**19 juillet 2021 MSI-REF(2020)06**

**Projet de recommandation CM/Rec(20XX)XX du Comité des Ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales**

#

# **Préambule**

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

Compte tenu du rôle fondamental de communication politique et électorale pour l’existence du débat démocratique ;

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

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

Conscient que les partis politiques, les responsables politiques et les médias, chacun dans leur rôle, occupent une place essentielle dans la communication politique et électorale ;

Reconnaissant que les plateformes en ligne sont de plus en plus centrales pour l’accès des citoyens aux informations, y compris sur des sujets politiques ;

Ayant à l’esprit que la communication électorale est en train de basculer en ligne et que les plateformes en ligne sont en passe de l’emporter sur les médias traditionnels comme vecteurs de publicité politique, sans pour autant être soumises à un niveau spécifique de réglementation et de contrôle public ;

Reconnaissant que des techniques nouvelles ou mises à jour de publicité politique sont largement déployées, et qu’elles passent de plus en plus par le traitement d’un vaste volume de données personnelles en vue d’envoyer des messages politiques microciblés ;

Reconnaissant en outre que des modèles de financement différents, plus fragmentés et moins transparents sont utilisés pour la publicité politique ;

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

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

Considérant qu'un large éventail d'individus et de groupes d'intérêt s'engagent de plus en plus dans des campagnes politiques de manière systématique et/ou organisée, en combinant des actions humaines et automatisées ;

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

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

Notant que les plateformes en ligne sont elles-mêmes d’importants acteurs du débat démocratique, puisque leurs fonctionnalités et leurs politiques de modération des contenus façonnent le contexte de la communication et de la publicité politiques en ligne ;

Considérant que la publicité en ligne est moins coûteuse que celle sur les médias traditionnels, ce qui l’a favorisée tout en affectant la transparence du financement de la publicité politique et des campagnes électorales ; considérant en outre que les plateformes en ligne et les acteurs politiques peuvent ne pas toujours montrer une totale transparence sur les dépenses de publicité politique et que d’autres acteurs ayant des desseins politiques, hormis les candidats et partis politiques déclarés, soutiennent financièrement en ligne des candidats ou des partis, souvent aussi de manière non transparente ;

Constatant l’intégrité des procédures électorales est garantie lorsque l’égalité des conditions d’accès aux médias et l’équité des campagnes électorales est respectée, et reconnaissant que le nouvel écosystème de l’information peut être source d’inégalités et d’opacité au sein des partis politiques et des candidats ;

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

Considérant que les campagnes électorales ont mis au point des procédures et des technologies de profilage psychologique destinées à susciter des réponses de l’électorat sur la base de réactions émotionnelles plutôt que de choix raisonnés et autonomes ;

Conscient que les citoyens semblent être de plus en plus exposés à la désinformation en ligne, ce qui rend plus difficile de préserver l’intégrité des scrutins, d’assurer le pluralisme des médias et de mettre le processus démocratique à l’abri des manipulations ;

Considérant que la diffusion de la désinformation en ligne a été utilisée pour compromettre des élections libres et équitables, notamment par le biais de stratégies et de manipulations de gouvernements étrangers ;

Constatant en outre que les risques qui pèsent sur l’intégrité des scrutins proviennent également d’un manque de recherches empiriques et de données sur le microciblage électoral, les pratiques de communication des acteurs politiques et les pratiques de modération des plateformes en ligne ;

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

* la Recommandation CM/Rec(20XX)XX du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d’un environnement favorable à un journalisme de qualité à l’ère du numérique ;
* la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l’homme ;
* la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété ;
* la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d’internet ;
* la Recommandation CM/Rec(2016)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d’expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau ;
* la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias ;
* la Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté d’internet ;
* la Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias ;
* la Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l’information ;
* la Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias ;
* la Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres concernant l’indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion ;
* la Recommandation n° R(99)15 du Comité des Ministres aux États membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias ;
* la Déclaration du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l’ère du numérique (13 février 2019) ;
* la Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques (13 février 2019) ;
* la Déclaration du Comité des Ministres sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel (11 février 2009),

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de mettre pleinement en œuvre les lignes directrices exposées en annexe à la présente Recommandation ;

2. de prendre en compte, lors de la mise en œuvre des lignes directrices, les recommandations pertinentes du Comité des Ministres aux États membres et ses déclarations, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et les normes internationales afférentes ;

3. de promouvoir les objectifs de la présente Recommandation au niveau national dans les langues nationales et minoritaires du pays, d’engager un dialogue et de coopérer avec toutes les parties prenantes pour assurer la diffusion la plus large possible de son contenu sur divers supports d’information, et de mettre en commun leur expertise et leurs pratiques au-delà des frontières en vue d’élaborer des politiques cohérentes sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales ;

4. de réexaminer périodiquement, en concertation avec les parties prenantes, et de faire rapport des mesures prises pour mettre en œuvre la présente recommandation en vue d’améliorer leur efficacité.

**Annexe à la Recommandation CM/Rec(20XX)XX**

**Lignes directrices**

**Champ d’application et définitions**

1. Les lignes directrices qui suivent s’appliquent à tous les types de scrutins se déroulant dans les États membres, y compris, si nécessaire, les référendums et les autres votes populaires.

2. Vu l’impact des communications en ligne sur l’opinion publique et le rôle des plateformes en ligne dans la diffusion des informations, la Recommandation s’attache en particulier aux principes visant à ce que les communications et les dépenses électorales en ligne soient transparentes, afin d’éviter la manipulation de l’électorat, pour s’assurer que les partis politiques et les candidats puissent concourir sur un pied d’égalité et que les cadres juridiques nationaux couvrent les inquiétudes que suscitent les nouvelles formes et techniques numériques des campagnes électorales en ligne pour l’équité et la légitimité des processus électoraux.

3. Contrairement à la publicité politique sur les médias publics et privés traditionnels, notamment audiovisuels (radio et télévision), la publicité politique en ligne reste très peu réglementée. Cette situation, ainsi que les niveaux insuffisants de transparence – au niveau des intermédiaires aussi bien que des campagnes elles-mêmes, des techniques employées, des acteurs impliqués et des dépenses engagées – façonnent le contexte général de la campagne en ligne contemporaine.

4. Toute mesure législative réglementant la communication politique en ligne devrait s’accompagner d’une analyse approfondie de son impact potentiel sur certains droits des acteurs concernés, en particulier le droit à des élections libres garanti par l’article 3 du Protocole n° 1 à la Convention de la sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention »), le droit à la liberté d’expression affirmé à l’article 10 de la Convention et le droit à la vie privée et à la protection des données, couvert par son article 8. Ces mesures doivent en outre être nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

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

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

7. Pour les besoins de la présente Recommandation, nous entendons par :

* « publicité politique », les contenus qui apparaissent, à tout moment de l’année, sur des espaces payants fournis par des médias et des plateformes en ligne et qui plaident directement ou indirectement pour ou contre un parti, un candidat ou une prise de position en rapport avec une élection, un référendum, un vote populaire, le dépôt d’un projet de loi ou toute autre question politique (publicité thématique) ;
* « communication politique », toute communication sur la politique diffusée par des médias ou par des plateformes en ligne, englobant les communications d’élus ou d’autres acteurs de la vie politique cherchant à atteindre certains objectifs, celles adressées à ces acteurs par d’autres personnes, comme les électeurs, et les communications concernant ces acteurs et leurs activités, telles que les analyses et débats médiatiques et journalistiques consacrés à la vie politique ;
* « communication électorale », la communication politique en période électorale ;
* « acteurs politiques », des individus ou des entités qui aspirent, par des moyens organisationnels, institutionnels, financiers et de communication, à influencer directement ou indirectement le processus décisionnel ;
* « médias », des services proposés par des acteurs qui ont l’intention d’agir comme un média, qui ont pour finalité de produire et de diffuser des contenus, exercent sur ces contenus un contrôle éditorial, qui obéissent à des normes professionnelles, s’efforcent de toucher un public et font face à une attente du public, comme proposé par la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias. Cette définition englobe les médias imprimés, radiodiffusés et en ligne, y compris les services audio et vidéo en continu ;
* « plateformes en ligne », des prestations numériques proposées par des acteurs qui, sur des marchés multidimensionnels, relient des participants, fixent les règles des interactions entre ces participants et recourent à des systèmes algorithmiques pour recueillir et analyser les données et personnaliser leurs services (dans la communication, ces plateformes comprennent par exemple les moteurs de recherche, les agrégateurs d'actualités, les services de partage de vidéos et les réseaux sociaux) ;
* « systèmes algorithmiques », des applications qui effectuent une ou plusieurs tâches comme la collecte, le regroupement, le nettoyage, le tri, la classification et la déduction de données, ainsi que la sélection, la hiérarchisation, la formulation de recommandations et la prise de décisions, selon la définition proposée par la Recommandation CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l’homme ;
* « segmentation », le processus par lequel les acteurs d’une campagne électorale identifient les différents segments de l’électorat qu’ils cherchent à toucher afin de les connaître, de les convaincre et/ou de les mobiliser ;
* « microciblage », une stratégie fondée sur les données visant à adresser des messages sur mesure à des électeurs qu’il est possible de convaincre ou de mobiliser tout en ignorant les autres ;
* « autorégulation du secteur », le fait qu’une organisation couvrant un secteur économique donné élabore et fasse appliquer des normes et des règles relatives au comportement des entreprises de ce secteur ;
* « corégulation », (parfois aussi appelée autorégulation réglementée) désigne l'autorégulation du secteur assortie d'un mandat et/ou d'une certaine surveillance par l'État ;
* « désinformation », des informations vérifiables fausses, inexactes ou trompeuses créées et diffusées délibérément pour causer des dommages ou réaliser des gains économiques ou politiques en trompant le public.

**1. Principes de gouvernance**

1.1. Les cadres juridiques et réglementaires relatifs à la publicité politique et aux campagnes électorales, ainsi que les approches d'autorégulation ou de corégulation dans ce domaine, devraient être élaborés et appliqués dans le respect des normes du Conseil de l'Europe et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. Compte tenu des particularités de l’environnement en ligne et des plateformes en ligne, les États devraient considérer la corégulation comme une approche opportune pour réglementer la publicité politique en ligne, et, le cas échéant, les campagnes électorales en ligne. Les plateformes en ligne devraient aligner leurs conditions d’utilisation sur les principes énoncés dans la loi et contribuer, en vertu de ce cadre juridique, à leur mise en œuvre.

1.2. Dans le cadre de ces cadres de corégulation, les États devraient envisager de traiter spécifiquement la publicité politique, de manière appropriée et proportionnée, y compris en dehors des périodes électorales telles que définies par les règles nationales.

1.3. Dans le cadre de ces cadres de corégulation, les États devraient en outre instaurer des sanctions appropriées en cas de non-conformité afin de garantir l’efficacité des mesures proposées dans la présente recommandation. Les États devraient s’assurer que ces sanctions restent proportionnées, afin d’éviter que les plateformes en ligne ne fassent preuve d’une prudence excessive pouvant entraîner la restriction de contenus licites et des ingérences injustifiées dans le droit à la liberté d’expression.

1.4. Dans ce cadre de corégulation, et conformément à la Recommandation sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, les États sont encouragés à envisager et à développer - en coopération avec les plateformes et les organisations de la société civile - un mécanisme de contrôle démocratique indépendant qui devrait inclure des obligations de déclaration par les plateformes à des autorités compétentes indépendantes désignées. Ces autorités de régulation devraient s'engager dans une consultation, une coopération et un dialogue réguliers, ouverts et inclusifs avec toutes les parties prenantes concernées, afin de garantir qu'un équilibre approprié est trouvé entre l'intérêt public, les intérêts des utilisateurs et des parties concernées, et les intérêts de l'industrie.

1.5. Des autorités de régulation indépendantes devraient être clairement désignées et dotées de pouvoirs leur permettant de prendre des mesures et des sanctions opportunes, proportionnées et, le cas échéant, graduées en cas de violation des règles statutaires et de corégulation.

1.6. Les États devraient veiller à ce que les autorités de régulation indépendantes disposent des outils et des ressources nécessaires pour évaluer les pratiques de modération de contenu des plateformes en ligne, telles que les suppressions de comptes et de contenus visant à influencer les campagnes électorales ou les mesures prises contre les comportements illégaux en matière de campagne électorale.

1.7. Les États devraient prévoir la création de conseils consultatifs indépendants pour soutenir les autorités réglementaires indépendantes. Ces conseils consultatifs multipartites devraient être composés d'experts indépendants compétents et de représentants de la société civile afin d'aider les autorités indépendantes à évaluer régulièrement le respect des obligations de corégulation.

1.8. Les États devraient exiger des plateformes en ligne qu’elles proposent des recours effectifs aux utilisateurs et aux médias affectés par les actions des plateformes en matière de communication politique. En outre, les États devraient imposer aux plateformes en ligne d’offrir à leurs utilisateurs des moyens de signaler les publicités politiques mal étiquetées ou retirées à tort ; les plateformes devraient aussi fournir des données sur ce type de signalement.

**2. Principes applicables à la publicité politique en ligne**

2.1. Les publicités politiques en ligne, y compris la publicité thématique, devraient pouvoir être distinguées du contenu éditorial, y compris les actualités.

2.2 La publicité politique en ligne, y compris la publicité thématique, devrait obéir au principe général de transparence. Les États devraient promouvoir un cadre de corégulation visant à garantir que les publicités politiques soient clairement désignées comme telles et mentionnent les auteurs de la campagne. Les publicités politiques et thématiques devraient comporter, au minimum, les noms et adresses des auteurs de la campagne (c’est-à-dire des personnes physiques ou morales responsables de la production des publicités en question).

2.3. Les États devraient s’assurer que les partis politiques et les candidats conservent des archives de toutes leurs publicités politiques, parues en ligne et hors ligne, assorties de précisions sur les groupes qui ont été ciblés par des annonces individuelles, donnant ainsi sur la démographie du public cible des informations d’une finesse équivalente à celle utilisée pour acheter et diffuser les publicités.

2.4. Dans un cadre de corégulation, les États devraient aussi demander aux plateformes en ligne d’établir des bibliothèques réunissant toutes les publicités politiques qu’elles ont diffusées, en précisant les groupes ciblés avec une finesse équivalente à celle utilisée pour l’achat des publicités.

2.5. Les bibliothèques de publicités détenues par les acteurs politiques et des plateformes en ligne devraient être tenues dans un format ouvert et lisible par machine ; elles devraient être accessibles en temps réel au grand public et pouvoir être examinées par les autorités de régulation indépendantes concernées, les conseils consultatifs indépendants, les chercheurs et la société civile.

2.6. Les bibliothèques visées aux paragraphes 2.4. et 2.5. devraient fonctionner dans le respect des exigences découlant de la Convention pour la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 108, « Convention 108 ») et de la Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (STCE n° 223, « Convention 108 modernisée »). En particulier, les données à caractère personnel devraient être supprimées une fois que la finalité pour laquelle elles ont été traitées a été atteinte ou conservées sous une forme qui empêche toute identification directe ou indirecte des personnes concernées.

2.7. Les autorités de régulation indépendantes compétentes, soutenues par les conseils consultatifs indépendants, devraient développer des outils pour évaluer d dans quelle mesure les plateformes parviennent à garantir que les publicités politiques sont classées comme telles et ne passent pas inaperçues. Cela inclut les publicités émanant de soutiens extérieurs aux partis politiques et aux candidats, ainsi que le suivi des bots (applications logicielles qui exécutent des tâches automatisées) et des comportements inauthentiques coordonnés. Afin d’élaborer des mécanismes d'évaluation rapides et efficaces, de solides processus de collaboration devraient être mis en place avec les plateformes en ligne et associer des universitaires, des experts et des membres de la société civile, pour veiller à ce que le suivi soit fondé sur la recherche, à la pointe du progrès et respectueux des droits de l’homme.

2.8. Au moyen de mesures de corégulation, les États devraient s’assurer qu’en période électorale, les plateformes en ligne donnent accès à des espaces de publicité politique de façon équitable et non discriminatoire et facturent à tous les mêmes prix pour les mêmes services. Les États peuvent aussi choisir de restreindre la publicité politique en période électorale.

**3. Limites au soutien et au financement des campagnes et aux dépenses électorales**

3.1. Les États devraient veiller à ce que tous les partis politiques et les candidats concourent sur un pied d’égalité, en empêchant que des soutiens financiers n’exercent une influence indue sur les campagnes politiques et en exigeant la transparence sur les revenus et les dépenses des partis politiques, des candidats et des autres acteurs politiques, y compris des personnes et entités agissant en leur nom, comme les organisateurs de campagnes, les sociétés de conseil ou les analystes de données et les sociétés de collecte de données.

3.2. Concernant les plafonds de dépenses électorales, les États devraient adapter la législation imposant des limites de dépenses aux partis politiques, aux candidats et aux acteurs politiques concernés pour qu’elle s’applique également à l’environnement en ligne, dont le fonctionnement et les modèles de facturation diffèrent de ceux des campagnes traditionnelles hors ligne.

3.3. Les États devraient adapter la législation relative aux seuils de dons, y compris les financements participatifs, à l'environnement en ligne. En outre, les États devraient les dons de l’étranger et les dépenses de campagne réalisées hors du pays. Les États devraient en outre interdire les dons anonymes aux partis politiques et aux candidats. La mise en œuvre effective de ces règles devrait être garantie par les autorités nationales indépendantes compétentes.

3.4. Les États devraient obliger les partis politiques, les candidats et les acteurs politiques concernés de divulguer aux autorités nationales compétentes leurs dépenses de campagne et leurs contributions (en nature et financières). Les États devraient garantir la mise à disposition des informations sur les dons et les dépenses de campagne dans un format ouvert et lisible par machine, consultable, utilisable et partageable par tous, afin que les citoyens, les journalistes et les autres acteurs intéressés puissent accéder à ces données, les vérifier et les analyser. Ces données détaillées devraient couvrir les dépenses et les contributions (financières et en nature) pour chacun des aspects suivants : i) campagnes en ligne ; ii) répartition entre les différents médias et plateformes en ligne ; iii) publicités politiques, frais de consultants afférents, frais de bases de données et d’études de marché et sommes versées à des intermédiaires, tels que les analystes de données ou les entreprises de collecte de données, chargés d’éditer des publicités politiques en ligne pour les partis et les candidats ; iv) répartition par groupe cible, y compris le degré de finesse des informations démographiques utilisées pour la diffusion des publicités.

3.5. Les États devraient exiger, au travers des cadres de corégulation, la plus grande transparence sur les dépenses électorales, y compris de la part des plateformes en ligne. Les plateformes en ligne devraient fournir des données détaillées aux autorités indépendantes compétentes et les rendre accessibles à l'examen des conseils consultatifs indépendants et du grand public dans un format ouvert, en précisant les dépenses ventilées par groupe cible des partis politiques, des candidats et des acteurs politiques pertinents. Ces données devraient être accompagnées d’informations démographiques de la même finesse que celle utilisée pour diffuser les publicités.

3.6. Lors de l'élaboration de leurs cadres de transparence des dépenses et des contributions aux campagnes électorales, comme indiqué aux paragraphes 3.4. et 3.5., les États devraient prévoir des garanties appropriées pour le traitement des données à caractère personnel, en considérant notamment que les données relatives aux opinions politiques relèvent de catégories spéciales de données au sens de la Convention 108 modernisée, qui, en raison de leur nature sensible, ne devraient être traitées que lorsque des garanties complémentaires sont prévues par la loi pour protéger les personnes concernées des risques que le traitement de ces données sensibles peut présenter pour leurs droits et intérêts.

3.7. Les États devraient assurer aux autorités indépendantes compétentes les conditions nécessaires pour qu’ils renforcent leur suivi des dépenses électorales et l’adaptent aux campagnes en ligne, en veillant à ce que ces entités :

* puissent demander aux plateformes en ligne, aux partis politiques et aux candidats des informations sur les dépenses de publicité politique numérique et les contraindre à répondre, y compris en imposant des sanctions adéquates en cas de non-conformité ;
* disposent des financements, des ressources et des capacités d’analyse nécessaires pour surveiller les dépenses de campagne, en particulier en ligne, à l’aide de méthodes à jour ;
* revoient les catégories actuelles de dépenses et les méthodes de calcul des limites des dons et des dépenses politiques pour les adapter à l’environnement en ligne ;
* examinent l’efficacité des quotas, limites et catégories d’informations à transmettre actuellement appliqués aux dépenses électorales eu égard à l’essor de la publicité politique en ligne ;
* examiner le développement de nouvelles méthodes de financement, telles que les crypto-monnaies, qu'il est difficile de relier à des organisations, personnes et/ou États spécifiques, mais qui sont de plus en plus utilisées pour la collecte de fonds/dons par les acteurs politiques en Europe.

**4. Transparence, responsabilité et explicabilité des systèmes algorithmiques**

4.1. Étant donné le contexte actuel, marqué par la surabondance d’informations, la difficulté à retenir l’attention et la polarisation du débat public, et conformément à la Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d’internet, les États devraient élaborer des politiques de corégulation couvrant les systèmes algorithmiques qui régissent la diffusion des contenus en ligne et spécifiquement la publicité et la communication politiques, en vue de diversifier l’exposition aux informations. Cette diversité peut être améliorée, entre autres, en modifiant la présentation des recommandations, en offrant une navigation interactive dans des séries de recommandations différentes ou en permettant aux citoyens de modifier leurs paramètres de recommandation.

4.2. Les États, dans le cadre de systèmes de corégulation, devraient exiger la transparence des systèmes algorithmiques à un degré suffisant pour assurer leur conformité avec les normes internationales de droits de l’homme, et en particulier avec la Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l’homme. Les algorithmes utilisés par des acteurs publics et privés pour classer et afficher la publicité politique, le matériel de communication électorale et les informations relatives à la politique et aux sujets d’actualité devraient être transparents et vérifiables, ayant égard en particulier des potentiels biais et inexactitudes des systèmes utilisés. À cette fin, les États devraient :

* élaborer des cadres, des normes et des politiques sur la transparence et l’explicabilité des algorithmes, conformément à la Recommandation CM/Rec(2020)1 ;
* attribuer aux autorités de régulation indépendantes les compétences et les ressources nécessaires pour analyser les algorithmes et en réaliser l’audit ;
* veiller à ce que ces autorités assurent un suivi régulier et public, assorti de rapports, sur la transparence et les biais des algorithmes ;
* créer des possibilités pour les groupes multipartites de répondre aux préoccupations liées au déploiement des algorithmes, en offrant à un plus large éventail de parties prenantes, y compris la société civile et les représentants des partis politiques, de participer aux processus d'élaboration des politiques ;
* imposer aux plateformes en ligne de publier, régulièrement et en temps voulu, des rapports sur la transparence et des statistiques sur l’emploi des algorithmes dans la curation de contenu, précisant notamment comment elles classent et profilent les messages de campagne, modèrent ces contenus et ciblent les utilisateurs qui y sont exposés ;
* veiller à ce que les plateformes en ligne intègrent à leurs processus des mécanismes de retours et d’audit en continu sur les systèmes algorithmiques et leur application.

**5. Modération du contenu et traitement des comptes problématiques**

5.1. Les États devraient adopter des mesures de corégulation pour veiller à ce que les plateformes en ligne concernées prévoient des garanties contre les représentations déformées et la diffusion intentionnelle de désinformation politique, tout en assurant le plein respect de la liberté d’expression et de l’anonymat et la confidentialité des communications privées, ainsi que de toutes les autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe.

5.2. En ce qui concerne le paragraphe 5.1., les États devraient exiger des plateformes en ligne qu’elles appliquent des systèmes de transparence étiquetant clairement comme tels les comptes et les procédés automatiques, afin que leurs activités ne puissent être confondues avec des interactions humaines.

5.3. En ce qui concerne le paragraphe 5.1, les États devraient veiller à ce que toute mesure visant à limiter la diffusion de contenus préjudiciables soit conforme à l'État de droit et aux droits de l'homme tels qu'énoncés dans la Convention et à toutes les autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe. Pour que le public puisse prendre connaissance de l’ensemble des politiques et actions entreprises à cet égard, les États devraient exiger des plateformes en ligne qu’elles établissent régulièrement, dans le respect des règles applicables de protection des données, des rapports sur les leurs mesures de modération des contenus ainsi que sur les contenus et les comptes bloqués, supprimés ou déclassés de manière transparente, sous forme de données lisibles par machine, y compris les motifs des actions entreprises. Les États devraient aussi obliger les plateformes en ligne à coopérer avec les autorités compétentes et à leur fournir les données nécessaires à une supervision indépendante.

5.4. Les États devraient exiger des plateformes en ligne qu’elles améliorent la surveillance des placements de publicités en vue de réduire les revenus des auteurs de désinformation politique. Les États devraient aussi obliger les plateformes en ligne à coopérer avec les autorités compétentes et à leur fournir les données nécessaires à une supervision indépendante. Ces obligations devraient être appliquées conformément aux normes applicables du Conseil de l'Europe.

5.5. Les États devraient exiger des plateformes en ligne des politiques transparentes sur les règles et les critères qu’elles appliquent pour publier et retirer des communications politiques.

5.6. Les États peuvent exiger des plateformes en ligne que dans un cadre de corégulation, elles contribuent en période électorale à faire appliquer les règles de silence électoral ou l’interdiction des sondages d’opinion.

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

**6. Vie privée, consentement et microciblage**

6.1. Les États devraient examiner les incidences de la publicité politique ciblée ou microciblée sur le comportement de vote des citoyens ainsi que sur leur droit à l’information, dont l’accès aux informations et l'exposition à des points de vue politiquement divers, et sur le droit à la libre expression de l’opinion sur le choix du corps législatif. À cette fin, les États devraient s’assurer que leurs législations et politiques de protection des données applicables dans le contexte des campagnes et de la communication électorales respectent pleinement les exigences de protection des données prévues par les cadres juridiques existants en la matière, dont les normes internationales énoncées dans la Convention 108 et la Convention 108 modernisée.

6.2. Les États devraient veiller à ce que les plateformes en ligne informent les citoyens, au cas par cas, sur les raisons pour lesquelles ils sont ciblés par des publicités politiques, avec le même degré de finesse que celui accessible aux annonceurs pour sélectionner leurs destinataires.

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

6.4. Les États devraient prévoir des mécanismes formels de collaboration entre les autorités de régulation indépendantes et les autorités chargées de la protection des données, afin de leur permettre de définir efficacement des orientations sur le microciblage politique pour informer les citoyens de leurs droits en matière de protection des données.

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

**7. Couverture médiatique des campagnes électorales**

7.1. Vu l’impact des médias sur la formation de l’opinion publique, les principes généraux suivants, énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2007)15 concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, devraient être considérés comme toujours valables au-delà des mutations du paysage des médias et de l’information :

* non-intervention des autorités publiques dans les activités des journalistes et des médias ;
* mesures de protection contre les attaques, les intimidations ou les autres pressions illégales sur les médias ;
* indépendance éditoriale des médias ;
* égalité et équité du traitement appliqué aux concurrents politiques dans les médias qui sont la propriété des pouvoirs publics ;
* respect des normes professionnelles et éthiques des médias, dont les mesures d’autorégulation des médias ;
* transparence et accès aux médias ;
* droit de réponse ou recours équivalents ;
* transparence sur les sondages d’opinion politiques ;
* possibilité de prévoir un « jour de réflexion ».

7.2. Afin de refléter l’impact des différents médias dans un contexte de convergence, toutes les exigences réglementaires fondées sur les principes existants devraient être proportionnées et progressives, conformément aux normes énoncées dans la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias.

7.3. Vu l’influence toujours considérable des médias audiovisuels sur l’opinion publique, les cadres réglementaires devraient imposer à ces médias, et notamment aux médias linéaires publics et privés, de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale. Dans la mesure où les partis politiques et les candidats sont autorisés à acheter de l’espace publicitaire à des fins électorales, l’ensemble des partis et des candidats doit pouvoir le faire à égalité de conditions et de tarifs.

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

7.5. L’éducation aux médias et à l’information, dont les compétences numériques et la réflexion critique, constitue une part essentielle de la citoyenneté dans le nouvel environnement en ligne et une condition préalable à une participation informée de chacun à la vie politique d’un pays, aussi bien comme électeur que comme responsable politique. Les États devraient promouvoir l’éducation aux médias et à l’information dans les programmes scolaires, dans les cursus d’apprentissage tout au long de la vie et à travers des programmes de soutien aux médias, en particulier aux médias associatifs et de service public.