dans les campagnes.
- La communication électorale est soumise à un dispositif complexe de règles juridiques et déontologiques qui s'est progressivement mis en place depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, le but étant de préserver l'égalité des chances, de prévenir la corruption et de faire la transparence.
- Des plates-formes et des intermédiaires nouveaux détiennent maintenant le contrôle d'accès qui revenait auparavant aux journalistes, mais sans se plier aux codes déontologiques des médias. Cela pourrait menacer l'équité des élections et ouvrir la porte à la corruption.
- Ces problèmes commencent à apparaître dans les nouveaux espaces de communication et peuvent porter atteinte à la légitimité démocratique. Il est donc nécessaire de mettre en place de nouvelles normes en la matière, et de confier de nouvelles missions de surveillance aux organes de réglementation de la communication et d'observation des élections, aux parlements et à la société civile.

## II. Introduction : 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 visant à préserver l'intégrité, l'équité et la légitimité du processus électoral et de son résultat, tout en empêchant les intérêts privés et de puissantes minorités d'influer sur les résultats par 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, mais se retrouvent aussi dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme, qui imposent qu'elles soient nécessaires et proportionnées. Le présent document passe en revue les principes de cette réglementation des campagnes et les organes chargés de les faire respecter, et aborde les répercussions du développement des activités de campagne empruntant internet.

Un nombre croissant de chercheurs se sont interrogés ces dernières années sur l'impact possible d'internet, des médias sociaux et de l'évolution générale des médias sur les élections et référendums.

- Radiodiffusion : il était plus facile de préserver l'égalité des armes dans le débat politique lorsque la réglementation de la radiodiffusion permettait de maintenir l'équité des règles du jeu. Mais l'efficacité de tels dispositifs diminue dès lors que les campagnes prennent pied sur internet.
- Dépenses : le contrôle du financement des campagnes vise à limiter l'impact des ressources financières sur le résultat des élections. Les règles en place de plafonnement des dépenses publicitaires ont toutefois perdu de leur 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 sociodémographiques 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 politique, observe Solon Barocas (2012)<sup>1</sup>.
- Intermédiaires : de nouveaux intermédiaires détiennent un contrôle d'accès qui leur permet d'influer sur le résultat d'un processus électoral. Epstein (2015) a mis en lumière l'effet manipulateur des moteurs de recherche, et Diakopoulos (2016) a bien montré les implications parfois très réelles du mode de présentation des résultats des recherches<sup>2</sup>. On pourrait alors voir apparaître de nouvelles formes de corruption et de manipulation échappant aux règles actuelles, très centrées sur la radiodiffusion et les frontières entre 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Diakopoulos. N and M. Koliska. 2016. Algorithmic Transparency in the News Media. *Digital Journalism*; 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.

- Représentation de l'opinion publique<sup>3</sup> : (périodes d'interdiction de la diffusion de sondages ou d'activités de campagne)<sup>4</sup>. La plupart des démocraties se sont dotées de règles relatives à la publication des sondages et aux activités de campagne le jour du scrutin, voire un certain nombre de jours avant. Ces interdictions sont remises en question par la difficulté de les faire respecter en ligne.
- Transparence<sup>5</sup> : le contrôle public des campagnes a été rendu possible par un certain nombre 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 ligne<sup>6</sup>.

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 à ce risque de perte de légitimité démocratique. La prévention de dysfonctionnements de la démocratie impose d'actualiser la réglementation actuelle, fondée sur les médias traditionnels.

### III. Contexte : réglementer pour des campagnes électorales équitables, correctes et claires

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

Dans ses Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de 2010<sup>7</sup>, la Commission de Venise demande que la réglementation du financement des campagnes électorales fasse en sorte 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 à égalité des chances) ;
- claires (la transparence doit être faite sur les dépenses des partis politiques).

---

<sup>3</sup> Voir [http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/Policy-Brief-5-Semantic-Polling\\_The-Ethics-of-Online-Public-Opinion.pdf](http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/Policy-Brief-5-Semantic-Polling_The-Ethics-of-Online-Public-Opinion.pdf)

<sup>4</sup> Voir code Ofcom, règle 6.5. À comparer avec *Par Condicio* en Italie

<sup>5</sup> (PPERA Ch III s126) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/126>

<sup>6</sup> La Commission électorale britannique a constamment demandé que toutes ces règles s'appliquent aux communications de campagne, y compris les documents non imprimés.

<sup>7</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2010, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD\(2010\)04](#), p. 35, paragraphe 159

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

- a. plafonnement des dépenses et contrôle du financement des campagnes ;
- b. aides publiques à la communication électorale<sup>8</sup>;
- c. arrêt de la communication de campagne juste avant le scrutin ;
- d. réglementation des médias, en particulier par les licences de radiodiffusion<sup>9</sup> ;
- e. règles applicables à la publicité politique (impartialité, financement public et temps d'antenne gratuit)<sup>10</sup>;
- f. autorégulation et code de déontologie de la presse.

## (i) Buts

Le but général de la réglementation des campagnes est de protéger l'intégrité des élections, de faire en sorte qu'elles soient libres et équitables, et d'empêcher qu'elles soient mises au service d'un petit nombre d'intérêts.

La réglementation peut 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 les partis et les campagnes sont financés par un petit nombre de donateurs très généreux. Ces objectifs seront atteints grâce aux effets conjoints de la législation relative aux 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 indue<sup>11</sup>. 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 l'encouragement de contributions raisonnables et la prévention de contributions excessivement généreuses.

---

<sup>8</sup> IDEA : 142-3.

<sup>9</sup> 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/>

<sup>10</sup> Voir par exemple le *Communications act* 2003, section 333.

<sup>11</sup> Committee on Standards in Public Life, 1998. [The Funding of Political Parties in the United Kingdom](#), Cm 4057-I, p.120. paragraphe10.29

## (ii) Organismes

Un certain nombre de traités internationaux abordent la réglementation des campagnes politiques : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>12</sup> (PIDCP), la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention des Nations unies contre la corruption<sup>13</sup>.

Il paraît utile, eu égard à la rapidité du progrès technique, de passer en revue les principes qui sous-tendent ces importants dispositifs de protection du processus démocratique. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a préconisé dans sa Recommandation 1516 de 2001<sup>14</sup> le respect de quelques principes généraux de financement des partis politiques :

- 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, l'interdiction des contributions de donateurs étrangers, des restrictions portant sur les dons d'entreprises ou de sources anonymes ;
- des plafonds imposés aux dépenses de campagne électorale des partis ;
- la transparence sur les des 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 ;
- l'applicabilité de ces normes législatives aux tierces parties ne constituant pas des partis politiques.

### *Règles relatives à la radiodiffusion et la publicité politique*

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 exigent 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 s'abstenir d'en diffuser à l'approche du scrutin. La publicité politique est en outre réglementée (transparence, plages et coûts publicitaires) ; la publicité politique est interdite dans certains pays, comme le Royaume-Uni ; le financement public des budgets publicitaires et/ou les plages réservées que doivent respecter les

---

<sup>12</sup> Assemblée générale des Nations Unies, 1966. [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#). Article 25.b. p.179

<sup>13</sup> [Convention des Nations Unies contre la corruption](#) (UNCAC). 2003. Article 7.3, p.11

<sup>14</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: [Recommandation 1516 \(2001\) sur le financement des partis politiques](#), paragraphe 8

radiodiffuseurs publics constituent également une forme de rationnement qui sert à niveler le champ de bataille politique.

Un certain nombre de pays d'Europe interdisent totalement la publicité politique à la radio et à la télévision (Suisse et Royaume-Uni, par exemple). Dans les affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme dans lesquelles ces interdictions avaient été attaquées, elles ont été justifiées par la préservation de l'équité des campagnes. Même là où elles ne sont pas officielles, les grands partis politiques se sont entendus pour ne pas faire de publicité politique à la télévision (comme au Danemark). Dans les pays comme le Royaume-Uni, l'interdiction de la publicité politique commerciale est contrebalancée par un système de rationnement qui oblige les radiodiffuseurs publics commerciaux à diffuser des spots publicitaires pour les partis politiques sur la base des résultats obtenus aux élections précédentes. D'autres pays ont adopté d'autres formes de rationnement, par exemple en réglementant le montant que les partis politiques peuvent affecter à l'achat de publicité télévisée.

### *Déontologie du journalisme et autorégulation*

Les élections suscitent depuis longtemps de sains doutes 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 »<sup>15</sup>, ainsi que sur le rôle des médias sociaux dans la propagation de rumeurs et de contrevérités<sup>16</sup>. La base factuelle du discours politique était auparavant en partie garantie par le filtrage auquel procédaient 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 l'efficacité de tels filtres. Certaines législations électorales couvrent la diffusion délibérée de contrevérités dans les campagnes<sup>17</sup> dans des circonstances très circonscrites ; mais ces règles pourraient devenir difficiles à faire respecter à l'avenir.

### *Synopsis de la réglementation en place en Europe*

Figure 1 : Tableau synoptique de la réglementation de la publicité politique dans un certain nombre de pays d'Europe

<sup>15</sup> [http://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html?_r=0)

<sup>16</sup> [http://www.nytimes.com/2016/08/28/magazine/inside-facebooks-totally-insane-unintentionally-gigantic-hyperpartisan-political-media-machine.html?smid=fb-share&\\_r=0](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 également 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.

<sup>17</sup> Robertson and Nicol (1992) pp. 615

	Publicité politique autorisée à la télévision	Plafonnement des dépenses	Financement public direct	Règles de publication des dépenses	Plages de publicité politique gratuites à la télévision
Royaume-Uni	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
France	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Allemagne	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Italie	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Espagne	Oui	Oui, la Cour des comptes fixe le plafond de dépenses électorales des partis pour chaque cycle électoral	Oui	Oui	Oui
Danemark	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Suède	Non	Non		Non. Les partis doivent préparer un rapport annuel, qui n'est pas publié	Oui
Pologne	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Irlande	Non	Non. Un parti ne peut dépenser qu'une partie du plafond de dépenses électorales d'un candidat, moyennant l'accord du candidat	Oui	Oui. Déclaration obligatoire des dépenses de campagne	Oui
Portugal	Non	Oui, 3 MEUR	Oui	Oui	Oui
Suisse	Non	Non	Non	Non	Non
Belgique	Non	Oui, 1 MEUR	Oui	Oui	Oui
Pays-Bas	Non	Non	Oui	Oui	Oui

Source : tiré de 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](#)

D'autres règles seraient à mentionner. En France, en Pologne et en Bulgarie, par exemple, les dons de sociétés commerciales aux partis politiques sont interdits (Commission de Venise, p. 51)<sup>18</sup>. Des organismes comme l'OSCE ont recommandé à

<sup>18</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)003-e)

des pays comme l'Ukraine d'adopter de nouvelles règles de transparence de la publicité politique et de clair repérage du financement de cette dernière<sup>19</sup>.

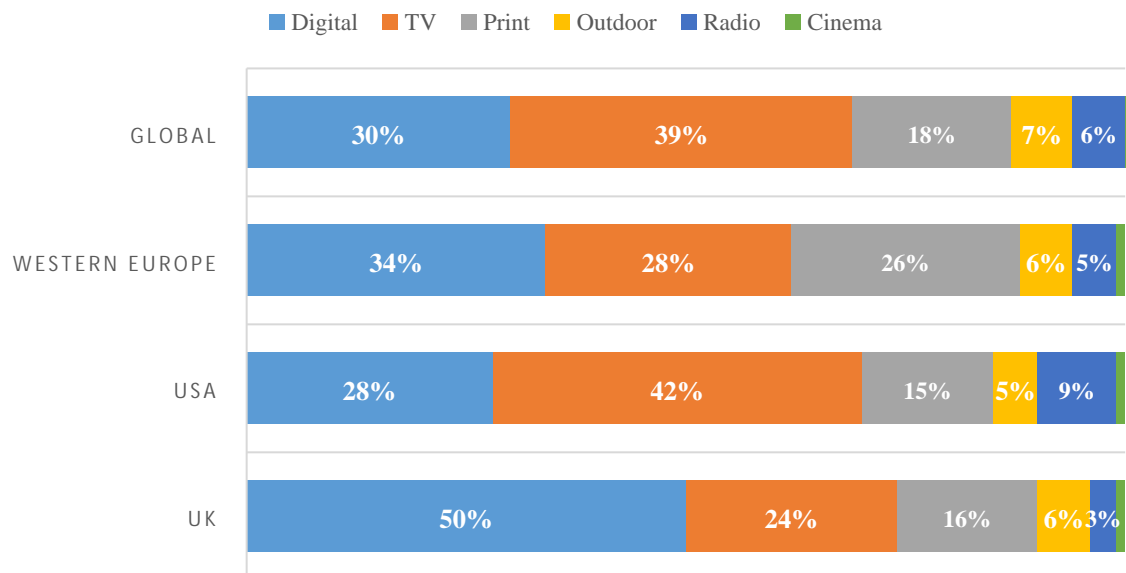
#### IV. Campagnes politiques en mutation

##### (i) Dépenses

La part des dépenses publicitaires consacrées à la communication numérique a beaucoup augmenté ces dernières années, en Europe comme ailleurs, ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs existants de réglementation du financement des campagnes.

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 comme 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), qui ont dépassé pour la première fois en 2015 la publicité télévisée (33 %). Cela masque toutefois des différences notables d'une région à l'autre<sup>20</sup> : au Royaume-Uni, où le marché du numérique s'est beaucoup développé, les chaînes numériques attirent plus de la moitié des dépenses publicitaires nationales.

### PART DES DÉPENSES PAR MÉDIA (2015)



Source : [Strategy Analytics Advertising Forecast](#), 2015

<sup>19</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/116830?download=true> (paragraphe 60)

<sup>20</sup> 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. Globalement, [1,6 million de livres leur ont été affectées par les grands partis](#), soit 23 % du total des budgets publicitaires, avec [le gros du budget numérique investi dans Facebook](#)<sup>21</sup>. Aux Etats-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, soit 10 % des dépenses politiques](#)<sup>22</sup>.

Total des dépenses publicitaires (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 par nature moins transparentes. Elles pourraient rendre obsolètes les définitions fondées sur des médias spécifiques, et empêcher l'ensemble du dispositif de garantir l'équité des règles du jeu.

<sup>21</sup> Electoral Commission. 2016. UK Parliamentary General Election 2015: Campaign spending report p.28.

<sup>22</sup> Borrell and Associated, Kantar/CMAG, Nomura estimates

(ii) Les nouvelles techniques de marketing numérique et leur application à la vie politique<sup>23</sup>

*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. Les deux types (*pull* et *push*) ont eu tendance à se rapprocher récemment, les données issues de l'un étant reprises dans l'autre.

---

<sup>23</sup> 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 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 ce sujet ou [sur un terme connexe](#). C'est un peu comme dans les Pages jaunes, qui présentent 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 système se fonde sur le coût par clic (l'annonceur, c'est-à-dire 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. 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 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 leurs historiques 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](#)).

### *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 permettront d'envoyer à un groupe mieux circonscrit des messages sur mesure.

Dans le domaine politique, cela a permis aux partis d'atteindre les milliers d'électeurs qui leur feront gagner une élection. 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... »

## V. Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques

Ces nouvelles méthodes pourraient toutefois avoir des répercussions inquiétantes sur la légitimité et l'équité des élections, et la capacité des cadres réglementaires et déontologiques actuels à les sauvegarder.

### (i) Réglementation de la publicité radiodiffusée

Les médias en ligne peuvent déjouer les règles de la 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), [visait les mères, et 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 s'interroger sur l'efficacité du cadre réglementaire actuel.

### (ii) Transparence

L'année 2015 est la première 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. Ce qui relève de la communication numérique est identifié par le nom du fournisseur ; Google ou Facebook sont par exemple réputés fournir des services publicitaires sur des plateformes numériques. Mais de nombreuses dépenses de ce type 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. Il avait initialement été indiqué que le parti n'avait consacré que 16 000 livres à la publicité en ligne ; mais 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 courant. La Commission électorale a constaté que c'est un aspect important des choses 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 suivantes<sup>24</sup>.

### (iii) Campagnes misant sur des questions très controversées

La possibilité de microcibler les messages 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 sociale<sup>25</sup>. Des recherches menées aux Etats-Unis<sup>26</sup> ont montré que les candidats ont plus tendance à les mettre en avant dans leur campagne lorsque le forum n'est pas public. Ce qui invite à s'interroger sur l'impact de cette technique 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 désaccord avec eux 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.

### (iv) Redlining politique<sup>27</sup>

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 que se passe-t-il alors pour 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 antérieurs pour paramétrer la campagne suivante, ce qui conduira à négliger par la suite les groupes considérés comme un gaspillage de ressources (*redlining*). Et les groupes perçus comme fermement décidés ne recevront probablement pas d'information ou que des informations du parti qu'ils soutiennent (toujours pour éviter le gaspillage de

---

<sup>24</sup> Electoral Commission. 2016. [UK Parliamentary General Election 2015](#): Campaign spending report p.55-56.

<sup>25</sup> 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* (p. 31-36). ACM.

<sup>26</sup> Sunshine Hillygus .D & Shields.G. T. 2009. "The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns

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

ressources). Si une société démocratique est portée par la libre circulation de l'information, qui permet aux électeurs d'arbitrer entre les points de vue, toute entrave risque d'exacerber la polarisation en son sein. Les progrès techniques qui permettent de cibler les messages éliminent une « inefficacité bénéfique », utile à la vie publique, observe Karpf (2012)<sup>28</sup>.

#### (v) Intermédiaires

Le contrôle d'accès, le ciblage des messages et la manipulation de l'opinion passent sur internet par des intermédiaires opaques : ces derniers détiennent un nouveau pouvoir, du fait qu'ils ont accès au public que les partis veulent toucher, et qu'ils possèdent les instruments de ciblage et les très précieuses données utilisateurs, ce qui les place au sommet d'une nouvelle hiérarchie. Ces plateformes ont les moyens 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.

#### (vi) Confidentialité

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, 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 confidentialité<sup>29</sup>.

#### (vii) Retour général sur les buts

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

---

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

<sup>29</sup> Kreiss, D. (2012). [Yes we can \(profile you\): A brief primer on campaigns and political data](#). *Stanford Law Review Online*, 64, 70.

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, ce qui veut dire que 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, pourraient être mis en échec. Il convient de revenir sur les méthodes actuelles de calcul des dépenses politiques et de présentation ventilée de ces dernières.

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 messages<sup>30</sup>. 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 : de l'indépendance de ses décisions, de 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 démobilitation politique.

---

<sup>30</sup> Tufekci, Z. (2014). [\*Engineering the public: Big data, surveillance and computational politics\*](#).

## Le référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Ecosse

La Commission électorale 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 non imprimés dans le cadre des référendums et des élections dans l'ensemble du Royaume-Uni ; elle a offert d'aider les gouvernements concernés – non seulement en Ecosse, mais aussi dans d'autres parties du Royaume-Uni – à préparer des textes législatifs sur les référendums à venir, de sorte 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 (15), ce qu'il a pourtant fait lors du référendum sur l'UE, et estimé que la réglementation du contenu des campagnes était inadéquate.

## VI. Recommandations

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 de la lutte 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. Ces règles doivent maintenant être actualisées et adaptées à l'évolution des médias.

### (i) Fixation de normes

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<sup>31</sup>.

## (ii) Recommandations

Nombre de problèmes soulevés par le recours à 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 à caractère personnel et confiance dans les réseaux sociaux*

Comme le demandent la proposition 13 de la Recommandation CM/Rec(2012)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des droits de l'homme dans le cadre des services de réseaux sociaux, et la Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux Etats 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.

### *Liberté d'association et droit à la liberté de réunion pacifique*

La Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres sur la liberté d'internet dit que les individus et les associations sont libres d'utiliser internet et des plates-formes internet pour organiser des réunions pacifiques. Ces droits fondamentaux créent des responsabilités non seulement pour les gouvernements, mais aussi pour les plates-formes et les intermédiaires, qui ont à les respecter.

### *Observation des élections*

Il conviendrait que la Commission de Venise actualise de toute urgence ses principes et normes 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, transparence, exigences imposées aux plates-formes et aux intermédiaires en matière de données).

### *Rôle des commissions électorales*

---

<sup>31</sup> The Committee on Standards in Public Life, 1998. [The Funding of Political Parties in the United Kingdom](#), Cm 4057-I, p.183.

Il conviendrait d'actualiser de toute urgence dans la loi la mission des commissions électorales nationales, qui devraient s'associer à des organismes nationaux indépendants de régulation des communications pour 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 large analyse pour s'assurer que le cadre juridique garantit bien que les campagnes électorales sont équitables, correctes et claires.

#### *Législation sur les médias*

Il conviendrait de se pencher en particulier sur 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.

#### *Financement des campagnes et des partis politiques*

L'avènement de la publicité politique en ligne transforme profondément les campagnes politiques, ce qui devrait conduire les parlements nationaux à se pencher sur l'efficacité des règles afférentes sous leur forme actuelle.

## 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](#)

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

[Electoral Commission. 2013. A regulatory review of the United Kingdom's party and election finance law. Electoral Commission](#)

Electoral Commission. 2016. United Kingdom 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\(4\), p. 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 United Kingdom, 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 United Kingdom. Policy Quarterly 6 \(3\), pp. 8-13.](#)

[Rubinstein, I. \(2014\). Voter privacy in the age of big data. Wisconsin Law Review](#)

[The Committee on Standards in Public Life, 1998. The Funding of Political Parties in United Kingdom, Cm 4057-I, pp.110](#)

[Tufekci, Z. \(2014\). Engineering the public : Big data, surveillance and computational politics.](#)

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