ÉTUDES DOCTRINALES

LES DISPOSITIFS DU DROIT ÉLECTORAL BELGE FACE AUX NOUVELLES RÉALITÉS DES CAMPAGNES ÉLECTORALES : LE CAS DES RÉSEAUX SOCIAUX*

PAR

JUSTINE DECOLLE

ET

VALENTIN SPELEERS**

PLAN

Introduction 318
I. Les dépenses de propagande électorale 320
A. L'encadrement des dépenses de propagande électorale par la loi du 4 juillet 1989 320
B. L'impact des réseaux sociaux sur les règles relatives à la limitation des dépenses de propagande électorale 322
1. Transparence 322
2. Effectivité 323
3. Quelles évolutions à l'avenir ? 324
a) Les propositions récentes de modification de la loi du 4 juillet 1989 324
1. La proposition de loi du 14 novembre 2023 324
2. La proposition de loi du 15 janvier 2024 325
b) La modification de l'article 5 de la loi du 4 juillet 1989 327

* Le présent article est une version actualisée d'une étude réalisée dans le cadre d'un projet de recherche international intitulé « e-Delib: Democracy and Liberties in the Digital Age: Towards E-Democracy by Law », auquel participe le Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO) de l'UCLouvain. Cette étude a été présentée et discutée lors d'un séminaire organisé à l'Università Roma Tre (Rome) du 12 au 14 juin 2024. Les auteur.e.s tiennent à remercier le Professeur Marc Verdussen pour son accompagnement et ses conseils dans la rédaction de cette étude.

** Justine Decolle est assistante au Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO) de l'UCLouvain. Valentin Speleers est assistant et doctorant au Centre de recherche sur l'État et la Constitution (CRECO) de l'UCLouvain et au Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles (CIRC) de l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

II. Le cordon sanitaire médiatique applicable en Communauté française 327
A. La règle du cordon sanitaire médiatique et sa mise en œuvre en vue des élections du 9 juin 2024 327
B. Un cordon médiatique sur les réseaux sociaux ? 331
1. La prise en compte des réseaux sociaux dans les dispositifs électoraux 332
2. La Charte de la démocratie 332
3. La régulation par les réseaux sociaux 332
a) La réglementation des publicités payantes 332
b) Les conditions générales d'utilisation des plateformes 333
4. L'analyse sous l'angle du régime des restrictions à la liberté d'expression 334
a) La proposition de loi du 25 mars 2021 modifiant le Code pénal et le Code judiciaire en vue d'obliger les réseaux sociaux à respecter la liberté d'expression de leurs utilisateurs 334
b) Les observations à la lumière du cordon sanitaire 335
1. Le caractère écrit des publications sur les réseaux sociaux 335
2. La conformité des mesures restrictives à la liberté d'expression 335
Conclusion 338

Introduction

À l'instar de toutes les personnes physiques et morales qui s'expriment dans l'espace public, les partis politiques disposent désormais de la possibilité de transmettre leurs messages en utilisant les plateformes numériques organisées sur les réseaux sociaux. Cette possibilité existe aussi pour les candidates et les candidats qui, au moment des élections, se présentent sur les listes déposées par les mêmes partis politiques.

Si cette « numérisation » des campagnes électorales recèle d'indéniables atouts sur le plan de l'accessibilité de l'information politique, elle n'en est pas moins problématique au regard des règles encadrant le fonctionnement des partis politiques. En effet, ces dernières décennies, plusieurs dispositifs normatifs ont vu le jour en Belgique pour organiser les campagnes électorales menées par les partis politiques et par celles et ceux qui se présentent sous l'égide de ces partis. Ces dispositifs ne sont pas toujours bien adaptés à l'incursion des réseaux sociaux dans les campagnes électorales. C'est notamment le cas de deux dispositifs : un dispositif législatif relatif à l'encadrement des dépenses de propagande électorale et un dispositif, cette fois non législatif, connu sous le nom de « cordon sanitaire médiatique ». C'est essentiellement l'effectivité

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

de ces dispositifs qui est mise à mal par les nouvelles possibilités offertes par les plateformes numériques(1).

La présente contribution entend à la fois mettre à plat ces questions et mettre en avant quelques pistes de solution. Le sujet revêt une actualité brûlante dans la mesure où l'année 2024 a rimé en Belgique avec deux « Super Sundays ». Le 9 juin 2024, les élections de la Chambre des représentants et des Parlements fédérés ont été couplées avec les élections au Parlement européen. Quatre mois plus tard, le 13 octobre 2024, les électrices et les électeurs ont été convoqués pour élire les conseils provinciaux et communaux.

Dans une première partie, nous aborderons le dispositif de limitation et de contrôle des dépenses de propagande électorale. Après avoir décrit les bases de ce dispositif à partir des quelques dispositions de droit belge pertinentes, nous nous concentrerons sur la question principale qui nous occupe, à savoir l'impact de l'arrivée des campagnes électorales sur les réseaux sociaux par rapport aux règles encadrant les dépenses de propagande électorale. Enfin, il sera question de voir quelles peuvent être les évolutions envisageables, notamment au regard des propositions de loi récentes visant à modifier les règles dans ce domaine.

Dans une seconde partie, nous nous attacherons à analyser le « cordon sanitaire médiatique » applicable dans une entité fédérée, la Communauté française. Nous expliquerons ce qu'il y a lieu d'entendre par « cordon sanitaire médiatique » et nous nous pencherons sur sa mise en œuvre en vue des élections du 9 juin 2024. Puis, de la même manière que nous l'avons fait pour la première partie, nous examinerons la question de la transposition des règles relatives au cordon sanitaire médiatique sur les réseaux sociaux. À cet égard, il sera question d'analyser successivement la prise en compte des réseaux sociaux dans les dispositifs électoraux, la Charte de la démocratie signée par les présidents des partis politiques francophones, ainsi que la régulation des réseaux sociaux, du point de vue notamment de la règlementation des publicités payantes et les conditions générales d'utilisation des plateformes. Enfin, ces règles seront évaluées sous l'angle du régime des restrictions à la liberté d'expression. Cette évaluation sera menée spécialement au regard de la proposition de loi du 25 mars 2021 « modifiant le Code pénal et le Code judiciaire en vue d'obliger les réseaux sociaux à respecter la liberté d'expression de leurs utilisateurs ». S'agissant de cette proposition de loi, nous formulerons quelques observations à la lumière du cordon sanitaire.

L'étude des liens entre campagnes électorales et réseaux sociaux aurait pu nous conduire à intégrer une analyse au regard du droit des données à caractère personnel. Nous ne traiterons pas de cette thématique dans la présente contribution, mais tenons à souligner qu'en vue des élections qui se sont tenues

(1) Nous entendons ici les termes « réseaux sociaux », « plateformes numériques », « plateformes en ligne » et « plateformes » comme synonymes.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

en 2024, l'Autorité belge de protection des données a adopté une note relative aux principes fondamentaux du traitement de données à caractère personnel à des fins d'envois personnalisés de propagande électorale et au respect de la vie privée des citoyens (2). L'utilisation des données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques fait également l'objet d'une déclaration adoptée par le Comité européen de la protection des données (3).

I. Les dépenses de propagande électorale

A. L'encadrement des dépenses de propagande électorale par la loi du 4 juillet 1989

Un système de plafonnement des dépenses électorales (4) est organisé par la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (5). Ce système de limitation vise avant tout à assurer l'égalité entre les partis politiques et entre les candidats (6).

(2) Note de l'autorité belge de protection des données sur le traitement des données dans le cadre des élections (2024), disponible à l'adresse : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/professionnel/themes/elections (consulté le 30 avril 2024). Cette note est l'occasion pour l'APD d'attirer « l'attention sur l'utilisation de (nouveaux) instruments numériques, comme le recours à l'analyse de données, l'utilisation de techniques de microciblage et d'autres technologies numériques pour établir le profil de citoyens sur la base duquel ils recevront des messages de campagne électorale ciblés ». En outre, l'Autorité de protection des données a adressé, aux grands partis politiques de Belgique, un courrier destiné à rappeler les règles en matière de protection des données à caractère personnel. Ainsi, elle indique les mesures à respecter notamment au regard des mécanismes de ciblage en ligne sur les plateformes de réseaux sociaux (voy., à cet égard : https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/elections-octobre-2024-lettre-aux-presidents-de-partis-politiques.pdf, consulté le 4 octobre 2024). Le site de l'Autorité de protection a également mis à disposition un certain nombre de rappels des règles en matière de publicité électorale (voy. https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/actualites/2024/10/03/elections-communales-un-nouveau-rappel-des-regles-en-matiere-de-publicite-electorale, consulté le 4 octobre 2024).

(3) Déclaration du Comité européen de la protection des données n° 2/2019 sur l'utilisation des données à caractère personnel dans le cadre des campagnes politiques, adoptée le 13 mars 2019, disponible à l'adresse : https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/201902_edpb_statementonelections_fr.pdf (consulté le 30 avril 2024).

(4) M. Verdussen, « Le financement des campagnes électorales », in F. Bouhon et M. Reuchamps (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3e éd., Bruxelles, Bruylant, 2024, p. 250.

(5) Loi du 4 juillet 1989 « relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques », *M.B.*, 20 juillet 1989 (ci-après : loi du 4 juillet 1989), p. 12715.

Il y a également lieu de relever l'existence de lois similaires applicables aux élections au sein des entités fédérées, ainsi qu'au niveau européen. Il s'agit de la loi du 19 mai 1994 « réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques et de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen ».

(6) M. Verdussen, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *Annales de droit de Louvain*, 1990, p. 278.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

En son article 4, § 1er, la loi donne une définition positive de ce qui doit être considéré comme une dépense électorale(7). Il y est prévu que les dépenses de propagande électorale englobent tous les coûts associés à des messages oraux, écrits, sonores ou visuels visant à favoriser un parti politique et ses candidats. Ces dépenses sont comptabilisées dans les quatre mois précédant les élections ordinaires. En cas d'élections extraordinaires, les dépenses comptabilisées sont celles qui sont effectuées entre la publication de l'arrêté royal convoquant les collèges électoraux de la Chambre des représentants et le jour des élections. L'éventuel temps écoulé entre le début de la période de quatre mois et la publication de l'arrêté royal de convocation des collèges électoraux est pris en compte si celui-ci est publié après le début de cette période. Il est important de souligner que « la date à laquelle ces dépenses ont été engagées ou payées n'a aucune espèce d'incidence. Les dépenses retenues sont celles qui sont occasionnées par des actes se situant dans la période considérée, même si ces dépenses ont été consenties avant cette période »(8). Nous y reviendrons plus loin. Précisons que l'article 4, § 2, assimile les dépenses engagées par des tiers en faveur de partis politiques ou de candidats à la notion de dépenses de propagande électorale.

En son article 4, § 2, la loi donne une définition négative des dépenses électorales. Le législateur considère notamment que des « dépenses engagées, au cours de la période électorale, dans le cadre du fonctionnement normal du parti, comme l'organisation de congrès et de réunions »(9), ne sont pas des dépenses de propagande électorale.

L'utilisation de certains moyens de propagande électorale durant la période de référence est également encadrée(10). L'article 5 de la loi précitée interdit, par exemple, aux partis politiques et aux candidats d'utiliser des panneaux ou affiches publicitaires commerciaux, de distribuer ou de vendre des gadgets, ou encore de diffuser des spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma. Nous reviendrons sur cette disposition, qui pourrait s'avérer d'une grande utilité pour la mise en œuvre de mesures relatives à l'utilisation des réseaux sociaux durant les campagnes électorales.

Notons que, jusqu'en 2014, les messages payants sur Internet étaient interdits. Le retrait de cette interdiction de la loi du 4 juillet 1989 tient notamment aux « difficultés inhérentes à ce média pour identifier avec certitude le caractère payant ou non d'un message sur Internet »(11). Les travaux préparatoires

(7) Voy. T. Gaudin, « La régulation juridique des partis politiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020, n° 2483-2484, p. 29.

(8) M. Verdussen, « La limitation et le contrôle des dépenses de propagande électorale », *op. cit.*, p. 299.

(9) M. Verdussen, « Le financement des campagnes électorales », *op. cit.*, p. 251.

(10) M. Verdussen, « Partis politiques », in M. Uyttendaele et M. Verdussen (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 620.

(11) Proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-2969/3, p. 19.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

évoquent également le caractère dépassé – au regard du développement actuel des technologies – de la distinction entre presse écrite et numérique(12).

B. L'impact des réseaux sociaux sur les règles relatives à la limitation des dépenses de propagande électorale

La période de quatre mois précédant les élections, dite de « prudence », n'avait jusqu'ici fait l'objet d'aucun grand contournement. En effet, les partis politiques ainsi que les candidats faisaient en sorte de respecter à la lettre cette période, durant laquelle les dépenses occasionnées étaient contrôlées sous peine de se voir infliger de lourdes sanctions. C'était toutefois sans compter l'arrivée des nouvelles plateformes. En effet, comme l'a soulevé le Comité d'experts sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (M.S.I.-M.E.D.) dans un rapport sur l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, « les nouvelles technologies de l'internet posent des défis aux institutions en place et aux principes de la régulation de la communication électorale tels que la liberté d'association, les limites de dépenses et la règlementation de la publicité politique »(13). Le Comité soulève également un risque de rupture de l'égalité entre les partis établis de longue date et les nouvelles formations politiques. Il souligne par ailleurs le fait qu'au contraire des journalistes qu'elles remplacent, les nouvelles plateformes qui occupent désormais une position importante n'ont pas pour autant adopté des règles déontologiques. Or, selon le Comité d'experts, cela « représente une menace pour les élections et ouvre des opportunités aux pratiques de corruption »(14).

L'arrivée des campagnes électorales sur ces nouvelles plateformes a suscité plusieurs questions, notamment au regard des systèmes de contrôle des dépenses électorales. La loi du 4 juillet 1989 ne prévoit en effet pas de disposition spécifique encadrant les campagnes sur les réseaux sociaux. Dès lors, des questions relatives à l'encadrement des dépenses de propagande électorale se posent(15). Nous aborderons successivement la question de la transparence (1), de l'effectivité (2), et des évolutions de ce régime (3).

1. Transparence

L'étude du Comité d'experts – réalisée au sein du Conseil de l'Europe en 2017 – relative à l'utilisation d'Internet dans les campagnes électorales fait état de la difficulté de rapporter de manière exacte les dépenses des partis

(12) *Ibidem*.

(13) E. Brogi, P.-F. Docquir, M. Donde, N. Fercher, G. Guthus, I. Makharadze, H. Mandic, T. McGonagle, N. Reijnders, H. Sousa, D. Tambini, J. Trappel et M. Zaric (M.S.I.-M.E.D.), *Étude relative à l'utilisation d'internet dans les campagnes électorales*, *DGI (2017)11*, p. 13.

(14) *Ibidem*.

(15) Cette contribution ayant été écrite avant le scrutin du 9 juin 2024, nos propos pourront être complétés au regard d'éventuels autres éléments ou questions dont la pertinence apparaîtrait à l'occasion de et après ce scrutin.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

politiques sur les réseaux sociaux(16). Elle relève en particulier l'impossibilité de différencier les réseaux sociaux et le numérique(17). Par ailleurs, il y est également soulevé que « ces nouvelles formes de publicité numérique sont moins bien comprises que les types antérieurs et sont par nature moins transparentes. Elles pourraient rendre obsolètes les définitions et les limites fondées sur des médias spécifiques et empêcher l'ensemble du dispositif de garantir l'équité des règles du jeu »(18).

Cet élément doit être nuancé, dans le contexte belge. En effet, la loi du 4 juillet 1989 impose aux partis politiques et aux candidats d'établir une déclaration de dépenses électorales(19). Cette déclaration écrite se fait au moyen d'un formulaire établi par le ministre de l'Intérieur. Ce formulaire contient une rubrique dédiée à la « publicité dans les médias traditionnels », mais aussi une rubrique intitulée « campagne numérique », dans laquelle plusieurs subdivisions permettent de préciser les dépenses effectuées. Celles-ci portent sur la production de sites ou de pages internet, la publicité sur les sites internet des tiers, la publicité sur les réseaux sociaux (Facebook, Instagram, TikTok, *etc.*) ainsi qu'une case « Autres » (relative par exemple à un courriel, sms, WhatsApp, boost de publication, logiciel d'analyse, *etc.*)(20). Cette nouveauté pose à notre sens la question de savoir s'il existe toujours des obstacles à une évaluation des dépenses des partis politiques et des candidats sur les réseaux sociaux.

2. Effectivité

Une seconde question fondamentale consiste à se demander si, dans leur mouture actuelle, les normes encadrant les dépenses de propagande électorale atteignent le degré d'effectivité qui peut en être attendu. Cette question se pose notamment au regard des possibilités technologiques qu'offrent les réseaux sociaux dans la publication et la republication du contenu.

Les réseaux sociaux permettent en effet aux personnes qui les utilisent de commenter, de partager, et même de republier du contenu. Il est donc possible qu'un message publié par un parti politique avant l'entame de la période de prudence soit repartagé ou republié au cours de la période de comptabilisation et de contrôle des dépenses de propagande électorale. Compte tenu des règles expliquées *supra*, par quel acte faut-il considérer que la dépense a été occasionnée ? S'agit-il de la publication initiale ou de sa republication ? Il faudrait, à notre sens, considérer que c'est la publication initiale qui a initié la dépense.

(16) E. Brogi, P.-F. Docquir, M. Donde, N. Fercher, G. Guthus, I. Makharadze, H. Mandic, T. McGonagle, N. Reijnders, H. Sousa, D. Tambini, J. Trappel et M. Zaric (M.S.I.-M.E.D.), *Étude relative à l'utilisation d'internet dans les campagnes électorales*, *op. cit.*, p. 18.

(17) *Ibidem*.

(18) *Ibidem*, p. 14.

(19) Loi du 4 juillet 1989, précitée, art. 6, al. 3.

(20) Service public fédéral Intérieur, élections simultanées du 9 juin 2024, https://elections.fgov.be/candidats-depenses-electoralesfinancement-de-partis-politiques/modeles-en-matiere-de-depenses-0 (consulté le 14 avril 2024).

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

Les messages politiques republiés ou repartagés ont toutefois également vocation à entrer dans le processus de campagne électorale.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de se demander si la loi du 4 juillet 1989 est à même de prendre en compte les nouvelles réalités qu'implique l'arrivée des campagnes électorales sur les réseaux sociaux. En effet, les garanties mises en place par cette loi pour assurer l'égalité entre les partis politiques et les candidats pourraient ne plus suffire au vu du détournement potentiel permis par les réseaux sociaux.

3. Quelles évolutions à l'avenir ?

Il est certain que le flou juridique qui pèse sur l'encadrement des dépenses de propagande électorale sur les réseaux sociaux mérite d'être clarifié. La question se pose donc de savoir comment il est possible de remédier à cette absence de règle précise. Nous mentionnerons d'abord l'existence de deux propositions de loi déposées par deux partis politiques en vue de modifier la loi du 4 juillet 1989 (a). Ensuite, nous évoquerons la possible modification de l'article 5 de cette loi (b).

a) Les propositions récentes de modification de la loi du 4 juillet 1989

Le monde politique belge ne semble pas totalement inconscient des difficultés que peuvent poser les réseaux sociaux au regard des règles encadrant les dépenses de propagande électorale. En effet, deux propositions de loi – respectivement déposées en 2023 et en 2024 – visent à réguler l'utilisation des réseaux sociaux dans le cadre des campagnes électorales.

1. La proposition de loi du 14 novembre 2023

Une première proposition de loi a été déposée le 14 novembre 2023 par le parti politique « Défi » (Démocrate Fédéraliste Indépendant). Celle-ci a vocation à « instaurer deux nouvelles limites à inscrire dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, afin de modérer les dépenses des partis politiques concernant les messages diffusés sur les réseaux sociaux »(21).

Constatant que les partis politiques belges ont dépensé, durant l'année 2022, près de 5 millions d'euros pour générer des publicités sur les réseaux sociaux,

(21) Proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, en vue de limiter les dépenses électorales des partis sur les réseaux sociaux, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n° 55-3685/1, p. 3.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

cette proposition entend poser une limite aux dépenses que peuvent engager les partis politiques sur ces plateformes. Les parlementaires qui en sont à l'origine proposent de fixer cette limite à 300.000 euros (22). Ils souhaitent aussi étendre – uniquement pour les dépenses susmentionnées – la « période de prudence » à 48 mois. L'objectif de cette seconde limite est clair : il s'agit « d'éviter que les partis politiques ne contournent la première limitation de dépenses fixées à 300.000 euros en dépensant un budget déraisonnable en dehors d'une période électorale actuellement trop restreinte » (23). Ce second volet rejoint nos propos relatifs à l'effectivité des règles actuelles au regard des potentiels technologiques que permettent les réseaux sociaux. L'extension de la « période de prudence » pour les dépenses effectuées sur ces plateformes permettrait en effet de mettre fin au détournement de la règle actuelle dont nous avons fait état ci-avant.

2. La proposition de loi du 15 janvier 2024

Une seconde proposition de loi a été déposée le 15 janvier 2024 par *Vooruit* (parti social-démocrate néerlandophone). Elle entend « interdire les dépenses publicitaires sur les réseaux sociaux, tant pendant les campagnes et les périodes électorales qu'en dehors de celles-ci » (24). Une telle ingérence dans le droit à la liberté d'expression serait-elle conforme à l'article 19 de la Constitution et à l'article 10 de la C.E.D.H. ?

Si le législateur fédéral adopte le texte, il répondra sans aucun doute à l'exigence belge de légalité au sens formel. En vertu de celle-ci, les ingérences dans les droits fondamentaux doivent être contenues dans une norme adoptée par une assemblée démocratiquement élue (25), ce qui est le cas de la Chambre des représentants. Par ailleurs, le législateur doit avoir fixé les éléments essentiels de l'ingérence (26). Cet aspect est également satisfait. L'interdiction faite aux partis politiques de publier, sur les réseaux sociaux, des messages de propagande payants ou de faire des annonces payantes sur ces plateformes, durant et en dehors de la « période de prudence », ainsi que les sanctions pénales assorties au non-respect de cette interdiction figurent dans le texte proposé,

(22) *Ibidem*.

(23) *Ibidem*, p. 5.

(24) Proposition de loi du 15 janvier 2024 modifiant, en ce qui concerne l'interdiction des dépenses publicitaires sur les réseaux sociaux, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n° 55-3774/1, p. 1.

(25) S. Van Drooghenbroeck et C. Rizcallah, « Le principe de la légalité des limitations aux droits et libertés », in L. Detroux, M. El Berhoumi et B. Lombaert (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 30.

(26) C.E., avis n° 39.942/AG, donné le 18 avril 2016 sur une proposition de loi visant à garantir un service minimum dans le cadre des missions de service public et des missions d'intérêt général, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 51-0604/2, p. 11 ; S. Van Drooghenbroeck et C. Rizcallah, « Le principe de la légalité des limitations aux droits et libertés », *op. cit.*, p. 29.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

sans délégation d'un quelconque élément essentiel de la restriction au pouvoir exécutif(27).

L'interdiction des dépenses publicitaires sur les réseaux sociaux devrait également satisfaire le critère de légitimité. À cet égard, on peut noter que les parlementaires à l'origine de la proposition la justifient de plusieurs manières. Leurs motifs tiennent principalement à une volonté d'assurer des débats politiques fondés « sur des arguments et des idées, et non plus sur la question de savoir qui a consacré le plus d'argent aux réseaux sociaux »(28). Les instigateurs de la proposition considèrent en effet que la qualité, l'indépendance et la transparence ne sont pas garanties de la même manière sur les plateformes numériques que dans les autres médias, et soulignent des risques liés à l'utilisation des algorithmes, tels que la désinformation(29). La légitimité de cette mesure pourrait donc être établie, en liant ces objectifs à la défense des droits d'autrui, mentionnée à l'article 10, § 2, de la C.E.D.H. On peut effectivement considérer qu'en poursuivant un objectif d'assainissement du débat politique sur les réseaux sociaux, il en va *in fine* de la défense des candidats et des électeurs.

La nécessité de cette interdiction dans une société démocratique – donc, sa proportionnalité au sens large – soulève cependant certains doutes. Il est d'abord permis de douter de son adéquation. Supprimer la possibilité d'effectuer des dépenses électorales sur les réseaux sociaux permet uniquement d'agir sur la publicité payante. Les réseaux sociaux continueraient dès lors à servir de *forum* dans le contexte électoral puisque les propos publiés grâce aux autres moyens de communication disponibles sur ces plateformes resteraient diffusables. L'effet de la mesure proposée serait ainsi de déplacer la source du problème plutôt que de venir à bout de celui-ci. On n'assisterait alors plus à une course à la dépense publicitaire, mais à une course à l'énergie déployée pour générer le plus grand nombre de publications. L'interdiction envisagée n'est dès lors pas non plus nécessaire. Des voies alternatives, moins attentatoires, existent. On pense notamment à l'introduction d'un plafond des dépenses concernées, ce qui est d'ailleurs l'objet de la proposition précédemment analysée.

Enfin se pose la question de la proportionnalité au sens strict. La Cour européenne des droits de l'homme admet qu'il peut être « nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles », afin de garantir « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps

(27) Proposition de loi du 15 janvier 2024 modifiant, en ce qui concerne l'interdiction des dépenses publicitaires sur les réseaux sociaux, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n° 55-3774/1, pp. 6 et 7.

(28) *Ibidem*, p. 4.

(29) *Ibidem*.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

législatif »(30). La Cour considère cependant que l'expression politique doit faire l'objet d'un degré de protection accru, puisque la liberté d'expression est une des « conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », et qu'il est « particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement »(31).

Si la loi du 4 juillet 1989 devait être modifiée en ce sens, elle pourrait faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle pour violation de la liberté d'expression.

b) La modification de l'article 5 de la loi du 4 juillet 1989

Un autre point d'entrée pour réguler l'utilisation des réseaux sociaux dans les campagnes électorales se situe dans l'article 5 de la loi du 4 juillet 1989. En effet, cette disposition permet d'encadrer l'utilisation de certains moyens de propagande électorale. Ainsi, il serait imaginable d'inscrire l'utilisation des réseaux sociaux comme un moyen de propagande électorale en tant que tel, tombant dès lors sous l'empire de cet article. Cette solution permettrait donc d'organiser l'utilisation des réseaux sociaux dans les campagnes électorales par un autre moyen que la limitation des dépenses de propagande électorale.

Il y a lieu de souligner qu'une modification de l'article 5 permettrait d'encadrer clairement l'utilisation des réseaux sociaux comme moyen de propagande électorale. Ainsi, cela constituerait une mesure plus efficace pour faire face aux détournements dont peuvent faire l'objet les règles encadrant les dépenses de propagande électorales. En effet, la prise en compte de l'utilisation des réseaux sociaux dans le cadre des campagnes électorales par la loi du 4 juillet 1989 permettrait au législateur de régler les cas dans lesquels les réseaux sociaux peuvent être utilisés au cours des périodes électorales, et ce de manière plus certaine que par une limitation des dépenses relatives à cette utilisation.

II. Le cordon sanitaire médiatique applicable en Communauté française

A. La règle du cordon sanitaire médiatique et sa mise en œuvre en vue des élections du 9 juin 2024

La règle du cordon sanitaire médiatique, propre aux services de médias audiovisuels (ci-après : S.M.A.) francophones, « consiste à empêcher que les

(30) Cour eur. D.H., arrêt *Bowman c. Royaume-Uni* du 19 février 1998, § 43. Voy. également Q. Van Enis, « L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale », in F. Bouhon et M. Reuchamps (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2024, pp. 319-354.

(31) Cour eur. D.H., arrêt *Bowman c. Royaume-Uni* du 19 février 1998, § 42 ; Cour eur. D.H., arrêt *Brzezinski c. Pologne* du 25 juillet 2019, § 55.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

partis, représentants ou mouvements non respectueux des principes et valeurs démocratiques (dont les partis d'extrême droite et les partis religieux fondamentalistes tels que les partis islamistes) ne puissent disposer d'un temps de parole libre en direct »(32).

L'article 3, § 1er, de la loi du 16 juillet 1973(33), dite « du Pacte culturel », prévoit que « les autorités publiques doivent associer les utilisateurs et toutes les tendances idéologiques et philosophiques à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique culturelle, selon les modalités prévues par la présente loi, *et pour autant qu'ils acceptent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment* » (nous soulignons). La section du contentieux administratif du Conseil d'État considère que la RTBF (Radio-télévision belge de la Communauté française) peut exclure les propos des membres de partis liberticides en combinant cette disposition avec l'article 7, § 1er, du décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant le statut de la RTBF(34), en vertu duquel elle « ne peut produire ou diffuser des émissions contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine, et notamment contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence, en particulier pour des raisons de race, de sexe ou de nationalité ou tendant à la négation, la minimisation, la justification, l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la Seconde Guerre mondiale ou toute autre forme de génocide ».

Il faut également souligner que l'article 3.2.2-1, § 1er, du décret de la Communauté française du 4 février 2021 relatif aux médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (décret S.M.A./S.P.V.)(35) dispose en ce qui concerne les médias de proximité qu'« en arrêtant son offre de programmes, le média de proximité veille à ce que la qualité et la diversité des programmes offerts permettent de rassembler les publics les plus larges possibles, d'être un facteur de cohésion sociale, tout en répondant aux attentes des minorités socioculturelles, et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, *en excluant les courants d'idées non démocratiques*, sans discrimination,

(32) B. Biard, « La lutte contre l'extrême droite en Belgique II. Cordon sanitaire médiatique, société civile et services de renseignement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021, n° 2425-2525, p. 6. Voy. également A. Mayence et L. Rigaux, « Le contrôle de l'accès aux médias audiovisuels durant la campagne électorale en Communauté française », *Administration publique. Trimestriel*, 2020, pp. 47-70 ; Q. Van Enis, « L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale », *op. cit.*, pp. 343-344.

(33) Loi du 16 juillet 1973 « garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques », *Moniteur belge* (ci-après : *M.B.*), 16 octobre 1973, p. 11706. Voy. notamment, pour des analyses approfondies de ces dispositions, H. Dumont, P. Mandoux, A. Strowel et F. Tulkens (dir.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000 ; E. Cruysmans et M. Lys, « Quel accès aux médias de service public pour les partis politiques liberticides et les "petits" partis ? », *Journal des tribunaux*, 2014, pp. 344-349.

(34) Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 « portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française », *M.B.*, 28 août 1997, p. 22018.

(35) Décret de la Communauté française du 4 février 2021 « relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos », *M.B.*, 26 mars 2021, p. 29036.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

notamment culturelle, ethnique, sexuelle, idéologique ou religieuse et sans ségrégation sociale » (nous soulignons).

La règle d'exclusion des partis liberticides des antennes trouve également sa place dans le règlement relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale (36). Ce règlement a été adopté par le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après : C.S.A.), qui est chargé de la régulation des S.M.A. en Communauté française. On peut en effet lire à l'article 14 de ce règlement que « les éditeurs ne donnent pas d'accès direct sur leurs services de médias audiovisuels et dans les contenus associés qu'ils développent sur d'autres plateformes, à l'expression des représentants de partis, mouvements ou tendances politiques relevant de courants d'idées non démocratiques ou prônant ou ayant prôné habituellement des doctrines ou messages » discriminatoires ou incitant à la haine, négationnistes, « basés sur des distinctions, dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention [européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales] », ainsi que les messages « visant à la destruction ou à la limitation des droits et libertés garantis dans l'ordre juridique belge ». Cette exclusion vise « les tribunes et débats électoraux, en ce compris ceux enregistrés dans les conditions du direct, ainsi que tout format ou mode de diffusion qui, par sa nature, ne peut pas être soumis au contrôle journalistique en temps réel » (37).

De plus, en vertu de l'article 7 du même règlement, chaque éditeur doit adopter un dispositif électoral avant l'ouverture de la campagne. Celui-ci comprend « les dispositions spécifiques que l'éditeur entend observer durant la campagne électorale » (38). Il doit être transmis au C.S.A. et publié sur le site internet de l'éditeur ou, à défaut, sur le site internet du régulateur francophone (39). Quelques particularités des dispositifs électoraux adoptés par les S.M.A. francophones en vue du scrutin du 9 juin 2024 (40) méritent d'être soulignées.

D'abord, certains dispositifs électoraux font référence, parmi les critères d'exclusion de participation aux débats et de diffusion des tribunes, aux messages constitutifs d'outrages aux convictions d'autrui. Ce critère était présent dans la précédente mouture de l'article 14 du règlement électoral du C.S.A., mais en a été retiré depuis. À notre connaissance, la modification intervenue depuis 2019 n'est pas due à une intervention jurisprudentielle. On peut

(36) Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale adopté par le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (avis n° 03/2023), art. 14.

(37) *Ibidem*.

(38) A. Mayence et L. Rigaux, « Le contrôle de l'accès aux médias audiovisuels durant la campagne électorale en Communauté française », *op. cit.*, p. 54.

(39) Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale adopté par le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (avis n° 03/2023), art. 7. Les dispositifs électoraux sont disponibles sur le site du C.S.A. : https://www.csa.be/elections/2024-dispositifs/ (consulté le 25 avril 2024).

(40) Les dispositifs électoraux sont disponibles sur le site du C.S.A. à l'adresse suivante : https://www.csa.be/elections/2024-dispositifs/.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

supposer que la formulation large de ce motif d'exclusion manquait en prévisibilité et pouvait mener à appliquer celui-ci de manière extensive. Reste à voir si le maintien de ce critère dans certains dispositifs électoraux fera l'objet de contestations ou non par les partis politiques.

Ensuite, le cordon sanitaire médiatique est parfois complété par un système de filtres, ce qui est le cas pour la RTBF et le média Boukè. Ces deux S.M.A. envisagent les hypothèses dans lesquelles ils seraient soumis à une obligation judiciaire de diffuser des tribunes électorales de partis non respectueux de la démocratie et des débats auxquels des candidats ou représentants de tels partis devraient être invités. Dans ces cas, les médias se réservent la possibilité de refuser de diffuser des tribunes dont le contenu serait, en tout ou en partie, par l'image ou les propos, excluable de l'antenne sur fondement des critères expliqués ci-dessus(41). La même mesure est prévue pour les débats dont le contenu mènerait à l'exclusion de l'antenne sur la base des mêmes critères. Ce procédé a d'ailleurs été validé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État(42).

La Haute juridiction administrative s'est basée, pour ce faire, sur plusieurs éléments, dont l'absence d'obligation positive découlant de l'article 10 de la C.E.D.H. de donner un temps d'antenne à toute formation politique. Le Conseil d'État a également estimé que le système de filtres mis en place par la RTBF dans son dispositif électoral était conforme à l'article 3 de la loi dite du Pacte culturel, prévoyant l'association à la politique culturelle des utilisateurs et de toutes les tendances idéologiques, à l'exception de ceux et celles qui n'acceptent pas et ne se conforment pas aux principes et règles de la démocratie. L'arrêt fait, enfin, mention de l'article 7, § 1er, du décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant le statut de la RTBF, en vertu duquel cette dernière « ne peut produire ou diffuser des émissions contraires aux lois ou à l'intérêt général, portant atteinte au respect de la dignité humaine, et notamment contenant des incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence [...] »(43). Force est de constater que la question ne s'est, à nouveau, pas posée devant le Conseil d'État depuis 2007. Il est cependant permis de s'interroger sur la conformité du système de filtres décrit ci-avant avec la liberté d'expression, d'autant que l'article 19 de la Constitution n'autorise pas les mesures préventives(44).

D'autres mesures figurent dans les dispositifs électoraux en réaction aux cas dans lesquels un candidat ou un représentant d'un parti prononcerait des propos que les S.M.A. refusent de diffuser en vertu du cordon sanitaire

(41) Dispositifs électoraux de la RTBF et de Boukè.

(42) C.E., 11 mai 2007, arrêt *Robert*, n° 171/094. Voy. également A. Mayence et L. Rigaux, « Le contrôle de l'accès aux médias audiovisuels durant la campagne électorale en Communauté française », *op. cit.*, p. 65.

(43) C.E., 11 mai 2007, arrêt *Robert*, n° 171/094.

(44) L'article 19 de la Constitution ne fait en effet référence qu'à « la répression des délits commis à l'occasion de l'usage » de la liberté d'expression.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

médiatique : le remontage du débat en excluant de celui-ci les propos litigieux (i), le ré-enregistrement du débat en excluant tout représentant de la formation politique dont l'auteur des propos incriminés ressort (ii), l'écartement du candidat et son remplacement (iii)(45).

Il faut aussi noter que certains médias se réservent le droit de demander, avant le débat ou la tribune, une déclaration de respect des principes démocratiques aux représentants des partis invités, tout en maintenant la possibilité de les exclure du débat – ou de fournir une copie des statuts de leur formation, de la liste de ses dirigeants ainsi que de son programme détaillé(46).

Enfin, l'application de cette règle n'entraîne pas pour autant une invisibilisation des partis liberticides et antidémocratiques. Les dispositifs électoraux de certains médias audiovisuels indiquent, à ce propos, que l'existence de partis non respectueux des valeurs démocratiques pourra être mentionnée et que des reportages ou des émissions en différé pourront leur être consacrés. Il peut également être question d'interviewer leurs représentants pour autant qu'ils ne s'expriment pas en direct et que les thèses défendues par ceux-ci fassent l'objet d'un traitement journalistique. Les S.M.A. concernés indiquent, dans leurs dispositifs électoraux, que la mention de l'existence de ces partis dans le cadre des élections est de nature à « appréhender au mieux les enjeux du scrutin », et qu'ils traiteront dans leurs programmes des enjeux liés à leur présence dans les élections, au nom du devoir d'information(47). Le C.S.A. a indiqué, à ce sujet, que de telles mentions des partis politiques liberticides et antidémocratiques ne sont pas interdites, dès lors « que ceux-ci n'ont pas la parole en direct et que les thèses qu'ils défendent font l'objet d'un traitement journalistique »(48).

B. Un cordon médiatique sur les réseaux sociaux ?

Le cadre juridique du cordon sanitaire médiatique étant rappelé, nous nous intéressons aux possibilités juridiques de sa transposition sur les réseaux sociaux. Il sera ainsi question de la prise en compte des réseaux sociaux dans les dispositifs électoraux (1), de la Charte de la démocratie signée par les présidents des partis politiques francophones (2), des règles adoptées par les réseaux sociaux eux-mêmes – en se concentrant sur les plateformes qui remplissent une fonction de *forum* : Facebook, Instagram, X (anciennement Twitter), LinkedIn et TikTok – (3), et du cadre applicable aux restrictions à la liberté d'expression, en prenant comme point de départ une proposition de loi datant de 2021 ayant pour objet de faire respecter la liberté d'expression de leurs utilisateurs par les réseaux sociaux (4).

(45) Dispositifs électoraux de TV Lux et de Télésambre.
(46) Dispositifs électoraux de Vedia et de MaTélé.
(47) Dispositifs électoraux de RTL Info et de MaTélé.
(48) Note explicative de l'article 14 du règlement électoral du C.S.A.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

1. La prise en compte des réseaux sociaux dans les dispositifs électoraux

Les dispositifs électoraux adoptés par les S.M.A. prévoient que les règles d'accès décrites ci-avant s'appliquent également à la diffusion des contenus diffusés sur les réseaux sociaux, ce qui procède d'une certaine logique dès lors que l'importance du cordon sanitaire médiatique se situe là où les débats et tribunes ont lieu, et non là où ces contenus sont regardés. Les réseaux sociaux sont également mentionnés pour d'autres raisons qui tiennent principalement à l'attitude attendue des journalistes travaillant pour ces médias durant la campagne électorale.

2. La Charte de la démocratie

Outre les règles applicables aux S.M.A. francophones, le cordon sanitaire médiatique existe également dans la Charte de la démocratie (49). Cette Charte est signée par les présidents des partis politiques qui se présentent aux élections en Belgique francophone. Elle sert de code de bonne conduite et contient plusieurs engagements pris par les partis politiques, dont fait partie le refus de participer aux débats ou aux manifestations « auxquels participeraient des représentants de formations ou partis politiques porteurs d'idéologies ou de propositions susceptibles d'attenter aux principes qui fondent notre démocratie ». Lors de la dernière actualisation du texte intervenue en 2022, ce refus a été étendu aux débats organisés par des sites internet, des influenceurs ou des comptes sur les réseaux sociaux.

Le cordon sanitaire médiatique est donc applicable *de facto* sur les réseaux sociaux, à défaut d'une assise juridique textuelle. Sa portée est toutefois limitée aux débats oraux, ce qui laisse ouverte la question de la possibilité d'un cordon sanitaire médiatique qui tienne compte des modalités d'utilisation des plateformes, dont l'expression écrite.

3. La régulation par les réseaux sociaux

Deux niveaux de régulation des réseaux sociaux sont pertinents dans le cadre de notre analyse : les règles relatives à la publicité payante (a) et les conditions générales d'utilisation des plateformes (b).

a) La réglementation des publicités payantes

En tant que publicités payantes, les publicités de nature politique sont réglées de deux façons. Sur LinkedIn et TikTok, elles sont interdites. On peut ainsi lire, dans les règles publicitaires de LinkedIn, que sont notamment

(49) Renouvellement de la Charte de la démocratie par les partis se présentant aux élections dans l'espace francophone (8 mai 2022), disponible sur le site d'Ecolo : https://ecolo.be/wp-content/uploads/2022/05/Charte-de-la-de%CC%81mocratie-8-mai-2022.pdf.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

interdites les publicités « qui prennent position pour ou contre un candidat, un parti ou une proposition de loi soumise à référendum, ou destinées à influencer le résultat d'une élection de quelque manière que ce soit ; les publicités à vocation de levée de fonds pour ou par des candidats politiques, des partis, des comités d'action politique ou d'autres organisations semblables, ou des propositions de scrutins ; et les publicités exploitant un problème politique sensible, même si l'annonceur n'a pas de programme politique explicite »(50).

Les règles publicitaires du groupe Meta interdisent les publicités qui visent les États-Unis, le Brésil, l'Inde, Israël et les États membres de l'Union européenne. Elles ne peuvent dissuader les personnes de voter à une élection, remettre en question la légitimité d'une élection en cours ou à venir, comporter une déclaration de victoire anticipée, ni remettre en cause la légitimité des méthodes et processus d'élections ainsi que leurs résultats, ou encore les publicités relatives à des élections futures et des élections non finalisées(51). Ces règles prévoient également que « tout annonceur qui diffuse des publicités portant sur un enjeu social, électoral ou politique situé dans les pays désignés ou qui cible des personnes dans ces pays doit terminer le processus d'autorisation requis par Meta », et conditionnent ce type d'annonces au respect de toutes les lois en vigueur(52).

b) Les conditions générales d'utilisation des plateformes

Les autres expressions sont réglées dans les conditions générales d'utilisation des plateformes, qui sont souvent accompagnées de règles spécifiques auxquelles doivent se soumettre leurs utilisateurs et utilisatrices. Ces règles ont en commun de faire référence au respect des lois en vigueur, et envisagent parmi les propos interdits sur les plateformes des types d'expression qui justifieraient, au titre du cordon sanitaire médiatique, le refus d'accès à l'antenne d'un parti ou d'un de ses membres.

Sont ainsi visés les propos discriminatoires, qui enfreignent ou violent les droits d'autres personnes, les propos violents et les incitations à la violence, les propos diffusés par des organisations ou personnes dangereuses, les contenus haineux et illégaux. Les sanctions en cas de non-respect de ces règles comprennent la diminution de la visibilité des propos mis en cause ainsi que leur suppression(53).

Si les règles édictées par les réseaux sociaux peuvent dans une certaine mesure servir de leviers pour empêcher la diffusion d'idées liberticides, la mise

(50) Politiques relatives aux publicités LinkedIn, https://fr.linkedin.com/legal/ads-policy?#4.

(51) Standards publicitaires de Meta, https://transparency.fb.com/fr-fr/policies/ad-standards/?source=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fpolicies_center%2Fads.

(52) Standards publicitaires de Meta, https://transparency.fb.com/fr-fr/policies/ad-standards/?source=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fpolicies_center%2Fads.

(53) Conditions de service de Meta, https://www.facebook.com/terms.php ; Conditions d'utilisation de X, https://twitter.com/fr/tos#intlTerms ; Conditions générales d'utilisation de LinkedIn, https://fr.linkedin.com/legal/user-agreement.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

en place d'un « cordon sanitaire numérique » se confronterait à une difficulté conséquente. Comment, en effet, serait-il possible de rattacher les personnes utilisatrices des réseaux sociaux aux S.M.A. relevant de la compétence de la Communauté française ?

4. L'analyse sous l'angle du régime des restrictions à la liberté d'expression

a) La proposition de loi du 25 mars 2021 modifiant le Code pénal et le Code judiciaire en vue d'obliger les réseaux sociaux à respecter la liberté d'expression de leurs utilisateurs

Les mesures énoncées ci-dessus constituent indiscutablement des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, ce qui n'a pas manqué de faire réagir plusieurs membres du *Vlaams Belang* (parti politique d'extrême droite), qui ont déposé une proposition de loi devant la Chambre des représentants, visant à obliger les réseaux sociaux à respecter la liberté d'expression de leurs utilisateurs (54). Ces parlementaires souhaitaient introduire, dans le Code pénal, une peine d'amende de 500 à 10.000 euros pour « les réseaux sociaux qui effacent le contenu des comptes de leurs utilisateurs, ou bloquent ou suppriment des comptes, si le contenu desdits comptes ou ces comptes eux-mêmes ne violent manifestement pas la législation belge, sauf si ces réseaux sociaux peuvent eux-mêmes être poursuivis, en application de l'article 25 de la Constitution, pour la mise à disposition du public du contenu effacé ou des comptes bloqués » (55). Une amende de 1.000 à 15.000 euros y figure également en cas de refus de prêter son concours à l'exécution d'une décision du juge des référés, qui pourrait, au titre de cette disposition ordonner que « le réseau social visé utilise tous les moyens appropriés pour replacer en ligne le contenu effacé, débloquer les comptes bloqués et replacer en ligne les comptes supprimés, dans les quarante-huit heures de la signification de son ordonnance » (56).

Avant les élections du 9 juin 2024, la proposition était pendante devant la Chambre des représentants et n'a, à notre connaissance, pas fait l'objet de débats. Il est cependant intéressant d'avoir égard aux justifications données par les parlementaires qui en sont à l'origine afin de comprendre le contexte dans lequel celle-ci s'inscrit. Selon eux, les réseaux sociaux permettaient aux partis politiques dissidents de « briser la censure des médias traditionnels », et aux électeurs de « se faire eux-mêmes une idée non censurée d'un parti », la censure idéologique ayant à leur estime été permise par l'utilisation dans les conditions d'utilisation des réseaux sociaux de concepts liés aux discours de

(54) Proposition de loi du 25 mars 2021 modifiant le Code pénal et le Code judiciaire en vue d'obliger les réseaux sociaux à respecter la liberté d'expression de leurs utilisateurs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n° 55-1888/1.
(55) *Ibidem*, p. 15.
(56) *Ibidem*, p. 16.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

haine, entendus comme « susceptibles d'être perçus par une personne ou un groupe comme étant discriminatoires sur le plan de la race, de la religion, du sexe ou de l'orientation sexuelle », et ce – selon ces mêmes parlementaires – en violation de la liberté d'expression consacrée à l'article 19 de la Constitution. Ils indiquent, à cet effet, que « Facebook ne peut pas être à la fois procureur, juge et bourreau »(57).

b) Les observations à la lumière du cordon sanitaire

Les mesures proposées par cette proposition suscitent plusieurs observations au regard du cordon sanitaire. Elles concernent respectivement le caractère écrit des publications sur les réseaux sociaux et la conformité des mesures restrictives à la liberté d'expression, avec un focus particulier sur le respect de l'exigence de la légalité formelle.

1. Le caractère écrit des publications sur les réseaux sociaux

Premièrement, interdire la publication de messages écrits, ceux visés par la proposition, serait une mesure préventive interdite par l'article 25 de la Constitution, qui consacre la liberté de presse(58). En effet, les écrits publiés sur Internet – et donc sur les réseaux sociaux – sont englobés dans la notion constitutionnelle de presse(59). Un propos – pour autant qu'il soit écrit par un parti ou l'un de ses membres – ne peut donc pas être interdit sur un réseau social en amont de sa publication. Ceci vaut également pour les expressions de partis considérés comme liberticides et/ou non respectueux de la démocratie.

Le caractère écrit des propos diffusés sur les réseaux sociaux ne permettrait donc pas d'y envisager un cordon sanitaire tel qu'appliqué par les médias audiovisuels. Seules les mesures répressives peuvent, dès lors, s'appliquer à de telles expressions, et c'est le cas du régime juridique du délit de presse. Dans l'hypothèse où un parti ou l'un de ses membres exprime sur un réseau social des propos qui mèneraient sur l'antenne d'un média audiovisuel à l'application du cordon sanitaire et qui constituent de plus une infraction pénale, ces propos sont constitutifs d'un délit de presse qui peut entraîner des poursuites pénales, à ce titre(60).

2. La conformité des mesures restrictives à la liberté d'expression

De manière générale, les mesures de restriction et/ou de suppression des contenus visés par l'article 14 du règlement électoral du C.S.A. et par les dispositifs électoraux rentrent dans le domaine des restrictions admissibles à la

(57) *Ibidem*, pp. 3-12.
(58) Const., art. 25.
(59) Cass., 6 mars 2012, *Auteurs & Media*, 2012/2-3, p. 253 ; Cass., 29 janvier 2013, P.12.1961.N ; Cass., 8 novembre 2016, P.16.0958.N. ; Cass., 19 janvier 2022, P.20.1182.F.
(60) Const., art. 150.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

liberté d'expression. Bien qu'un haut degré de protection soit reconnu dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme aux expressions qui prennent place dans le contexte politique, il est difficile de considérer que la restriction des propos justifiant le cordon sanitaire médiatique ne soit pas conforme aux exigences de l'article 10, § 2, de la C.E.D.H. La Cour européenne des droits de l'homme a en effet indiqué à plusieurs reprises qu'il peut être « nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »(61). De plus, un utilisateur d'un réseau social qui a effectivement tenu des propos qui mènent à l'exclusion des débats ne pourrait pas se plaindre d'une violation de sa liberté d'expression dès lors que l'usage qu'il en a fait est abusif et qu'il vise à la destruction des droits d'autrui ou à une limitation plus ample que ce que la Convention permet(62).

Il ne faudrait cependant pas oublier de se poser la question du respect de l'exigence de légalité. En tant qu'ingérence dans un droit fondamental, la décision de retrait ou de diminution de la visibilité du contenu prise par le réseau social doit, en vertu du principe de légalité, reposer sur une loi, de sorte que la référence aux conditions d'utilisation des réseaux sociaux et aux règles édictées par ceux-ci ne suffit pas. On peut cependant songer à plusieurs hypothèses dans lesquelles la restriction opérée par un réseau social est motivée par l'engagement de sa responsabilité, qui repose sur une loi.

C'est d'abord le cas – comme envisagé dans la proposition de loi du 25 mars 2021 – lorsque le réseau social supprime ou restreint la visibilité d'une publication car il peut être lui-même poursuivi sur fondement de l'article 25, alinéa 2, de la Constitution. Cette disposition est le fondement de la responsabilité en cascade. En vertu de mécanisme de responsabilité, lorsque l'auteur de propos diffusés sur un support qualifiable de presse est connu et domicilié en Belgique, les intermédiaires ayant permis la manifestation de sa pensée et sa diffusion au public ne peuvent être poursuivis(63). Cette disposition vise à protéger les libertés d'expression, d'opinion et de presse(64). En aménageant ce régime de responsabilité, le Constituant a souhaité éviter que les éditeurs,

(61) Cour eur. D.H., arrêt *Bowman c. Royaume-Uni* du 19 février 1998, § 43 ; Cour eur. D.H., arrêt *TV Vest AS et Penshonistparti c. Norvège* du 11 décembre 2008, § 61 ; Cour eur. D.H., arrêt *Kudeshkina c. Russie* du 26 février 2009, § 111 ; Cour eur. D.H., arrêt *Erdogan Göcke c. Turquie* du 14 octobre 2014, § 39 ; Cour eur. D.H., arrêt *Orlovskaya c. Russie* du 21 février 2017, § 111. À ce propos, voy. A. Mayence et L. Rigaux, « Le contrôle de l'accès aux médias audiovisuels durant la campagne électorale en Communauté française », *op. cit.*, pp. 47-70. Voy. également Q. Van Enis, « L'accès aux médias (anciens et nouveaux) pendant la campagne électorale », *op. cit.*, pp. 319-354.

(62) Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : C.E.D.H.), signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028, art. 17.

(63) F. Jongen et A. Strowel, *Droit des médias et de la communication*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 647.

(64) *Ibidem*.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

imprimeurs et distributeurs refusent d'éditer, d'imprimer et/ou de diffuser les propos de l'auteur par crainte d'être poursuivis et condamnés pour ceux-ci (65).

La responsabilité en cascade n'est applicable qu'aux délits et quasi-délits de presse, donc en cas d'« usage abusif de la liberté d'expression par la diffusion d'une opinion condamnable »(66), et vaut tant pour la responsabilité pénale que civile(67). Au plan pénal, la mise en œuvre de la responsabilité de l'auteur suppose l'existence d'une infraction, nécessairement prévue par une loi(68). L'infraction commise par voie de presse trouvera en effet sa source dans une norme législative, et on pourrait dès lors considérer l'exigence de la légalité formelle respectée. Il convient tout de même de s'intéresser à d'autres hypothèses puisqu'un réseau social ne pourrait être poursuivi et condamné qu'en cas d'impossibilité d'identifier l'auteur du propos litigieux(69).

Un réseau social pourrait également restreindre la liberté d'expression d'un utilisateur si le fait de laisser le message publié sur sa plateforme est constitutif d'une faute. Il faut en outre que cette faute soit en lien causal avec un dommage(70), qui peut aisément être imaginé dans les cas où les propos litigieux relèvent des cas d'application du cordon sanitaire médiatique. Précisons que, si l'auteur des propos litigieux n'est pas identifiable et que ceux-ci constituent un (quasi-)délit de presse, la responsabilité civile pour ces propos sera attribuée de la manière établie à l'article 25, alinéa 2, de la Constitution. En pareilles hypothèses, l'intervention du réseau social reposerait sur une disposition répondant à l'exigence de la légalité formelle (*in casu*, l'article 6.5 du Code civil).

Il est enfin possible qu'un réseau social supprime ou diminue la visibilité d'une publication afin de s'exonérer de sa responsabilité d'hébergeur d'une plateforme(71). Il pourrait prétendre à une telle exonération en démontrant avoir agi promptement pour retirer les contenus ou rendre l'accès à ceux-ci impossible dès le moment où il en a pris connaissance(72). Les trois cas précités soulèvent selon nous la question de la suffisance du respect de la légalité formelle lorsque les réseaux sociaux sont à l'origine de restrictions dans l'exercice de la liberté d'expression des personnes qui les utilisent. Le lien entre la norme législative qui pousse les plateformes à restreindre la visibilité de certains propos ou à les supprimer et l'application de ces mesures restrictives par les réseaux sociaux est-il assez solide ?

(65) *Ibidem*, p. 648.
(66) *Ibidem*, p. 649.
(67) *Ibidem*, p. 650.
(68) Const., art. 14.
(69) Const., art. 25, al. 2.
(70) C. civ., art. 6.5.
(71) Il faut comprendre la notion d'hébergement comme le stockage d'informations fournies par un destinataire d'un service de la société de l'information. Code de droit économique (ci-après : C.D.E.), *M.B.*, 29 mars 2013, p. 19975, art. XII.19, § 1er, al. 1er.
(72) C.D.E., art. XII.19, § 1er, al. 1er, 2° ; F. Ernotte, *Droit des réseaux sociaux*, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 25-26.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

Conclusion

La question de l'impact du déplacement des campagnes électorales sur les réseaux sociaux a guidé nos réflexions tout au long de cette contribution. À travers l'analyse de deux dispositifs du droit électoral belge, le contrôle des dépenses de propagande électorale et le cordon sanitaire médiatique, nous avons tenté de mettre en lumière les limites de ces dispositifs dans un tel contexte.

Deux questions ont retenu notre attention au regard des règles qui encadrent les dépenses de propagande électorale.

Premièrement, celle de la transparence des dépenses de propagande électorale des partis politiques sur les réseaux sociaux, en ce qu'il n'est pas aisé de rendre compte de telles dépenses de manière exacte et, *in fine*, de contrôler leur compatibilité avec les règles visant à les limiter. À cet égard, nous avons souligné que le formulaire de déclaration des dépenses électorales comprend désormais une rubrique propre aux dépenses effectuées sur les réseaux sociaux. Il y aura donc lieu d'évaluer, dès que possible, la capacité de cette déclaration de suppléer le manque de transparence inhérent aux dépenses liées aux publications sur les plateformes numériques.

Deuxièmement, nous avons fait état de difficultés dans l'application effective des règles relatives aux dépenses de propagande électorale en ce que les dispositifs mis en place par les réseaux sociaux dans la publication et la republication de contenu permettent facilement de les contourner. Sur ce point, nous avons établi les bases du problème, tout en posant la question de savoir si la loi du 4 juillet 1989 est toujours en mesure d'encadrer de manière effective les dépenses de propagande électorale. Ce second point ne semble toutefois pas ignoré par le monde politique puisque deux propositions de loi visant à se saisir de cet enjeu ont été déposées. Ces propositions visent soit à instaurer une limite des dépenses de propagande électorale sur les réseaux sociaux, tout en allongeant la période de prudence pour ces dépenses, soit à interdire la publication de messages payants sur les réseaux sociaux. À cet égard, nous avons soulevé les points d'attention de ces deux propositions de loi. Cependant, aucun de ces textes n'est encore susceptible d'être adopté. Il y aura donc, à nouveau, lieu d'étudier l'adéquation de ces mécanismes, s'ils venaient à être adoptés un jour. Il conviendra par ailleurs d'évaluer le caractère suffisant ou non de ces limitations au regard du droit à la liberté d'expression. La possibilité de modifier la loi du 4 juillet 1989 pour y intégrer les réseaux sociaux comme moyens de campagne électorale a également été évoquée.

Le second volet de notre étude a permis d'expliquer la règle du cordon sanitaire médiatique et nous nous sommes interrogés sur la possibilité de la transposer sur les réseaux sociaux. Notre analyse a montré qu'il est difficilement envisageable d'opérer une transposition totalement fidèle du cordon sanitaire médiatique sur les plateformes numériques, dès lors que la correspondance

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025

d'un propos écrit sur un réseau social à la notion constitutionnelle de presse entraîne une interdiction des mesures préventives. Il a aussi été souligné que les partis politiques francophones ont récemment décidé d'appliquer le cordon sanitaire à l'échelle numérique, y compris sur les réseaux sociaux.

L'analyse des règles adoptées par les réseaux sociaux – les conditions générales d'utilisation ainsi que les règles relatives à la publicité payante – a permis d'identifier l'existence de leviers pour empêcher la diffusion de propos liberticides et antidémocratiques sur ces plateformes. Elle a aussi soulevé la question fondamentale du principe de la légalité dans le cadre des restrictions opérées par les réseaux sociaux dans la liberté d'expression de leurs utilisateurs et utilisatrices. Nous avons, à cet égard, questionné la suffisance du lien existant entre l'intervention des plateformes, par la suppression ou la diminution de la visibilité des messages publiés, et les bases légales servant de fondement à leurs responsabilités.

À notre estime, les constats que nous avons posés et les questions que nous avons soulevées méritent encore d'être traités sous d'autres angles. On pense d'abord, comme indiqué dans l'introduction, au droit de la protection des données personnelles. L'analyse de l'utilisation des données personnelles des personnes ayant un compte sur les réseaux sociaux à des fins politiques et les mécanismes de profilage qui en découlent permettrait certainement d'éclairer le sujet que nous avons abordé. Notre étude pourrait également être enrichie par la prise en compte de l'activité législative récente au sein de l'Union européenne, en tenant notamment compte du règlement européen sur les services numériques.

strada lex
Université Catholique de Louvain / UCLouvain (Main) (130.104.181.169)
Les dispositifs du droit électoral belge face aux nouvelles réalités des campagnes électorales : le cas des réseaux sociaux
www.stradalex.com - 17/07/2025