



DIRECTIVES POUR LA COUVERTURE DES ÉLECTIONS PAR LES MÉDIAS AUDIOVISUELS

Ces directives ont été traduites en français grâce au concours de l'UNESCO, dans le cadre du projet intitulé "Renforcer la Démocratie et la Gouvernance à travers le développement des Médias en RDC".

DIRECTIVES POUR LA COUVERTURE DES ÉLECTIONS PAR LES MÉDIAS AUDIOVISUELS

Introduction

Les Directives ci-après concernent les règles et les pratiques relatives à la couverture des campagnes électorales par la radiotélévision. S'inspirant des normes internationales et des meilleures pratiques en la matière, elles définissent l'objectif vers lequel devraient tendre tous les pays qui organisent des élections. Ces règles doivent être respectées en période électorale, mais elles peuvent aussi être applicables en temps normal.

La plupart de ces Directives renvoient à des obligations qui sont à strictement parler contraignantes pour l'État. On pourrait aussi penser que certaines d'entre elles concernent directement les chaînes audiovisuelles publiques ou financées par des fonds publics. Quoi qu'il en soit, les autorités de tutelle sont tenues de mettre en place un cadre juridique ou réglementaire pour obliger les chaînes de l'audiovisuel public à s'acquitter des obligations qui sont les leurs. ARTICLE 19 recommande instamment que les chaînes gouvernementales ou officielles accèdent au statut de chaînes du service public, dotées d'un conseil d'administration indépendant. En même temps, nous estimons que, dans la plupart des cas, les chaînes privées sont professionnellement tenues de se conformer aux mêmes obligations.

Ces Directives s'inspirent d'un ensemble plus détaillé de Directives publiées avec des commentaires par ARTICLE 19, Campagne mondiale pour la liberté d'expression, *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (Directives pour la couverture des élections par les médias audiovisuels dans les pays en transition vers la démocratie)¹. La présente version a été légèrement adaptée pour porter essentiellement sur les problèmes des médias confrontés aux premières élections démocratiques d'un pays. La version française de ces Directives a été élaborée grâce au concours de l'UNESCO, dans le cadre du projet intitulé "Renforcer la démocratie et la gouvernance à travers le développement des médias en RDC".

Ces Directives peuvent être regroupées sous quatre grandes rubriques : le devoir d'informer, les règles concernant la couverture de la campagne, la défense de la liberté d'expression en période électorale et enfin la mise en œuvre et l'applicabilité de ces directives. Ces questions sont traitées ci-après dans les Directives proprement dites et dans les commentaires qui les accompagnent.

¹ (Londres : 1994). Disponible sur le site : <http://www.article19.org/docimages/837.htm>.

On notera que les Directives font constamment référence aux "partis ou candidats", ce qui signifie qu'elles s'appliquent également aux élections où il s'agit de se prononcer pour un candidat (l'élection présidentielle par exemple) et à celles où se présentent des candidats indépendants.

Résumé des Directives

Les Directives répondent à différentes questions que l'on trouvera regroupées ci-après en quatre grandes rubriques : le devoir d'informer ; les règles concernant la couverture de la campagne ; la défense de la liberté d'expression en période électorale et, enfin, la mise en œuvre et l'applicabilité de ces directives. Les Directives sont résumées sous ces différentes catégories.

Le devoir d'informer

- d'une manière générale, les médias publics ont le devoir d'informer le public des questions relatives aux élections (Directive 1)
- tous les partis ou candidats ont le droit d'accès direct à l'antenne sur une base équitable et non discriminatoire (Directive 9)
- les médias sont tenus de diffuser des émissions spéciales d'information (Directive 10)
- les médias sont tenus de veiller à ce que les électeurs comprennent bien comment procéder pour exercer leur droit de vote (Directive 11)

Règles concernant la couverture de la campagne électorale

- les médias ont un devoir d'équilibre et d'impartialité (Directive 2)
- ce devoir d'équilibre et d'impartialité est particulièrement important en ce qui concerne les programmes d'actualités (Directive 8)
- les médias ont le devoir de fournir les informations nécessaires pour comprendre la signification des sondages d'opinion qu'ils diffusent (Directive 12)
- en cas de referendum, les deux camps qui s'affrontent doivent bénéficier du même temps d'antenne (Directive 15)

Défense de la liberté d'expression en période électorale

- les lois qui restreignent indûment la liberté d'expression doivent être abrogées (Directive 3)
- les autorités doivent enquêter sur toutes les menaces et attaques visant les médias (Directive 4)
- ni les autorités ni les médias ne doivent censurer les programmes électoraux de quelque façon que ce soit (Directive 5)
- les médias ont le droit de ne pas être tenus pour juridiquement responsables des propos contraires à la loi proférés sur leur antenne par des candidats pendant la campagne électorale (Directive 6)

Mise en œuvre et applicabilité de ces directives

- toute déclaration qui enfreint la loi justifie une demande de rectification ou l'exercice du droit de réponse (Directive 7)
- un organisme indépendant et impartial doit être mis en place pour contrôler la campagne électorale audiovisuelle et être saisi des plaintes éventuelles (Directive 13)
- les décisions de cet organisme sont soumises au contrôle de la justice (Directive 14)
- ces Directives s'appliquent aussi aux élections locales et régionales (Directive 16)

Directives pour la couverture des élections par les médias audiovisuels

Directive 1 : Devoir d'informer le public

Directive 1

Pendant la période précédant les élections, les médias du service public ou financés par des fonds publics ont le devoir de veiller à informer le public des aspects pertinents du processus électoral comme les partis politiques ou les candidats en présence, les enjeux de la campagne et les modalités du vote.

Commentaire : L'obligation faite aux États de garantir que "*Tout* citoyen a le droit et la possibilité [sans discrimination aucune] ... de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques honnêtes" (voir l'Article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*) oblige les autorités à s'assurer que les électeurs disposent des informations nécessaires pour s'inscrire sur les listes électorales et voter en pleine connaissance des enjeux des élections. Cette obligation est particulièrement grande lorsque le corps électoral n'a jamais eu à se prononcer auparavant dans des élections libres et équitables. Bien que l'État ait toute latitude pour choisir les moyens de s'acquitter de cette obligation, le recours aux médias du service public ou financés par des fonds publics, en particulier la radiotélévision, apparaît comme la solution idéale.

Directive 2 : Devoir d'équilibre et d'impartialité

Directive 2

Les médias du service public ou financés par des fonds publics ont le devoir de rendre compte des élections de façon équilibrée et impartiale sans faire montre de discrimination à l'encontre de quelque parti ou candidat que ce soit. Les autres médias audiovisuels pourront être assujettis à la même obligation.

Directive 2.1

Cette obligation signifie que les bulletins d'information, programmes d'actualités, interviews et émissions d'information ne doivent faire montre d'aucun parti pris pour ou contre quelque parti ou candidat que ce soit.

Commentaire : L'obligation d'équilibre et d'impartialité à laquelle sont tenus les États découle directement des droits fondamentaux des électeurs et des candidats à la liberté d'expression et d'information et à la non-discrimination dans l'exercice de leurs droits (voir les Articles 2 et 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*). Elle découle aussi implicitement de l'idée même d'élections libres et équitables, qui interdit au parti au pouvoir d'utiliser les moyens de l'État,

y compris ceux qui sont mis à la disposition de l'audiovisuel public, pour l'aider à remporter les élections.

Directive 3 : Lois restreignant la liberté d'expression

Directive 3

Toute loi qui restreint la liberté d'expression viole le droit international et doit être abrogée.

Commentaire : En toutes circonstances, l'existence de lois qui ne respectent pas les garanties internationales en matière de liberté d'expression suscite de graves difficultés. Le problème avec de telles lois en période électorale, c'est qu'elles risquent de limiter le débat politique et la capacité de couverture de la campagne par les médias, compromettant ainsi l'équité des résultats. De telles lois devraient être abrogées bien avant le début de la campagne électorale.

Directive 4 : Obligation de réprimer les attaques visant le personnel et les biens des médias

Directive 4

Les autorités doivent apporter un soin particulier à faire la lumière sur tous les actes de violence, d'intimidation ou de harcèlement visant le personnel des médias, leur équipement ou leurs locaux afin de traduire en justice les responsables de tels actes, a fortiori si leur mobile était d'entraver la liberté des médias.

Commentaire : Les attaques ou menaces visant les journalistes, tout comme la destruction physique des matériels de communication, font peser une menace très grave sur le journalisme indépendant et d'investigation, la liberté d'expression et la libre circulation de l'information destinée au public. Il est particulièrement important que les médias soient protégés contre de tels actes en période électorale.

Directive 5 : Limites de la censure préalable

Directive 5

Aucun programme électoral ne peut être soumis à la censure préalable.

Directive 5.1

Le gouvernement doit s'engager clairement à ne pas pénaliser les médias pour le simple fait d'avoir diffusé des programmes critiquant le gouvernement, sa politique ou le parti au pouvoir.

Directive 5.2

Ni les pouvoirs publics ni les médias ne doivent empêcher la diffusion d'une émission électorale à moins d'avoir la certitude que cela est nécessaire pour éviter des dommages substantiels, sous forme de violences par exemple. Toute décision restrictive dans ce domaine doit être examinée sans retard par un organisme indépendant pour déterminer si elle est conforme à ces normes.

Directive 5.3

Les règles invoquées pour autoriser ou non la diffusion d'une émission électorale doivent être formulées de façon nette et précise.

Directive 5.4

Toute peine infligée à la suite de la diffusion d'un programme doit être proportionnelle au dommage causé et ne saurait entraîner de par son ampleur l'interdiction de fait d'un parti politique.

Commentaire : La censure préalable, en particulier quand elle porte sur des questions politiques importantes, est interdite par le droit international, sauf dans des circonstances extrêmement précises. Toute restriction à la liberté d'expression doit répondre à une nécessité ; compte tenu de l'importance fondamentale pour une société démocratique de la liberté du débat politique en période électorale, cela signifie que la censure préalable ne peut s'appliquer à une émission électorale que si l'on est pratiquement certain que sa diffusion entraînerait des dommages immédiats, irréparables et substantiels.

Les responsables des chaînes de radiotélévision sont *autorisés* à pré-visionner les programmes pour s'assurer qu'ils ne violent pas les normes indiquées ci-dessus mais cela ne doit pas servir de prétexte pour différer ou empêcher la transmission de programmes parfaitement légitimes. En revanche, on ne peut pas les *obliger* à pré-visionner les programmes, ce qui reviendrait à les ériger en censeurs.

Le libre fonctionnement des partis politiques est un droit fondamental, basé sur les droits à la liberté d'expression et d'association et sur le droit de participation à la vie politique. Il est inadmissible d'empêcher un parti de fonctionner en lui imposant des amendes excessives ou par tout autre moyen détourné.

Directive 6 : Responsabilité limitée des médias

Directive 6

Les médias ne peuvent être tenus juridiquement responsables des propos contraires à la loi proférés sur leur antenne par des candidats ou porte-parole des partis pendant une campagne électorale, sauf si le média concerné a pris des mesures expresses pour reprendre ces propos à son compte ou si les propos constituaient une incitation directe et manifeste à la violence et que les responsables de l'émission avaient clairement la possibilité d'empêcher leur diffusion.

Commentaire : Cette dérogation aux règles normales de la responsabilité se justifie par la très courte durée des campagnes électorales et la nécessité d'un débat politique sans entraves pour garantir des élections libres et équitables. En outre, les interventions après diffusion suffisent généralement à réparer les dommages causés par des propos qui ne sont pas une incitation directe à la violence. Il importe en particulier que les médias soient à l'abri des poursuites en diffamation : la jurisprudence et les différentes expériences acquises à l'échelon national prouvent en effet abondamment que des mesures immédiates comme un rectificatif, une rétractation ou l'exercice du droit de réponse (voir la Directive 7) constituent une réparation adéquate en cas de diffamation dans un contexte politique. Bien entendu, cela n'atténue en rien la responsabilité des auteurs - candidats, représentants des partis, etc. - des propos incriminés.

Directive 7 : Rectificatifs et droit de réponse

Directive 7

Tout candidat ou parti victime de diffamation ou d'une autre forme d'agression illégale dans le cadre d'un programme audiovisuel est en droit d'exiger un rectificatif ou, si cela ne suffit pas, l'exercice de son droit de réponse. Ce rectificatif ou droit de réponse doit être diffusé le plus tôt possible.

Commentaire : Le droit d'exiger un rectificatif ou un droit de réponse est reconnu par la plupart des démocraties traditionnelles, et pas seulement en période électorale .Cela constitue un moyen rapide et efficace de réparer les dommages causés par des déclarations contraires à la loi sans pour autant restreindre indûment le droit à la liberté d'expression pourvu que certaines règles soient respectées.

Directive 8 : Couverture de l'actualité

Directive 8

Les médias du service public ou financés par des fonds publics doivent veiller tout particulièrement à s'acquitter de leur obligation d'équilibre et d'impartialité dans le traitement des actualités et des affaires courantes. Les autres médias doivent également s'acquitter au mieux des obligations d'équilibre et d'impartialité que leur impose la législation nationale.

Directive 8.1

Le devoir d'équilibre signifie que les partis ou candidats doivent bénéficier d'une couverture médiatique proportionnelle à leur importance dans la campagne et à leur soutien auprès de l'électorat.

Directive 8.2

Les médias du service public ou financés par des fonds publics sont instamment invités à s'abstenir de diffuser quelque prise de position éditoriale que ce soit, pour éviter qu'on puisse la confondre avec les informations. Si des responsables d'émission en diffusent une, ils doivent l'indiquer clairement et éviter de l'inclure dans un bulletin d'informations.

Directive 8.3

L'obligation d'équilibre et d'impartialité signifie que la couverture des conférences de presse et déclarations publiques des représentants du pouvoir portant sur des questions politiques controversées (par opposition à ce qui relève des prérogatives de l'État) est soumise à l'exercice du droit de réponse ou à toute autre forme de réaction adéquate de la part des formations concurrentes. Cette obligation est d'autant plus impérieuse que le responsable des propos concernés est lui-même candidat.

Commentaire : Entre toutes les formes d'émissions électorales, on admet généralement que ce sont les actualités qui exercent la plus forte influence. Or, l'expérience récente montre que c'est précisément ce type d'émission qui donne lieu aux manquements les plus fréquents et les plus graves à l'obligation d'équilibre dans le traitement de l'information. C'est pourquoi l'obligation de faire preuve d'équilibre et d'impartialité dans le traitement de l'information s'impose tout particulièrement dans les programmes d'actualités. Du fait de ses responsabilités gouvernementales, le parti au pouvoir risque normalement de bénéficier d'une plus grande couverture médiatique que ses concurrents. Il convient donc de prévoir des mesures judicieuses comme celles énoncées ci-dessus pour éviter que cela se produise.

Dans la mesure du possible, il est recommandé de mettre en place un mécanisme chargé de déterminer le pourcentage de couverture médiatique attribué à chacun des concurrents en période électorale en invitant les médias audiovisuels à s'y conformer scrupuleusement. Ces consignes peuvent être difficiles à appliquer dans le cadre d'une première élection démocratique, où rien ne permet d'apprécier objectivement les rapports de force entre les différents partis. Par ailleurs, la

multiplication des partis et le caractère fluctuant des alliances complique encore l'application de ces solutions. Il n'en faut pas moins s'efforcer de compenser les interventions des représentants du pouvoir dans les programmes d'actualités par une couverture des autres partis. Le moins qu'on puisse exiger est de traiter équitablement des événements comparables. Si par exemple un média rend compte d'un discours ou d'une réunion électorale d'un candidat, il doit accorder une couverture médiatique comparable aux discours et aux réunions des candidats des autres partis.

Directive 9 : Émissions en accès direct

Directive 9

Les médias du service public ou financés par des fonds publics sont tenus d'accorder à tous les partis ou candidats du temps d'antenne pour des émissions en accès direct sur une base équitable et non discriminatoire. Les autres stations de radiotélévision peuvent elles aussi être tenues d'offrir un tel temps d'antenne.

Directive 9.1

Dans un pays qui organise ses premières élections pluralistes, tous les partis ou candidats officiellement enregistrés doivent bénéficier d'un temps d'accès à l'antenne.

Directive 9.2

Lors d'une deuxième élection démocratique et des consultations ultérieures, les temps d'antenne pourront être répartis à la proportionnelle, en fonction de critères objectifs indiquant le niveau général d'audience des différentes formations en présence. Tous les partis devront normalement se voir allouer un temps d'antenne. Il est recommandé de confier le soin d'attribuer les temps d'antenne à un organisme indépendant, en consultation avec l'ensemble des partis.

Directive 9.3

Le temps d'antenne attribué à chaque parti ou candidat devra être suffisant pour lui permettre de faire passer son message.

Directive 9.4

Les émissions en accès direct doivent être diffusées aux heures réputées de plus grande écoute. Diffuser les programmes de tels ou tels partis ou candidats à une heure de moins grande écoute que les autres constituerait un manquement au devoir d'équilibre.

Directive 9.5

L'affectation des créneaux horaires pour les émissions en accès direct doit s'effectuer de manière équitable.

Directive 9.6

Les conditions financières d'attribution des créneaux horaires pour les émissions en accès direct doivent être les mêmes pour tous les partis ou candidats. Dans le cas d'une première consultation démocratique, les médias du service public ou financés par des fonds publics devraient fournir à chacun un temps d'antenne raisonnable à titre gracieux ou pour un montant symbolique.

Directive 9.6.1

Si l'on autorise les partis ou candidats à acheter du temps d'antenne pour leur publicité électorale, les conditions d'accès doivent être les mêmes pour tous. En l'occurrence, il peut être nécessaire d'imposer des limites de tarif et de durée pour ne pas trop avantager les formations les plus riches. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'une première consultation démocratique, surtout si les partis d'opposition étaient interdits auparavant et n'ont donc pas eu la possibilité de collecter des fonds.

Commentaire : Le droit des partis ou candidats d'exposer leurs vues et leur programme aux électeurs par le biais des médias est un aspect essentiel des élections démocratiques. Les émissions en accès direct sont un moyen déterminant pour y parvenir. C'est l'occasion pour chaque parti ou candidat d'exprimer sa position avec ses mots à lui, pour les petits partis et les candidats indépendants de se faire connaître et pour tous de réagir aux propos et commentaires hostiles dont ils ont pu faire l'objet. Les émissions en accès direct permettent de faire passer une note personnelle et des nuances qu'on ne trouve pas dans les autres émissions. Dans la plupart des démocraties occidentales, les médias publics sont tenus de libérer du temps d'antenne pour ce type d'émissions.

Dans le cas d'une première élection démocratique et pluraliste, il est très difficile de répartir les temps d'antenne entre les différentes formations politiques sur une autre base que celle de la stricte égalité, étant donné qu'on ne dispose pas des deux grands indices objectifs qui servent à mesurer l'audience d'un parti - son pourcentage de voix aux dernières élections et le nombre de sièges qu'il détient au parlement. Lors d'élections ultérieures, et surtout si de nombreuses formations s'affrontent, l'égalité de temps de parole entre les partis risque de diluer le message de ceux qui ont le plus de chances de former le futur gouvernement. C'est pourquoi la répartition des temps d'antenne à la proportionnelle peut contribuer à améliorer la valeur d'information des émissions sans saper la confiance du public dans l'équité du processus d'attribution. Dans presque tous les pays occidentaux, c'est en gros l'attribution à la proportionnelle qui prévaut, étant entendu que tous les partis doivent normalement continuer à bénéficier d'un temps d'intervention à l'antenne.

Le premier objectif des émissions en accès direct étant de permettre aux partis politiques de faire passer leur message à l'électorat, il est normal qu'elles soient diffusées aux heures de plus grande écoute. Plus les partis sont nombreux, plus le processus d'attribution des créneaux horaires se complique et plus il est important que cette attribution se déroule de façon équitable.

Dans la plupart des démocraties traditionnelles, les médias publics libèrent gratuitement du temps d'antenne pour diffuser des émissions en accès direct. La plupart de ces pays interdisent la publicité politique payante pendant toute la durée de la période électorale, et même en dehors des périodes électorales pour certains d'entre eux. L'interdiction, ou la stricte réglementation de la publicité politique payante en période électorale se justifie entre autres par un double impératif : (1) lutter contre la corruption et l'ingérence excessive de gros bailleurs de fonds dans la campagne ; (2) s'efforcer de créer "un terrain de jeu égal" pour des partis inégalement fortunés.

Directive 10 : Émissions spéciales d'information

Directive 10

Pendant les élections, il incombe aux médias de diffuser des émissions spéciales d'information qui donnent au public l'occasion de poser directement des questions aux représentants des partis et aux candidats et à ces derniers de débattre en eux.

Directive 10.1

Les responsables des médias disposent d'une plus grande marge de manœuvre éditoriale pour ce type d'émission que pour les bulletins d'information, mais cette liberté demeure soumise à l'obligation générale d'équilibre et d'impartialité.

Directive 10.2

Les journalistes, experts et autres intervenants doivent être choisis de façon à garantir un certain équilibre entre les questions.

Directive 10.3

Les émissions spéciales d'information à la radiotélévision doivent être diffusées aux heures de grande écoute.

Commentaire : Ces obligations découlent du devoir d'informer l'électorat et de fournir une information équilibrée. Les émissions spéciales d'information comportent diverse formules : tribunes et débats contradictoires, interviews et programmes où le public est invité à poser des questions.

Directive 11 : Éducation des électeurs

Directive 11

Les médias du service public ou financés par des fonds publics sont tenus de diffuser des émissions destinées à éduquer les électeurs, au moins dans la mesure où il n'existe pas par ailleurs d'autres initiatives adéquates pour les informer.

Directive 11.1

Les émissions destinées à éduquer les électeurs doivent être précises, objectives, et informer efficacement les électeurs des modalités du vote : comment, quand et où voter, comment s'inscrire et vérifier qu'on figure bien sur les listes, pourquoi le scrutin est secret (et donc à l'abri des repréailles), pourquoi il est important de voter, à quoi servent les postes à pourvoir et autres informations du même ordre.

Directive 11.2

Ces émissions doivent atteindre un maximum d'électeurs potentiels, ce qui implique éventuellement de prévoir des programmes dans les langues minoritaires et de viser des groupes cibles traditionnellement exclus de la vie politique comme les femmes et les populations autochtones.

Commentaire : Pour participer aux élections, il faut savoir comment exercer son droit de vote. La diffusion d'émissions éducatives à l'intention des électeurs est le meilleur moyen dont disposent les autorités pour s'acquitter de leur devoir d'information du public. Il existe d'autres méthodes - campagnes d'affichage, distribution de tracts - mais elles ont souvent une portée, et surtout une efficacité, plus réduite que l'audiovisuel, par exemple auprès des populations faiblement alphabétisées.

Directive 12 : Sondages et prévisions électorales

Directive 12

Quiconque diffuse les résultats d'un sondage d'opinion ou des projections concernant les résultats d'une élection doit s'efforcer de transmettre ces données de façon objective.

Directive 12.1

Les résultats des sondages d'opinion doivent s'accompagner de commentaires pour aider les auditeurs/télespectateurs à en comprendre la signification et la portée : qui a commandé, financé et réalisé l'enquête, selon quelle méthode, avec quel échantillon, à quelle date et avec quelle marge d'erreur, etc.

Commentaire : Les sondages d'opinion peuvent influencer considérablement le comportement des électeurs, surtout si leur signification n'est pas bien comprise. Les médias qui diffusent les résultats des sondages doivent donc fournir le complément d'information dont les électeurs ont besoin pour bien en comprendre la signification. Une question qui fait débat est de savoir s'il faut interdire la publication des sondages à l'approche des élections ou jusqu'au jour du scrutin. Certains observateurs pensent en effet que cela peut avoir un impact disproportionné sur le résultat du vote. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale et d'Europe centrale, la publication des sondages est interdite dans les quelques jours qui précèdent immédiatement le scrutin.

Directive 13 : Dispositifs de régulation, de réglementation et de recours

Directive 13

Les émissions électorales doivent être contrôlées et réglementées par un organisme impartial et indépendant.

Directive 13.1

Cet organisme répartit les temps d'antenne pour les émissions en accès direct ; il est habilité à examiner les recours concernant les infractions des médias, des partis ou des candidats en matière audiovisuelle et à prendre à cet égard des décisions contraignantes en imposant un rectificatif ou l'exercice d'un droit de réponse.

Directive 13.2

Les décisions de cet organisme concernant des recours doivent être prises promptement.

Directive 13.3

S'il existe déjà un organisme statutaire indépendant de tutelle de l'audiovisuel, il pourra s'acquitter de ces fonctions ; sinon, un organisme spécifique devra être créé à cette fin.

Directive 13.4

Les décisions de cet organisme ne sauraient dépendre du poids prépondérant du vote des représentants du gouvernement ou d'un seul parti.

Commentaire : La bonne application des règles énoncées dans ces Directives suppose l'existence d'un organisme indépendant et impartial chargé de contrôler l'audiovisuel et de se prononcer sur les

recours éventuels. Il doit intervenir promptement et impartialement, ses décisions étant soumises à l'examen des tribunaux dans les meilleurs délais. Dans plusieurs pays, c'est un organisme de tutelle indépendant qui prend les décisions relatives aux émissions électorales.

Directive 14 : Contrôle judiciaire

Directive 14

Toutes les actions et décisions de l'organisme chargé de contrôler les émissions électorales doivent être soumises au contrôle de l'autorité judiciaire, qui doit intervenir dans les délais les plus brefs.

Commentaire : Le droit de regard de la justice sur les décisions de l'organisme de contrôle de l'audiovisuel est important si l'on veut préserver la réalité comme l'apparence de l'objectivité.

Directive 15 : Plébiscites et referendums

Directive 15

Dans le cas des plébiscites et referendums, où les électeurs ont seulement le choix de dire "oui" ou "non" à une proposition, il convient d'accorder le même temps d'antenne aux deux camps. Cette règle s'applique même s'il y a davantage de partis pour un camp que pour l'autre. Les Directives 1 à 14, dans la mesure où elles sont pertinentes, s'appliquent également.

Commentaire : La répartition égale du temps de parole s'impose pour respecter l'obligation d'équilibre et d'impartialité.

Directive 16 : Élections locales

Directive 16

Les Directives qui précèdent, dûment modifiées en fonction des circonstances, sont applicables par les autorités locales et régionales aux élections locales, municipales et régionales.

Commentaire : Les élections locales sont une étape importante de la transition vers la démocratie et les mêmes principes s'appliquent à ces élections qu'aux élections nationales.



DIRECTIVES POUR LA COUVERTURE DES ÉLECTIONS PAR LES MÉDIAS AUDIOVISUELS

Annexes

Note explicative 1

Garanties internationales de la liberté d'expression

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 1 et 3
 - Notes explicatives 2, 3, 4, 6, 7 et 8
-

Le droit à la liberté d'expression est un droit humain fondamental de par son importance essentielle pour la vie et la dignité de l'être humain, mais aussi parce qu'il sous-tend l'ensemble des autres droits de la personne - y compris le droit de participer à la vie politique - du fait de sa nature transversale et parce qu'il contribue à garantir l'exercice effectif des autres droits.

Le droit à la liberté d'expression est reconnu par tous les principaux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Son importance primordiale a été solennellement proclamée dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, trois ans après la création de l'ONU. L'article 19 de la *Déclaration universelle* déclare en effet :

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Ce droit est également inscrit dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Les trois grands traités régionaux - Afrique, Europe et Amérique latine - relatifs aux droits de l'homme protègent également ce droit fondamental. Et la plupart des constitutions nationales comportent des garanties relatives à la liberté d'expression.

Le droit à la liberté d'expression, tel qu'il est garanti par le droit international, y compris le droit de chercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées, a une portée extrêmement large. En ce qui concerne la transmission des informations et des idées, cela implique le droit de s'exprimer par la parole, l'écriture, les moyens électroniques et tout autre vecteur de communication. C'est aussi le droit d'exprimer en public des opinions controversées ; le simple fait qu'une idée soit impopulaire ne saurait justifier qu'on interdise à quiconque de l'exprimer.

Mais la liberté d'expression ne se borne pas au droit d'exprimer sa propre opinion. Elle implique également le droit de *chercher* et de *recevoir* des informations auprès d'autrui, c'est-à-dire de se procurer et de lire les journaux, d'écouter les médias audiovisuels, de surfer sur la Toile et, bien entendu, d'assister à des débats en public ou en privé. Il est de plus en plus admis que ce droit recouvre également le droit d'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics. Les organismes concernés ont donc la double obligation de diffuser les informations d'un intérêt vital pour le public et de satisfaire aux demandes d'accès aux informations qu'ils détiennent.

La liberté d'expression n'est pas liée à la citoyenneté ; par exemple, on a parfaitement le droit de s'exprimer dans un pays dont on n'est pas ressortissant et, inversement, les citoyens d'un pays donné ont le même droit de s'exprimer et de recevoir des informations quand ils se trouvent à l'étranger. L'exercice de ce droit reste pleinement garanti quels que soient le niveau d'éducation de la personne, sa race, sa couleur, son sexe, sa langue, sa religion, ses opinions politiques ou autres, son origine sociale ou nationale, sa situation économique, sa naissance ou tout autre élément de statut.

Il est important de noter que le droit à la liberté d'expression comporte pour l'État des obligations négatives (ne pas entraver les flux d'information) mais aussi positives, par exemple celle de créer un environnement propice à l'épanouissement de médias libres et indépendants (voir la note explicative 4). En période électorale, cela signifie que l'État est tenu de s'assurer que les électeurs sont dûment informés des modalités de vote et de l'enjeu des élections.

Toutefois, contrairement à la liberté d'opinion, la liberté d'expression n'est pas un droit absolu. On reconnaît généralement qu'il existe un nombre limité d'intérêts publics et privés essentiels dont la défense peut justifier certaines restrictions à ce droit fondamental. Il s'agit, entre autres, du respect de la réputation et de la vie privée des personnes, et de la nécessité de préserver l'ordre public et la sécurité nationale. Mais pour que ces restrictions éventuelles à la liberté d'expression soient acceptables, elles doivent obéir à certaines conditions strictement définies par le droit international (voir la note explicative 2).

Même si le droit à la liberté d'expression est à peu près universellement reconnu, cette reconnaissance ne s'est pas toujours traduite par un soutien et un respect effectifs de la part des pouvoirs publics. Un peu partout dans le monde, des régimes ont imposé illégalement leur censure, des mesures répressives restreignant la liberté de publication ou d'émission, avec de fréquentes menaces d'internement à l'encontre des contrevenants, et la mainmise de l'État sur les médias. Même dans les pays de tradition démocratique, on constate fréquemment des tensions entre les défenseurs de la liberté d'expression (les médias en particulier) et les pouvoirs publics qui n'apprécient pas toujours qu'on les critique. C'est pourquoi ce droit mérite d'être défendu et protégé avec vigilance, au premier chef par les journalistes et autres travailleurs des médias.

Il est fréquent que dans les pays en transition vers la démocratie, les lois répressives héritées des régimes précédents qui restreignent la liberté d'expression soient toujours en vigueur. Une tâche urgente et importante à laquelle sont confrontés les dirigeants de ces pays en transition consiste à réformer ces lois. C'est là une étape prioritaire de la transition vers une forme démocratique de gouvernement.

Note explicative 2

Restrictions à la liberté d'expression

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 3, 5 et 6
 - Notes explicatives 14, 17 et 18
-

Même si l'importance fondamentale du droit à la liberté d'expression est universellement reconnue, il est également entendu que ce droit n'est pas absolu, la défense de certains intérêts primordiaux de la sphère publique ou privée pouvant justifier des restrictions ou interférences. Tout le problème est de savoir quand et dans quelles circonstances on peut interférer avec la liberté d'expression.

Le droit international, tel qu'il s'exprime par le biais des traités internationaux et de l'interprétation faisant jurisprudence qu'en ont donnée les tribunaux internationaux et autres instances, reconnaît que toute interférence avec la liberté d'expression revêt un caractère de gravité exceptionnelle et ne peut donc être autorisée que dans certains cas bien précis. L'article 19 (3) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* définit en ces termes les conditions qui peuvent justifier des restrictions de la liberté d'expression :

L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

- (a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
- (b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Ce dispositif comporte trois aspects : en premier lieu, l'interférence doit être conforme à une loi ou un règlement ; deuxièmement, la restriction fixée par la loi doit viser à la sauvegarde ou la protection d'une préoccupation jugée légitime en droit international ; enfin, cette restriction doit être *nécessaire* à la sauvegarde ou la promotion de cette préoccupation légitime.

La première condition signifie d'abord et avant tout que l'interférence ne peut être la conséquence d'un caprice d'une personne en position d'autorité mais qu'elle doit obligatoirement se référer à une loi ou un règlement en vigueur. En d'autres termes, seules sont légitimes les restrictions qui ont été officiellement et formellement reconnues par le législateur. Qui plus est, toutes les "lois" (et tous les "règlements") ne répondent pas forcément au critère stipulé ("être fixées par la loi"). Les textes de loi doivent satisfaire à certaines exigences de clarté et de précision pour que les formes d'expression interdites soient clairement identifiées à l'avance. Les décrets formulés en termes vagues et ayant un champ potentiel d'application très vaste ne satisfont pas à cette exigence et constituent donc des atteintes illégitimes à la liberté d'expression. Par exemple, toute interdiction invoquant le fait de "déplaire au gouvernement" est formulée de façon trop vague pour satisfaire à cette condition.

La deuxième condition, qui stipule que toute restriction doit répondre à une préoccupation légitime, définit en fait un cadre très précis. Les seuls motifs légitimes sont ceux qui sont énoncés à l'article 19 (3) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et il n'est pas au pouvoir des gouvernements d'en ajouter d'autres. Les seuls motifs légitimes sont donc les suivants : respect

des droits ou de la réputation d'autrui et sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Enfin, même si elle se fonde sur un texte de loi rédigé en termes suffisamment explicites et répond à une préoccupation légitime, toute restriction constitue une atteinte au droit à la liberté d'expression si elle n'est pas nécessaire à la poursuite du but recherché. On peut en tirer plusieurs conséquences. Premièrement, s'il existe une autre mesure moins restrictive du droit à la liberté d'expression qui permettrait d'obtenir le même résultat, la restriction n'est pas vraiment nécessaire. Par exemple, interdire à un journal de paraître pour cause de diffamation est excessif ; la publication d'un rectificatif, éventuellement assorti d'un avertissement ou d'une modeste amende, suffirait à laver la réputation de la personne diffamée.

Deuxièmement, la restriction doit constituer une atteinte au droit aussi minime que possible et en particulier ne pas limiter le droit légitime à la parole (et constituer ce qu'on appelle un abus de pouvoir). Sous prétexte de sauvegarder la sécurité nationale d'un pays, par exemple, il n'est pas acceptable d'interdire toute discussion sur ses forces militaires. En appliquant cette disposition, les tribunaux ont été amenés à reconnaître qu'il peut exister des limites concrètes au degré de précision et de pertinence d'un texte de loi. Mais, sous réserve de ces seules limites, le champ des restrictions doit être strictement circonscrit.

Troisièmement, l'impact des mesures restrictives ne doit pas être disproportionné, ce qui veut dire que la gravité de l'atteinte à la liberté d'expression ne doit pas excéder les bénéfices en termes de protection. Une restriction qui offrirait une protection limitée de la réputation d'autrui au prix d'une grave remise en cause de la liberté d'expression ne saurait être acceptée. Là encore, ce point ne souffre pas de discussion. Une société démocratique a besoin de la libre circulation des informations et des idées et toute entrave à cette libre circulation ne peut se justifier qu'au nom de l'intérêt général. Autrement dit, une restriction n'est justifiée que si ses bénéfices excèdent les coûts consentis.

En examinant ces conditions, et notamment la troisième relative au critère de nécessité, les tribunaux et autres instances concernées devront dûment tenir compte de toutes les circonstances qui prévalent au moment où la restriction est appliquée. Par exemple, certaines restrictions imposées au nom de la défense nationale, si elles peuvent se justifier en temps de guerre, n'ont pas forcément la même légitimité en temps de paix.

Note explicative 3

La liberté d'expression et les médias

Références internes

- ARTICLE 19, Directive 1
 - Notes explicatives 1, 10, 17
-

Tout le monde reconnaît que les médias jouent un rôle essentiel dans la défense de la démocratie et de ses institutions. Les médias sont idéalement placés pour enquêter et faire rapport sur les questions importantes d'intérêt public, comme la vie politique, le comportement des représentants de l'autorité, les prises de position gouvernementales sur les grands problèmes internationaux, les cas de corruption, d'incompétence ou de malhonnêteté au sein du gouvernement ou encore les questions relatives aux droits de l'homme. En fait, on pourrait dire que la plupart des individus dépendent presque entièrement des médias pour toutes les informations concernant ce qui est au delà de leur vie quotidienne et leur environnement immédiat.

Le rôle des médias est tout aussi important en période électorale qu'en temps normal. Les citoyens comptent largement sur l'information fournie par les médias pour découvrir les candidats qui s'affrontent, les questions qui font débat et les programmes des différents partis. Sans les médias, même les décisions les plus évidentes concernant le processus démocratique - choisir pour qui voter par exemple- seraient infiniment plus difficiles à prendre.

Il est donc essentiel de garantir et protéger la liberté d'expression des médias. Les acteurs des médias, à commencer par les journalistes et leurs rédacteurs en chef, doivent pouvoir exercer leur droit à la liberté d'expression. Mais ce qui est encore plus important, c'est le droit du public à *rechercher* et *recevoir* des informations, dimension vitale de la liberté d'expression, qui dépend du respect de la liberté d'expression des médias.

L'importance de la liberté des médias a été soulignée par les tribunaux internationaux. Le Comité des droits de l'homme, organe des Nations Unies officiellement chargé de veiller à ce que les États s'acquittent des obligations contraignantes qui sont les leurs en tant que signataires du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, a souligné l'importance de la liberté des médias dans la vie politique :

La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique." (Observation générale n° 25 : article 25. Texte adopté par le Comité le 12 juillet 1996)

Pour sa part, la Cour interaméricaine des droits de l'homme rappelle : "Ce sont les mass médias qui font de l'exercice de la liberté d'expression une réalité" (*Obligation d'appartenir à une association professionnelle reconnue par la loi pour exercer le journalisme*, Avis consultatif OC-5/85 du 13 novembre 1985, Série A, N° 5, par. 34). Et, comme l'a noté la Cour européenne des droits de l'homme, l'ensemble des médias mérite une protection particulière, notamment du fait qu'il lui incombe "de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public. À sa fonction qui consiste à en diffuser, s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. S'il en allait

autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de 'chien de garde.'" (*Thorgeirson v. Islande*, 25 juin 1992, Requête n° 13778/88, par. 63)

Il découle de ces principes généraux que les autorités et les acteurs de la vie publique en général doivent se montrer très tolérants face aux critiques des médias. Le rôle de "chien de garde" des médias dans une société démocratique leur fait un devoir d'examiner attentivement le comportement des gens en place et des candidats aux élections et de les critiquer si cela leur paraît justifié. Il est illégitime pour un gouvernement de museler les médias parce qu'ils émettent des critiques ou parce qu'ils choisissent de les exprimer sous une forme qui lui déplaît (par exemple par la caricature politique). Les autorités ne doivent pas non plus s'étonner et s'offusquer outre mesure de certains excès de langage ou exagérations qu'elles doivent savoir tolérer, surtout s'agissant de questions d'une actualité brûlante.

Partout où la démocratie est forte, les médias ont eux-mêmes un rôle essentiel à jouer pour préserver la liberté d'expression, sachant que s'ils ne le font pas, celle-ci risque d'être très vite menacée. Les médias peuvent s'acquitter de ce rôle de différentes manières, par exemple en s'engageant à diffuser les données qui concernent l'intérêt public, en soulignant les cas où la liberté d'expression a été restreinte et en dénonçant solidairement les lois restrictives de cette liberté.

Note explicative 4

Réglementation et pluralisme

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 1, 9 et 10
 - Notes explicatives 6 et 7
-

La notion de pluralisme est d'une importance fondamentale pour la démocratie et la défense du droit à la liberté d'expression. Une société où seule une poignée de privilégiés peut exercer effectivement son droit à la liberté d'expression n'est pas libre. Une telle situation lèse non seulement tous ceux qui se voient ainsi dénier la possibilité d'exercer leur droit à la liberté d'expression par le biais des médias ; elle porte aussi atteinte au droit de la société dans son ensemble à être dûment informée et à recevoir des informations de sources variées. En fait, le droit du public de recevoir des informations et des idées diverses est au centre du droit à la liberté d'expression.

C'est pourquoi le droit international relatif aux droits de l'homme ne se contente pas de prôner le pluralisme en liaison avec le droit à la liberté d'expression mais invite les États à prendre des mesures effectives pour le préserver. Dans un arrêt souvent cité, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré :

"La Cour a fréquemment insisté sur le rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique, notamment quand, à travers la presse écrite, elle sert à communiquer des informations et des idées d'intérêt général, auxquelles le public peut d'ailleurs prétendre. Pareille entreprise ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'État est l'ultime garant." (*Informationsverein Lentia et autres v. Autriche*, 28 octobre 1993, Requête n° 13914/88, par. 38)

La défense du pluralisme est l'une des principales justifications de la réglementation des médias, notamment en ce qui concerne l'audiovisuel. À l'échelle internationale, chacun reconnaît que les pouvoirs publics sont tenus de contrôler les fréquences disponibles pour garantir la pluralité d'expression. Les monopoles d'État sont incompatibles avec le droit du public de recevoir de l'information de sources variées. Mais le fait de répartir les fréquences entre les émetteurs privés ne suffit pas. Les États doivent également prendre des mesures pour éviter une concentration excessive des médias entre quelques mains et veiller à ce que les systèmes de licences accordées aux émetteurs encouragent la diversité du contenu des émissions. À cet égard, l'engagement de contribuer à cette diversité devrait être un critère explicite de choix pour l'attribution des fréquences.

En ce qui concerne la presse écrite, l'opinion internationale reconnaît que le meilleur moyen d'encourager le pluralisme est de supprimer les obstacles juridiques et administratifs à la création des journaux et périodiques. En particulier, il ne devrait pas y avoir de système d'autorisation et, s'il existe une procédure d'enregistrement préalable, celle-ci ne doit pas imposer d'obligations ruineuses aux candidats (voir la note explicative 7 : Réglementation de la presse écrite). Ces différences de traitement par rapport à l'audiovisuel se justifient par un certain nombre de considérations : le fait que les fréquences hertziennes appartiennent au domaine public, l'ubiquité envahissante de l'audiovisuel ou encore le coût relativement modeste du support écrit.

Sachant que la réglementation ne suffit pas toujours à garantir le pluralisme des médias, les États pourront être amenés à envisager également des mesures à caractère incitatif. Celles-ci peuvent concerner l'ensemble du secteur, comme la suppression des taxes sur le papier journal et les

matériels d'imprimerie, ou prendre la forme de subventions à certaines publications, par exemple celles qui s'adressent à une minorité. Si une aide directe est proposée, l'État devra veiller à ce qu'elle soit attribuée sur la base de critères objectifs et non partisans, dans le cadre de procédures transparentes et sous le contrôle d'un organisme indépendant.

Note explicative 5

Garantir la sécurité des journalistes

Références internes

- ARTICLE 19, Directive 4
 - Note explicative 1
-

Garantir la liberté d'expression impose aux États la ferme obligation d'assurer la sécurité de tous les acteurs des médias qui relèvent de leur juridiction, ainsi que du matériel dont ces derniers ont besoin pour leur travail. D'une manière générale, l'État est tenu de protéger tous les citoyens, mais si l'on insiste sur le caractère particulier de cette obligation en ce qui concerne les journalistes, c'est que la violence est un des moyens parfois utilisés pour les faire taire.

En 2000, les personnes spécialement mandatées par les Nations Unies, l'Organisation des États américains et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe pour veiller à la protection de la liberté d'expression ont adopté une déclaration conjointe où l'on peut lire notamment :

La censure par l'assassinat

Les agressions (assassinat, enlèvement, harcèlement, ou menaces) dont sont victimes les journalistes et autres personnes exerçant leur droit à la liberté d'expression, ainsi que la destruction physique des moyens de communication constituent une menace très grave pour l'indépendance du journalisme d'investigation, la liberté d'expression et la libre information du public.

Afin de mettre un terme au climat d'impunité, les États sont tenus de prendre les mesures adéquates qui consistent notamment à mobiliser des ressources suffisantes et à faire montre de vigilance pour empêcher les agressions contre les journalistes et tous ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression, à faire la lumière sur ces agressions quand elles se produisent, à traîner les responsables devant la justice et à offrir une compensation aux victimes.

Les États ont une triple obligation :

- (i) Ne jamais participer à des attaques contre les médias ou leurs installations, ne jamais tolérer ou encourager de telles attaques.
- (ii) Prendre des mesures effectives pour prévenir toute agression.
- (iii) En cas d'agression, enquêter sur les circonstances, traduire les coupables en justice et offrir aux victimes une compensation adéquate.

La première obligation signifie que non seulement les États doivent s'abstenir de toute attaque contre les médias, mais qu'ils ne doivent jamais encourager de telles attaques, même indirectement. On peut parler d'incitation indirecte quand, par exemple, des personnalités politiques en vue se livrent à des déclarations exagérément critiques à propos des médias ou profèrent à leur rencontre des accusations graves et sans fondement. Dans certains cas, on peut même considérer que les autorités sont tenues d'intervenir publiquement pour réagir par exemple à des propos particulièrement agressifs envers les médias.

La seconde obligation signifie que les États doivent prendre toutes les mesures raisonnablement envisageables pour prévenir ces agressions, à plus forte raison quand elles sont prévisibles. Des mesures de sécurité adéquates doivent être prises pour la protection des médias et les autorités peuvent être amenées à déployer des forces de police et de sécurité supplémentaires, et à mettre en place un dispositif de protection dès qu'elles prennent conscience d'un risque réel et immédiat. En cas de manifestations ou d'émeutes, par exemple, qui sont des événements dont les médias ont l'obligation professionnelle de rendre compte, la police et les forces de sécurité doivent considérer que la protection des travailleurs des médias fait partie de leur mission. Par contre, et parce que le rôle des journalistes est précisément d'informer le public de ce qui se passe, l'État ne doit jamais leur interdire l'accès à telle ou telle zone "pour leur propre sécurité", ce qui est souvent un prétexte abusif pour tenir à l'écart les observateurs extérieurs.

La troisième obligation, s'efforcer de faire toute la lumière sur les épisodes de violence, est clairement énoncée par le droit international. En cas d'attaques, il est grave qu'un État s'abstienne de prendre des mesures. Face aux agressions graves et répétées dont sont victimes les journalistes sur le continent américain, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a déclaré :

"Le refus de l'État de mener une enquête approfondie sur le meurtre d'un journaliste est particulièrement grave en raison de son impact sur la société ... l'impunité d'une quelconque des parties responsables d'un acte d'agression contre un reporter - le plus grave étant évidemment le déni du droit à la vie - ou contre toute personne engagée activement dans l'expression publique de l'information ou des idées constitue un encouragement pour tous ceux qui violent les droits de l'homme. En même temps, le meurtre d'un journaliste a clairement un 'effet réfrigérant', surtout sur les autres journalistes mais aussi sur les citoyens ordinaires, car il suscite la peur de dénoncer les infractions, abus ou actes illégaux de toute nature". (Miranda v. Mexique, 13 avril 1999, Rapport n° 5/99, Cas n° 11.739, par. 52)

Il arrive aussi que des journalistes soient portés disparus. Les États ont alors l'obligation de tout mettre en œuvre pour retrouver leur trace, savoir ce qui leur est arrivé, fournir l'assistance nécessaire et, dans la mesure du possible, faciliter leur retour au sein de leur famille.

Note explicative 6

Régulation de l'audiovisuel

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 3,5 et 6
 - Notes explicatives 1, 2 et 4
-

Il est presque universellement admis qu'une certaine régulation du paysage audiovisuel est indispensable pour plusieurs raisons : la nécessité d'assurer la répartition ordonnée et pluraliste des fréquences, qui constituent une ressource publique limitée, l'ubiquité envahissante des médias audiovisuels et l'investissement énorme que nécessite la création d'un émetteur important. En même temps, il est essentiel que cette régulation ne puisse être invoquée abusivement pour museler ceux qui critiquent le gouvernement ou s'attirent les foudres de la censure officielle. Il y aurait là une grave atteinte à la liberté d'expression, qui compromettrait le caractère libre et impartial des élections.

Le premier moyen utilisé pour satisfaire équitablement les demandes concurrentes consiste à attribuer les pouvoirs de régulation des fréquences à un organisme administratif indépendant du gouvernement. La protection de la liberté d'expression est encore renforcée par la limitation très stricte des attributions de cet organisme, pour éviter tout abus de pouvoir, et par le contrôle de ses décisions par une instance judiciaire.

L'indépendance absolue est difficile à réaliser, mais certaines dispositions peuvent contribuer à éviter les ingérences politiques ou autres dans les travaux de l'organisme régulateur. Le minimum qu'on est en droit d'exiger, c'est que cet organisme ne dépende pas d'un ministère ou d'une administration mais soit une entité autonome, responsable vis-à-vis du public par l'intermédiaire d'un conseil d'administration indépendant. Le mode de désignation des membres de ce conseil doit contribuer à garantir son indépendance. La procédure utilisée doit être transparente et équitable et permettre la participation de représentants du public et de la société civile. Les nominations doivent être effectuées non par un responsable ou un organisme unique, mais de façon à assurer une représentativité assez large. Les membres une fois nommés doivent être protégés contre toute procédure de destitution, sauf circonstances exceptionnelles.

Dans la plupart des pays démocratiques, la régulation des fréquences exerce une double fonction. En premier lieu, personne n'est censé émettre sans avoir obtenu une licence et c'est le régulateur qui supervise la procédure d'attribution. En second lieu, on attend normalement des régulateurs qu'ils prennent l'initiative d'élaborer et d'appliquer des codes de conduite détaillés en matière d'audiovisuel qui portent à la fois sur les contenus et sur les pratiques.

L'octroi des licences est une opération complexe qui oblige les régulateurs à prendre en considération toute une série de facteurs. Dans de nombreux pays, les responsables de la régulation de l'audiovisuel collaborent avec les services des télécommunications pour mettre en place un plan général de répartition des fréquences radio. Outre l'attribution générale des fréquences, ce plan prévoit également leur répartition par catégories d'utilisateurs (radio, télévisions, stations nationales ou locales, à vocation de service public, commerciale ou communautaire). L'idée est de garantir l'attribution des fréquences en fonction d'un schéma préétabli, et non pas simplement par adjudication au plus offrant.

L'un des objectifs clés de l'opération doit être de garantir une diversité du paysage audiovisuel, tant au niveau des opérateurs que du contenu. Cette exigence devrait donc être prise en compte pour l'attribution des licences. La procédure d'attribution doit être équitable et transparente. Dans la plupart des pays, on procède de temps en temps à des appels à candidature et les parties intéressées sont en concurrence pour les fréquences à attribuer. Quiconque s'est vu refuser une licence doit pouvoir faire appel de cette décision devant une instance judiciaire.

Il ne saurait y avoir, en dehors des lois et règlements applicables à tous, de restrictions spéciales au criminel ou au civil visant les médias audiovisuels et le contenu de leurs programmes. En même temps, il est commode pour les régulateurs de disposer de codes administratifs de bonne conduite régissant le contenu des programmes et les pratiques dans l'audiovisuel. Ces codes, rédigés de façon claire et précise, devront être élaborés en consultation étroite avec les représentants des médias et des autres parties concernées.

Les codes de déontologie audiovisuelle portent généralement sur de nombreux aspects relatifs au contenu des programmes comme l'exactitude des informations, le respect de la vie privée, le traitement de questions délicates comme l'image des victimes, la sexualité, la violence, etc. Ils peuvent également porter sur des problèmes de comportement professionnel comme le recours à des subterfuges pour obtenir des informations, la manière d'interviewer les gens ou la rétribution des informateurs. Certaines règles énoncées dans ces codes peuvent s'appliquer aussi aux élections, comme l'exigence d'équilibre et d'impartialité, voire celles qui concernent les programmes en accès direct. Enfin, ces codes peuvent également comporter des règles relatives à la publicité.

Le premier but d'un tel système doit être de définir des normes plutôt que de punir ceux qui ne s'y conforment pas. En conséquence, les sanctions éventuelles, au moins dans un premier temps, devraient normalement viser à modifier le comportement du ou des intéressés, sous la forme d'un avertissement ou de l'obligation de diffuser un message d'excuse. Les sanctions plus graves (amendes ou suspension d'antenne) ne devront être appliquées qu'en présence d'infractions graves et répétées, s'il s'avère que les moyens évoqués précédemment ont échoué.

Note explicative 7

Réglementation de la presse écrite

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 3 et 6
 - Notes explicatives 1 et 2
-

En règle générale, il n'apparaît pas nécessaire d'élaborer des textes spécifiques réglementant l'activité de la presse écrite. On estime en effet que, contrairement à ce qui se passe pour les médias audiovisuels qui se partagent une ressource publique limitée, il n'existe aucune contrainte physique pour limiter le nombre de titres en circulation et donc qu'il n'y a pas besoin de réglementation particulière. Par contre, la presse écrite obéit aux mêmes lois que l'ensemble des citoyens - par exemple en matière de diffamation - et si les responsables d'une publication se constituent en société anonyme ou association à but non-lucratif, ils sont soumis aux mêmes règles et obligations que les autres sociétés ou associations de ce type.

En droit international, tout système d'autorisation préalable applicable à la presse écrite, avec le risque qu'il comporte de se voir refuser l'autorisation et donc d'être interdit de publication, est illégitime. Le droit de publication fait partie du droit à la liberté d'expression, et nous avons vu qu'aucune contrainte physique ne peut justifier de restriction à ce droit.

En revanche, l'obligation *technique* faite aux organes de la presse écrite, dûment répertoriés comme moyens de communication de masse ou publications périodiques, d'être enregistrés ne constitue nullement *en soi* une atteinte au droit à la liberté d'expression si les conditions suivantes sont réunies :

- l'enregistrement doit être automatique, dès lors que les informations requises ont été fournies ;
- le système ne doit pas faire peser une chape trop lourde sur les médias ;
- il ne doit pas être excessivement onéreux ;
- il doit être géré par un organe indépendant du gouvernement.

Il reste qu'un système d'enregistrement de la presse écrite est superflu et peut donner lieu à des abus ; d'ailleurs, de nombreux pays ne l'exigent pas. En 2003, les personnes spécialement mandatées par les Nations Unies, l'Organisation des États américains et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe pour veiller à la protection de la liberté d'expression ont adopté une déclaration conjointe où ils mettent en garde contre l'abus de tels systèmes :

Le fait d'imposer des procédures spéciales d'enregistrement à la presse écrite est une pratique qui n'est pas nécessaire, peut prêter à des abus et devrait être évitée. Posent particulièrement problème les systèmes d'enregistrement qui soumettent l'autorisation de paraître au bon vouloir des autorités, qui imposent des conditions très lourdes à la presse écrite ou qui sont gérés par des organes dépendant plus ou moins du gouvernement. (Texte adopté le 18 décembre 2003)

Dans de nombreux pays démocratiques, la presse écrite s'est doté de son propre code déontologique afin de promouvoir une meilleure éthique professionnelle (voir la note explicative 17 : Autorégulation et initiatives de la profession). De tels systèmes contribuent à améliorer les normes professionnelles tout en décourageant les tentatives d'intervention du législateur.

Note explicative 8

Réglementation de la profession de journaliste

Références internes

- ARTICLE 19, Directive 3
 - Notes explicatives 1et 2
-

Le droit à la liberté d'expression s'applique à tous et vaut pour l'ensemble des médias. En clair, cela veut dire que quiconque le souhaite a le droit de pratiquer le journalisme. En ce qui concerne la réglementation de la profession, il convient de distinguer le problème de l'autorisation d'exercer (licence) de celui de l'accréditation, comme on le verra ci-après.

Tout système de délivrance de licence pour pratiquer le journalisme est illégitime dans la mesure où il subordonne le droit d'être journaliste à une autorisation officielle. À cet égard, le journalisme diffère d'autres professions comme la médecine pour lesquelles on admet que le droit d'exercer soit soumis à certaines conditions.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a abondamment traité de ces questions à propos d'un cas qui lui a été soumis au sujet d'une loi du Costa Rica qui obligeait les journalistes à satisfaire à certaines normes professionnelles et à appartenir à une association professionnelle ("colegio") pour pouvoir exercer. Dans un jugement qui a fait jurisprudence, la Cour a clairement estimé que n'importe qui a le droit de pratiquer le journalisme :

... Le journalisme est la première et principale manifestation de la liberté d'expression et d'opinion. Parce qu'il procède du droit inaliénable de chaque individu à la liberté d'expression, le journalisme ne saurait être assimilé à une profession qui se contente d'assurer un service au public par l'application de connaissances ou recettes apprises à l'université ou par l'entremise des seuls affiliés à une association professionnelle ou "colegio". (*Obligation d'appartenir à une association reconnue par la loi pour pratiquer le journalisme*, Avis consultatif OC-5/85 du 13 novembre 1985, Série A, N° 5, par. 71)

Le droit international affirme également qu'il est illégal d'imposer certaines conditions d'ordre général à la pratique du journalisme, comme la limite d'âge ou la possession d'un diplôme universitaire. De telles conditions imposent des restrictions inacceptables au droit de quiconque de s'exprimer par voie de presse, sans distinction d'âge ou de statut. D'ailleurs, l'expérience de nombreux pays prouve que de telles dispositions n'entraînent aucun bénéfice pour la société ; en particulier, elles ne contribuent en rien à relever le niveau du journalisme professionnel.

Il est tout aussi illégitime d'obliger les journalistes à être membres de certains organismes professionnels. Bien souvent, il s'agit bel et bien là d'un moyen détourné pour limiter l'accès à la profession, ce qui est tout aussi arbitraire que les formes plus directes de discrimination. Dans d'autres cas, c'est une tentative pour contrôler les journalistes et censurer ceux qui ont déplu aux autorités. Le droit de libre association s'applique à tous les journalistes, ce qui signifie qu'ils ont parfaitement le droit d'adhérer à une association de leur choix, ou de ne pas y adhérer s'ils n'en ont pas envie.

La Cour interaméricaine a évoqué ces deux aspects dans son arrêt relatif au Costa Rica :

"Il découle de ce qui vient d'être dit que toute loi de délivrance de licences aux journalistes qui interdit la pratique du journalisme à ceux qui ne sont pas membres d'un 'colegio', au sein duquel ne seraient admis que des diplômés de l'université spécialisés dans certains domaines, est incompatible avec la Convention. Une telle loi ... violerait non seulement le droit de tout individu de rechercher et transmettre de l'information et des idées par tous les moyens de son choix, mais également le droit du grand public de recevoir des informations sans aucune interférence." (*Obligation d'appartenir à une association reconnue par la loi pour pratiquer le journalisme*, Avis consultatif OC-5/85 du 13 novembre 1985, Série A, N° 5, par. 81)

Il est à noter que l'*accréditation* des journalistes pose des problèmes bien différents de la *délivrance de licence*, même si l'on confond parfois les deux termes. L'*accréditation* désigne le système en vertu duquel certains journalistes bénéficient d'un accès privilégié à certains lieux ou événements auxquels le grand public n'a pas normalement accès, généralement faute de place mais aussi parfois pour d'autres raisons, de sécurité notamment. L'exemple type est celui de l'*accréditation parlementaire*, qui ouvre aux journalistes les portes du parlement avec parfois l'octroi de certains privilèges ou même la jouissance d'un bureau. Ce traitement privilégié s'explique par le fait que les médias sont "les yeux et les oreilles" de l'opinion publique, qui veillent à ce que chacun soit informé des questions d'intérêt général.

Le système d'*accréditation* ne saurait être utilisé pour entraver le travail des journalistes ou pour les influencer, et encore moins pour écarter ceux que l'on sait contestataires. En conséquence, le système doit être supervisé par un organisme indépendant et les décisions en la matière s'appuyer sur des critères objectifs. Le but du système d'*accréditation* doit être avant tout d'accueillir un maximum de journalistes de tous bords, la seule considération restrictive étant le manque de place. Si tel est le cas, il conviendra peut-être de tenir compte par exemple du nombre de journalistes déjà accrédités représentant tel ou tel média. En tout cas, les systèmes d'*accréditation* ne doivent jamais imposer de restrictions majeures au travail des journalistes.

Note explicative 9

Droit de participer à la vie politique et droit de vote

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 1 et 2
 - Note explicative 1
-

En démocratie, l'autorité du gouvernement repose sur la volonté populaire. Mais dans un État moderne, qui compte des millions d'habitants, il n'est pas possible de consulter individuellement tous les citoyens avant chaque décision à prendre. La solution consiste à demander au peuple de désigner, par le biais des élections, un gouvernement chargé de prendre les décisions à sa place, en conformité avec les promesses électorales. Les élections doivent être organisées à intervalles réguliers, afin que le peuple puisse remplacer les représentants dont le comportement l'a déçu. L'État a la responsabilité d'organiser les élections en veillant à ce que chaque citoyen ait la possibilité de s'exprimer par son vote. C'est également la responsabilité de l'État de veiller à ce que les élections soient libres et équitables, en ce sens que les citoyens doivent pouvoir effectuer leur choix librement et en pleine connaissance de cause.

Le droit de vote

Le droit de tout citoyen de voter lors des élections est garanti par un traité des Nations Unies, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Ce Pacte définit un certain nombre de normes auxquelles les États doivent se conformer pour l'organisation des élections.

La principale exigence formulée par le Pacte international est que les élections soient par principe ouvertes à tous les citoyens d'un pays, y compris ceux qui sont nés ou résident à l'étranger. Le gouvernement peut imposer certaines restrictions au droit de vote, mais celles-ci doivent être définies par la loi et fondées sur des arguments objectifs et raisonnables. Par exemple, on considère comme objectif et raisonnable, et donc acceptable, de n'accorder le droit de vote qu'à partir d'un certain âge. Mais d'autres restrictions, à savoir celles fondées sur l'origine nationale, la langue, la race, la religion, le sexe, l'éducation, la fortune, les opinions politiques ou autres sont inacceptables quelles que soient les circonstances.

Aux termes du Pacte international, les autorités sont non seulement tenues de reconnaître le droit de vote de chaque citoyen ; elles doivent également prendre des mesures pour s'assurer que toutes les personnes habilitées à voter sont concrètement à même d'exercer ce droit. Cela implique par exemple de prendre des mesures effectives pour s'assurer que tous les électeurs éventuels sont bien informés des procédures relatives à l'inscription sur les listes électorales et aux élections proprement dites. Ajoutons que ces procédures ne doivent pas être compliquées au point d'éliminer *de facto* des électeurs potentiels. Les informations et les bulletins de vote doivent être disponibles dans les différentes langues des minorités, et une assistance doit être prévue pour les personnes en situation difficile comme les handicapés, les illettrés ou les sans-abri.

Pour être effectif, l'exercice du droit de vote suppose également que l'électorat dispose d'informations suffisantes sur les candidats en présence et sur leur programme pour faire son choix en toute connaissance de cause. À cette fin, les autorités sont tenues de prendre des mesures pour assurer la mise à la libre disposition des électeurs de toutes les informations nécessaires.

Dans les pays en transition vers la démocratie, la sécurité en période électorale pose souvent un problème préoccupant. Bien que les autorités ne puissent jamais garantir une sécurité absolue, le gouvernement est tenu aux termes du Pacte international de tout mettre en œuvre pour assurer la sécurité aux abords des bureaux de vote et empêcher toute tentative d'intimidation ou de coercition des électeurs.

Le droit de participation à la vie politique

Pour que la démocratie fonctionne effectivement, les électeurs doivent pouvoir choisir librement entre plusieurs candidats. C'est pourquoi le Pacte international interdit toute restriction injustifiée au droit de se porter candidat. Les restrictions admissibles au droit d'être élu sont similaires, mais non identiques, à celles qui concernent le droit de voter. Ainsi, la loi peut fixer un âge minimum pour être candidat, mais aucun candidat ne peut être écarté en raison de son éducation, de son lieu de résidence, de ses ascendants ou de ses opinions politiques. En revanche, la candidature des personnes occupant certaines positions peut être écartée si l'on estime que leur élection entraînerait un conflit d'intérêt. Par exemple, la candidature d'un magistrat pourra être rejetée dès lors qu'il est appelé à juger une affaire où serait impliqué le détenteur du poste auquel il aspire.

Le droit international autorise l'État à exiger l'enregistrement préalable des candidats aux élections. Toutefois, cette procédure ne devrait pas comporter de conditions, de délais ou d'exigences financières difficiles à satisfaire, ou qui risqueraient d'avantager indûment certains candidats au détriment des autres. Enfin, la décision de se porter candidat à une élection ne saurait entraîner quelque forme de représailles ou de discrimination que ce soit.

Note explicative 10

Importance de la liberté d'expression en période électorale

Références internes

- ARTICLE 19, Directive 1
 - Notes explicatives 1, 3 et 9
-

En démocratie, les citoyens désignent le gouvernement de leur choix en élisant périodiquement les candidats qui leur conviennent le mieux. Pour pouvoir exercer ce droit librement et en pleine connaissance de cause, l'électorat doit disposer d'informations précises sur les différents candidats, leur programme et leur curriculum vitæ, ainsi que sur les principales questions débattues au cours de la campagne. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme des Nations Unies :

"La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique... Cela signifie que les citoyens devraient, notamment grâce aux médias, avoir largement accès aux informations et avoir la possibilité de diffuser des informations et des opinions au sujet des activités des organes élus et de leurs membres." (*Gauthier v. Canada*, 7 avril 1999, Communication n° 633/1995)

L'obligation d'informer pendant la période qui précède les élections implique des droits et des devoirs qui concernent trois groupes distincts : les partis politiques et les candidats qui s'affrontent, les médias d'information et, bien entendu, les électeurs.

Les partis politiques et le droit à la liberté d'expression

Le droit à la liberté d'expression, tel qu'il est garanti, entre autres, par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* comporte le droit pour tous les partis politiques de faire passer leur message au public par le ou les médias de leur choix.

Permettre aux partis politiques de communiquer avec leurs électeurs potentiels est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Les électeurs hésitent à voter pour une formation dont ils ne savent pas clairement ce qu'elle représente. Même s'ils sont théoriquement libres de voter pour le parti de leur choix, cette liberté demeure illusoire s'ils ne disposent pas de toutes les informations nécessaires sur les partis et les candidats en présence. Si seuls un ou deux partis ont eu la possibilité de communiquer leur programme, cela leur donne forcément un avantage sur les concurrents.

Il est dans la nature des choses que certains partis politiques soient en meilleure position que d'autres pour faire passer leur message : une formation ayant à sa tête une personnalité connue ou financée par de riches bailleurs de fonds attirera plus facilement l'attention qu'un parti obscur ou désargenté. Ces inégalités naturelles font partie du jeu politique. Par contre, le Pacte international stipule que l'État a l'obligation de garantir à tous les partis un minimum d'accès aux moyens de communication avec le public. Tous les obstacles autres que le handicap inhérent aux petits partis doivent être supprimés. Par exemple, on ne peut exiger d'un parti qu'il compte un minimum de membres avant de l'autoriser à distribuer des tracts ou organiser des réunions publiques. En outre, l'État est tenu de prendre un certain nombre de mesures positives pour garantir à ces partis une forme d'accès aux moyens de communication de masse. C'est pourquoi toutes les chaînes de

radiotélévision publiques ou financées par des fonds publics sont tenues d'accorder un certain temps de libre expression à l'antenne à tous les partis en lice.

Les médias d'information et le droit à la liberté d'expression

En tant que principal moyen d'information du public, les médias jouent un rôle essentiel dans le processus électoral. Les grands moyens d'information permettent aux électeurs de découvrir les différents partis et leur programme et ils influent sur le résultat en exposant les points forts et les faiblesses cachées des candidats.

Compte tenu de leur rôle déterminant, il y a toujours un risque que les journalistes d'information soient exposés à des pressions pour qu'ils présentent les choses sous un certain angle. Afin de les aider à effectuer leur travail d'information aussi objectivement et honnêtement que possible, les journalistes bénéficient de certains droits garantis par le Pacte (voir la note explicative 1). En particulier, on leur reconnaît le droit de rechercher, recevoir et transmettre librement de l'information comme bon leur semble, sans immixtion du gouvernement, à l'unique condition de respecter les restrictions imposées par la législation, par exemple les lois sur la diffamation. Les autorités ne peuvent pas harceler, intimider ou gêner de toute autre façon les journalistes dans leur travail, pas plus qu'elles ne peuvent les censurer ou à l'inverse tenter de les influencer par des avantages quelconques. Les journalistes doivent pouvoir parler de tous les partis politiques, y compris les plus hostiles au pouvoir en place, et ne sauraient être pénalisés pour avoir rendu publics des documents donnant une image négative du gouvernement.

Le droit des électeurs à la liberté d'information

Le Pacte international garantit aux citoyens le droit de recevoir de l'information et de participer aux affaires publiques. Il en découle que le public a le droit de recevoir une information objective et complète sur tous les partis en lice. L'obligation de faire respecter ce droit incombe essentiellement à l'État, qui est tenu de créer un environnement propice au libre exercice par les médias - principale source d'information - de leur travail d'information du public. Les médias du service public ou financés par des fonds publics ont aussi un rôle important à jouer en matière d'information du public et sont tenus de s'en acquitter sans parti pris politique.

En même temps, les médias ont l'obligation professionnelle d'informer le public complètement et sans farder la vérité sur tout ce qui a trait aux élections. Les journalistes se retrouvent ainsi parfois dans la situation délicate de devoir traiter tous les partis avec la même impartialité, quelle que soit la sympathie ou l'antipathie que peut leur inspirer tel ou tel candidat. Mais en démocratie, le pouvoir appartient à toute la population et non à une élite de gens éduqués ou informés. Les journalistes doivent donc absolument éviter de substituer leur propre point de vue à celui de l'électorat en accordant plus d'importance ou un traitement plus favorable à un parti qu'à un autre.

Note explicative 11

Les différents types de traitement de l'information par les médias

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 8, 9, 10 et 11
 - Notes explicatives 2, 6, 7, 12 et 13
-

Pour s'acquitter de leur devoir d'information du public, les médias proposent généralement durant la période électorale différents types de programmes qu'on peut regrouper *grosso modo* en trois grandes catégories :

- (i) les bulletins d'information et émissions d'actualités ;
- (ii) les interviews, débats et autres "émissions spéciales" ;
- (iii) les émissions en accès direct.

Ces trois types de programmes ont des objectifs différents et exigent une approche distincte. Dans tous les cas, le but essentiel demeure de veiller à ce que le public dispose d'informations suffisantes, émanant de sources et de points de vue diversifiés, pour qu'il puisse voter en pleine connaissance de cause.

1. Les bulletins d'information et émissions d'actualités

Les bulletins d'information et émissions d'actualités sont un vecteur essentiel de l'information politique du grand public, en période électorale ou non. En période d'élections, ce type de programmes revêt une importance particulière. Dans de nombreux pays de tradition démocratique, les chaînes de radiotélévision sont strictement tenues d'assurer une couverture impartiale et équilibrée de la campagne électorale et ne peuvent ni exprimer de préférence pour tel ou tel candidat ou parti, ni faire preuve de discrimination envers tel ou tel autre.

Le principe de l'équilibre est simple, mais il n'est pas toujours facile de l'appliquer aux programmes d'information en période électorale, étant donné que le parti au pouvoir est forcément sous le feu des projecteurs puisque c'est lui qui gouverne. Dans les directives d'ARTICLE 19, il est suggéré que des dispositions soient prises pour compenser ce déséquilibre, par exemple en accordant un droit de réponse aux partis d'opposition ou en attribuant à tous le même temps d'antenne afin de donner équitablement la parole aux formations qui n'appartiennent pas au gouvernement.

Par ailleurs, pour éviter la confusion toujours possible entre les informations proprement dites et les prises de position de nature éditoriale, il est recommandé dans les directives d'ARTICLE 19 que les médias du service public ou financés par des fonds publics s'abstiennent de diffuser toute prise de position en rapport avec les élections. Et quand quelqu'un s'exprime à titre personnel sur une chaîne privée, cela doit être clairement mentionné et de telles prises de position ne sauraient être diffusées pendant les programmes d'information.

2. Les émissions spéciales d'information

Les bulletins d'information et émissions d'actualités ne suffisent pas toujours à bien informer le public des enjeux électoraux. Les médias devraient donc diffuser des émissions d'information

complémentaires qui mettent en lumière les politiques et programmes qui constituent l'enjeu de l'élection. Ce type d'émission permet aux dirigeants des partis comme aux autres candidats de répondre directement aux questions et aux candidats de débattre entre eux, selon diverses formules comme les face-à-face, les tables rondes ou encore les interviews.

Compte tenu de l'obligation générale d'équilibre et d'impartialité, les organisateurs de ce type d'émissions doivent faire montre d'une grande prudence éditoriale au moment de décider de la structure de l'émission. Le choix des invités doit s'effectuer de façon équitable et transparente et les intervenants autres que les candidats doivent être triés sur le volet de façon à préserver un certain équilibre. Ces émissions spéciales d'information devraient être diffusées ou rediffusées au moins une fois à une heure de grande écoute.

3. Les émissions en accès direct

On appelle ainsi les créneaux horaires attribués aux partis politiques et aux candidats pour diffuser de brefs messages qu'ils ont eux-mêmes élaborés ou de la publicité électorale payante. Cet accès direct est très important car il donne aux partis et candidats une des rares occasions qui leur est offerte de se présenter directement aux électeurs (voir la note explicative 13). Les chaînes du service public sont souvent tenues de contribuer à la réalisation de ces émissions en leur ouvrant gratuitement leur antenne et en mettant à leur disposition les moyens de production dont elles disposent (voir la note explicative 15).

Les stations qui diffusent ces émissions n'ayant pas la maîtrise éditoriale du contenu des émissions électorales en accès direct, leur responsabilité à cet égard devrait être limitée. L'allocation et l'horaire de ces émissions sont régis par un certain nombre d'autres règles (voir la note explicative 13).

Note explicative 12

Équilibre et impartialité dans les bulletins d'information et les émissions d'actualités

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 2 et 8
 - Notes explicatives 6, 11 et 15
-

De nombreux observateurs, y compris au sein des instances juridiques internationales, considèrent que les bulletins d'information et les émissions d'actualités constituent l'une des manifestations les plus importantes de l'activité audiovisuelle. Même en dehors des périodes électorales, ces émissions constituent pour la plupart des gens le principal moyen de se tenir au courant de ce qui se passe, et pas seulement en politique.

En période électorale, ce type d'émissions prend une importance toute particulière. Les chaînes de radiotélévision du service public ou financées par des fonds publics sont strictement tenues d'assurer une couverture impartiale et équilibrée de la campagne électorale et ne doivent ni exprimer de préférence pour tel candidat ou parti, ni faire preuve de discrimination envers tel ou tel autre, ni manifester quelque parti pris que ce soit. Dans de nombreux pays, l'exigence de neutralité politique s'impose aussi aux chaînes privées, et l'on peut considérer que cette forme de contrainte est une restriction légitime à la liberté d'expression. On observera toutefois qu'il serait très difficile de justifier les mêmes restrictions dans le cas de la presse écrite, qui est un média de nature différente.

Ce principe d'équilibre est simple, mais son application peut être problématique. L'expérience des pays en transition vers la démocratie, et même des pays à longue tradition démocratique, montre que c'est dans les programmes d'information que les infractions à la règle de l'équilibre et de l'impartialité sont les plus fréquentes. En fait, les personnalités politiques du parti ou de la coalition au pouvoir bénéficient souvent d'un éclairage privilégié du fait qu'elles sont aux affaires. De par cette position, elles se trouvent naturellement au premier plan de l'actualité et ont plus de marge de manœuvre pour créer des événements médiatiques qui les mettront en évidence.

Pour cette raison, et compte tenu du poids de l'audiovisuel en période électorale et du caractère hautement crédible des bulletins d'information et des actualités aux yeux du public, les responsables de ces émissions doivent tout mettre en œuvre pour satisfaire aux impératifs de l'équilibre et de l'impartialité. Cela implique notamment de s'efforcer de faire contrepoids à la surexposition médiatique des candidats officiels. Dans les directives d'ARTICLE 19, il est suggéré que des dispositions soient prises à cet égard, par exemple en accordant un droit de réponse aux partis d'opposition ou en attribuant à tous le même temps d'antenne afin que toutes les formations en lice bénéficient de la même couverture dans les programmes d'actualité en période électorale.

Compte tenu du risque de confusion entre les informations proprement dites et les prises de position éditoriales, les directives d'ARTICLE 19 recommandent que les médias du service public ou financés par des fonds publics s'abstiennent de diffuser toute prise de position en rapport avec les élections. Et les médias privés devraient s'engager à indiquer clairement que l'émission diffusée est une prise de position éditoriale et s'abstenir de l'insérer dans un bulletin d'information.

Note explicative 13

L'accès direct aux médias

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 6 et 9
 - Notes explicatives 6, 7, 11, 15 et 18
-

En période électorale, les partis et les candidats ont absolument besoin d'avoir un accès direct aux médias pour faire passer leur message. Si les actualités permettent aux électeurs de découvrir les intentions et les programmes des partis, c'est l'accès direct aux médias qui permet vraiment à ces derniers de faire entendre leur voix. Cet accès direct renforce donc considérablement la capacité des partis et des candidats de communiquer leur message au public. Dans la pratique, tous les pays de tradition démocratique donnent, sous une forme ou une autre, des possibilités d'accès direct aux partis et aux candidats.

L'accès direct comporte essentiellement deux grands types de programmes :

- un système d'allocation de fenêtres d'intervention à la radio et à la télévision aux différents partis politiques et candidats en lice ;
- des spots publicitaires payants dans la presse écrite et l'audiovisuel.

1. Espaces d'intervention en accès direct

La grande majorité des démocraties traditionnelles ont instauré des systèmes de répartition du temps de parole en accès direct à la radiotélévision entre les différents partis et candidats en lice, l'idée étant de leur permettre de s'adresser directement aux électeurs. En principe, ces espaces sont attribués par les chaînes de service public ou financées par des fonds publics, mais dans certains pays, les chaînes privées sont également mises à contribution.

La répartition exacte du temps d'antenne entre les partis et les candidats peut se calculer de différentes façons. Dans la plupart des pays où l'on établit des archives électorales, le temps d'antenne est réparti en fonction des résultats obtenus par chaque parti (mesurés par le nombre de voix par exemple) à l'élection précédente. Dans d'autres pays, tous les partis politiques et tous les candidats disposent chacun du même temps de parole. C'est sans doute la solution la mieux adaptée à la situation de l'Irak, où il n'existe pas de tradition d'archives électorales. Mais quelle que soit la formule retenue, les règles d'attribution doivent être précises, équitables et transparentes.

Les médias qui diffusent ces programmes n'ayant pas la maîtrise éditoriale du contenu des émissions électorales en accès direct ne devraient pas normalement en être tenus pour responsables. Leur responsabilité peut toutefois être engagée si la station de diffusion a pris des mesures spécifiques pour approuver ou reprendre à son compte ce qui a été dit. En outre, l'irresponsabilité ne saurait être invoquée dans les cas extrêmes de déclarations qui constituent des incitations claires et manifestes à la violence dont les médias concernés avaient toute latitude d'empêcher la diffusion (voir la note explicative 18). L'exception au principe normal de responsabilité se justifie par la brièveté des campagnes électorales et la nécessité de préserver la liberté du débat politique pour garantir des élections libres et non faussées. Mais cela ne rend cependant pas les partis politiques et autres orateurs non responsables de leurs déclarations.

L'octroi d'un temps d'antenne libre et gratuit est recommandé dans la mesure où il favorise un jeu égal en période électorale (car la publicité électorale payante, évoquée ci-après, est uniquement à la disposition des candidats et des partis qui en ont les moyens). Dans beaucoup de pays, les médias de service public ou financés par des fonds publics doivent non seulement octroyer du temps d'antenne gratuit mais aussi offrir des facilités de production pour aider les candidats et partis politiques à préparer leurs brèves interventions (voir la note explicative 15).

Il importe que le temps d'antenne attribué en accès direct soit suffisant pour que les partis et candidats puissent communiquer leur message et pour que le public soit informé des questions en jeu, des positions des partis et des compétences et caractéristiques des candidats. L'heure de diffusion de l'émission doit être de nature à lui permettre d'atteindre le plus grand nombre possible d'auditeurs ou de téléspectateurs ; chaque fois que cela est possible, les émissions doivent être diffusées à une heure de grande écoute ; elles ne devraient jamais être placées à des moments qui seraient mal commodes pour une grande partie des auditeurs ou téléspectateurs (après minuit, par exemple).

2. Publicité

La publicité électorale payante est un autre moyen auquel les partis et les candidats peuvent recourir pour s'adresser directement aux électeurs. La publicité politique dans les médias est controversée. De nombreux pays européens interdisent la publicité électorale dans les médias audiovisuels - et d'autres lui imposent des limites strictes - parce qu'elle avantage les partis et les candidats fortunés. Dans une recommandation, les États européens sont invités à limiter la publicité électorale¹. En revanche, aux États-Unis, toute interdiction ou même toute limitation de la publicité électorale serait jugée contraire à la liberté d'expression.

En droit international, on considère que l'interdiction de la publicité dans les médias audiovisuels est légitime. Son interdiction totale dans la presse écrite serait probablement une atteinte au droit à la liberté d'expression mais quelques restrictions peuvent être acceptables.

Quand elle est autorisée, la publicité politique payante doit être offerte à tous les partis en lice aux mêmes conditions et au même tarif.

¹ Conseil de l'Europe, Recommandation R(99)15, adoptée le 9 septembre 1999, Annexe, Principe II.5.

Note explicative 14

Les sondages d'opinion et la trêve pré-électorale

Références internes

- ARTICLE 19, Directive 12
 - Notes explicatives 6, 7 et 8
-

Aussi bien les candidats que les électeurs sont évidemment curieux de savoir à l'avance quel pourrait être le résultat des élections. D'où la fortune des sondages d'opinion effectués par des individus ou des organisations qui interrogent un nombre significatif de personnes pour savoir ce qu'elles pensent des différents candidats. Les journalistes s'intéressent aux résultats de ces sondages et il est normal qu'ils souhaitent les publier. Toutefois, les sondages peuvent avoir un effet pervers sur les intentions de vote, surtout s'ils sont mal compris par le public. Dans le cadre de leur mission d'information des électeurs, les journalistes doivent s'assurer que la publication des résultats des sondages s'accompagne d'explications sur leur signification réelle.

Comment s'effectuent les sondages d'opinion

Les sondages d'opinion peuvent être effectués ou commandés par toutes sortes d'acteurs de la vie publique : instituts universitaires, entreprises commerciales, partis politiques, organisations non gouvernementales, agences gouvernementales et médias. Ils interviennent soit pendant la campagne électorale soit à l'issue de celle-ci sous forme de sondages auprès des électeurs à la sortie des bureaux de vote. Les principales méthodes utilisées sont les interviews directes (dans la rue ou à domicile) ou les questionnaires par téléphone, courrier ou courriel.

Interprétation des résultats

Les résultats des sondages d'opinion ne présentent pas tous le même degré de fiabilité. Un sondage effectué par un organisme impartial sera souvent plus crédible que s'il a été commandé par le gouvernement ou par une formation politique. Mais même les résultats d'un sondage effectué par une organisation désintéressée doivent être examinés avec précaution et peuvent être très trompeurs ou comporter une importante marge d'erreur. La fiabilité des sondages dépend essentiellement de trois facteurs.

Le premier facteur est lié à la formulation de la question posée. Par exemple, les gens ne répondront pas de la même façon si on leur demande "Pour qui comptez-vous voter ?" ou "Qui voyez-vous remporter les élections ?", les réponses à la première question donnant probablement une meilleure indication du résultat prévisible.

Le deuxième facteur affectant la crédibilité des sondages tient à ce qu'on appelle "la marge d'erreur". Si vous n'interrogez que trois personnes sur leurs intentions de vote, il est évident que le résultat sera extrêmement peu fiable. Un échantillon de cent personnes sera déjà plus crédible, et si l'on peut en interroger mille, c'est encore préférable. En d'autres termes, il existe une corrélation positive entre le nombre des sondés et la fiabilité des résultats. Ce rapport peut être calculé mathématiquement et s'exprime sous la forme d'un pourcentage qu'on appelle la marge d'erreur. Plus cette marge est réduite et plus le degré de fiabilité du sondage augmente.

La troisième source d'erreur tient au choix des personnes interrogées. Même si le risque d'erreur diminue quand le nombre des sondés augmente, cela ne suffit pas à garantir un résultat exact, car

l'échantillon choisi n'est pas toujours forcément représentatif. Par exemple, un sondage réalisé par Internet n'est pas nécessairement fiable car il s'adresse à une catégorie de la population relativement privilégiée. Si les plus défavorisés ont tendance à voter pour certains partis plutôt que d'autres, un sondage par Internet risque de donner un avantage exagéré aux partis qui ont la faveur des nantis.

Expliquer la signification des sondages

La publication des résultats des sondages peut avoir un impact significatif sur les intentions de vote. Certains électeurs potentiels risquent de s'abstenir s'ils ont l'impression que leur parti a déjà perdu les élections. D'autres, constatant que leur parti est donné gagnant, pourront reporter leur vote sur une autre formation qu'ils souhaitent également voir représentée. Pour éviter que les électeurs modifient leurs intentions de vote sur la base d'informations comportant un risque d'erreur, les journalistes qui publient les résultats des sondages doivent expliquer leur signification au public, ainsi que les risques d'erreurs qu'ils comportent.

La trêve pré-électorale

Conscients de l'impact des sondages sur le comportement des électeurs, plusieurs pays ont décidé d'interdire leur publication pendant les derniers jours qui précèdent les élections. Comme le précise la note explicative 3, c'est l'un des cas où une restriction à la liberté d'expression peut se justifier en droit international.

Note explicative 15

Rôle des médias du service public en période électorale

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 1, 2, 8, 9, 10, 11 et 12
 - Notes explicatives 12 et 13
-

Il est internationalement reconnu qu'en période électorale les médias du service public ou financés par des fonds public ont un rôle spécial à jouer qui leur impose davantage d'obligations qu'aux autres médias. C'est particulièrement vrai pour l'audiovisuel.

L'audiovisuel public

En tant qu'organismes financés par des fonds publics, les chaînes de l'audiovisuel public doivent s'en tenir à la plus stricte neutralité et ne doivent **jamais** prendre parti pour un quelconque candidat, parti ou programme (voir la note explicative 12 : Équilibre et impartialité). Si ces chaînes diffusent des messages politiques, les mêmes possibilités de s'exprimer doivent être offertes à tous les partis ou candidats sur la base d'une stricte égalité.

Par ailleurs, parce qu'elles ont officiellement pour mission d'informer et d'éduquer le public, les chaînes de l'audiovisuel public sont tenues de veiller à informer le public des modalités de l'élection, à commencer par les détails pratiques : expliquer où et comment voter, comment s'inscrire sur les listes électorales et vérifier qu'on y figure, insister sur le caractère secret du vote (qui évite les représailles éventuelles), sur l'importance du vote et sur la nature des postes à pourvoir. Ce devoir d'information porte aussi sur les grands enjeux politiques et sur les programmes politiques et prises de position des différents partis et candidats en lice. En diffusant ce type d'informations, il est essentiel que les journalistes du service public s'abstiennent d'exprimer leur propre opinion ou de reprendre à leur compte les idées de tel ou tel candidat.

L'ampleur de cette tâche varie en fonction de divers facteurs, comme le niveau de sensibilisation de l'électorat ou le travail parallèle d'information émanant d'autres sources comme les médias privés ou d'autres initiatives auprès du public (campagnes d'affichage, distribution de tracts, presse publique (voir ci-après)). La nécessité d'informer crée ainsi une obligation : chaque fois que les autres moyens d'information échouent à atteindre ou à dûment informer le public, l'audiovisuel public doit se substituer à eux pour fournir l'information requise.

L'un des moyens de s'acquitter de cette obligation consiste à attribuer aux candidats un bref temps d'antenne où on leur donne carte blanche pour se présenter au public et exposer leur programme politique. Souvent, les chaînes publiques sont tenues d'accorder ce temps d'antenne gratuitement à une heure de grande écoute et de libérer du temps de studio et des moyens techniques, dans la mesure de leurs possibilités, pour faciliter la réalisation de ces émissions (voir aussi la note explicative 13 : L'accès direct aux médias). Les règles de programmation de ce type d'émission, comme la durée et l'heure de diffusion, doivent s'appliquer impartialement à tous les candidats.

On peut aussi s'acquitter de cette obligation par le biais des bulletins d'information et programmes d'actualités ou encore d'émissions spéciales comme les débats politiques ou autres tables rondes. Ces programmes sont particulièrement utiles lorsque l'information relative aux élections provenant d'autres sources est insuffisante, étant entendu qu'ils doivent impliquer l'ensemble des candidats et partis qui se présentent dans la zone géographique couverte par l'émetteur. Les règles applicables à

ce type d'émission, concernant par exemple le temps de parole de chaque intervenant, doivent être respectées avec équité pour ne pas accorder de traitement de faveur à quiconque. L'animateur de la table ronde ou du débat veillera à ce que les questions posées le soient de façon équilibrée pour ne pas avantager tel ou tel invité.

Enfin, toujours dans la logique de ce devoir d'informer, les journalistes de l'audiovisuel public doivent veiller tout particulièrement à ce que leurs émissions atteignent tous les secteurs de la société, y compris les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques. Cela vaut particulièrement pour les stations du service public qui couvrent une aire géographique où vivent des minorités. Dans certains cas, il peut être nécessaire de diffuser des informations dans la langue des minorités.

La presse publique

Comme leurs confrères de l'audiovisuel, les journaux à caractère officiel ou financés par des fonds publics ont une obligation de stricte neutralité. Tout comme eux, ils ne doivent **jamais** prendre parti pour un quelconque candidat, parti ou programme, et ils doivent ouvrir leurs colonnes à tous dans un esprit de parfaite égalité.

Les journaux ont aussi un rôle important à jouer dans l'éducation des électeurs. S'ils sont normalement tenus d'accueillir gratuitement dans leurs colonnes les déclarations des partis politiques et des candidats, ils doivent aussi fournir toutes les informations pertinentes pour s'assurer que le public est informé aussi bien des dispositions pratiques que des enjeux politiques des élections.

Note explicative 16

Les organismes de contrôle des médias en période électorale

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 13 et 14
 - Notes explicatives 6, 7, 17 et 18
-

L'existence d'un organisme de contrôle chargé de surveiller et réglementer les médias en période électorale est essentielle pour garantir l'intégrité du processus électoral et le respect effectif des règles relatives à la couverture de l'événement par les médias. Les pouvoirs et prérogatives d'un tel organisme doivent être clairement définis et s'il existe déjà un mécanisme quelconque d'autorégulation, on veillera à ce que les deux instances fonctionnent de façon complémentaire plutôt que conflictuelle. En particulier, un organisme officiel de contrôle ne devrait pas chercher à doubler ou accaparer les fonctions dont un mécanisme d'autorégulation s'acquitte déjà de manière satisfaisante.

L'indépendance de tout organisme de contrôle ayant autorité sur les médias s'impose comme une nécessité, et ceci afin de garantir aussi bien la liberté d'expression que l'intégrité du processus électoral. Cette indépendance doit être formellement garantie, mais il est au moins aussi important qu'elle soit assurée par le mode de désignation de ses membres. La procédure employée devra être équitable et transparente, ouverte à la participation et la représentation de la société civile, sans qu'aucun parti politique puisse exercer une influence déterminante sur le processus. Une fois nommés, les membres doivent être à l'abri de tout risque de limogeage, et les procédures de remboursement des frais doivent être définies selon un calendrier et des critères bien précis.

Selon les pays, ce sont des instances différentes qui veillent au respect des règles relatives à la couverture des élections par les médias. Le plus souvent, c'est l'organisme de tutelle de l'audiovisuel qui s'acquitte de cette fonction. A défaut, c'est la commission de contrôle des opérations électorales ou un organisme créé pour la circonstance qui assure cette fonction de supervision.

L'organisme officiel de contrôle revêt une importance particulière dans la sphère audiovisuelle, compte tenu de la complexité des règles qui président à la couverture des élections par les médias. Il lui faut assumer toute une gamme de fonctions de contrôle et de régulation vis-à-vis des chaînes et, d'une façon générale, s'assurer que toutes les émissions respectent les lois et règlements. Cela implique de veiller à la répartition des temps d'antenne attribués à chacun, de s'assurer que la couverture de la campagne électorale respecte les impératifs d'équilibre et d'impartialité et que les chaînes du service public ou financées par des fonds publics s'acquittent de leur obligation d'informer le public, comme il en a le droit, de tout ce qui a trait aux élections.

L'organisme officiel de contrôle doit également être habilité à recevoir et juger les réclamations émanant des médias eux-mêmes, du public, des partis politiques et des candidats concernant d'éventuelles infractions au code de conduite électorale. En particulier, il doit pouvoir imposer un droit de réponse s'il estime que le droit a été bafoué par la publication d'informations inexacts ou tendancieuses. La durée limitée de la campagne électorale, qui impose de réagir sans délai, oblige l'organisme de contrôle à intervenir promptement. Cela est particulièrement important en cas de plaintes concernant des propos diffamatoires tenus à l'antenne, ou des violations qui auraient empêché ou retardé la diffusion d'une émission électorale en direct.

L'autorité de l'organisme officiel de contrôle peut également s'exercer sur la presse écrite, par exemple pour faire appliquer le droit de réponse, à plus forte raison s'il n'existe aucun mécanisme d'autorégulation du secteur. Toutefois, l'organisme de contrôle ne doit pas imposer de restrictions outrepassant les limites prévues par la législation générale en vigueur quant au contenu des articles, pas plus qu'il ne peut imposer une forme quelconque d'enregistrement ou d'autorisation préalable à la presse écrite.

S'il se trouve confronté à des violations particulièrement graves du code déontologique des médias en période électorale, l'organisme officiel de contrôle doit être habilité à recommander le renvoi à une date ultérieure, la suspension ou l'annulation pure et simple des élections. Cela ne l'autorise pas pour autant à se substituer à l'autorité judiciaire, et toutes ses décisions, notamment en ce domaine, doivent être soumises à l'examen de cette autorité.

Note explicative 17

Autorégulation et initiatives de la profession

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 1, 2, 12 et 13
 - Notes explicatives 6, 7, 8 et 18
-

Dans de nombreux pays, les médias et leurs employés ont adopté des codes professionnels ou des mesures d'autorégulation pour favoriser les "bonnes pratiques", d'une manière générale et plus précisément dans le contexte des campagnes électorales. Ce qui caractérise avant tout ces codes de discipline internes, c'est qu'ils font appel au sens moral et à la conscience professionnelle plutôt qu'à l'autorité de la loi pour promouvoir de meilleures pratiques. Le droit international reconnaît qu'il y a là un complément utile et nécessaire des lois ou réglementations en vigueur.

En principe, les mécanismes d'autorégulation comportent à la fois un code de conduite ou des directives internes au sujet des campagnes électorales et un mécanisme plus ou moins formel de réclamation en cas d'infractions à ces normes de conduite. De tels mécanismes peuvent concerner tout un secteur - la presse écrite par exemple ou un syndicat de journalistes - ou une seule entreprise ou organisation. D'importantes chaînes de radiotélévision comme la British Broadcasting Corporation et l'Australian Broadcasting Corporation ont adopté des codes de procédure internes très détaillés qui imposent un très haut niveau de qualité et de rigueur dans la programmation.

La plupart des mécanismes d'autorégulation ne prévoient pour les infractions au code de conduite que des sanctions d'une portée limitée, qui se bornent souvent à l'obligation pour l'organe étudiant les réclamations de publier une mise au point reconnaissant qu'il y a eu infraction. Dans certains cas, un droit de réponse est également prévu, mais on remarquera qu'une mise au point de l'organe de réclamation va sans doute moins à l'encontre de la liberté d'expression qu'un droit de réponse accordé à la partie lésée.

L'expérience de différents pays a montré que cette forme d'autodiscipline pouvait être très efficace, même en période électorale. L'initiative est d'autant plus crédible qu'elle émane de la profession elle-même, sans pression extérieure. Les sanctions effectives ont beau être limitées, l'impact de l'autocensure constitue souvent à lui seul un puissant élément de dissuasion. D'ailleurs, le but premier de l'opération n'est pas tant de faire respecter des règles que de définir des normes professionnelles et morales exigeantes. La grande majorité des médias, et la plupart des journalistes à titre individuel, acceptent volontiers de se conformer à un code de conduite défini par la profession et qui leur inspire confiance. Au bout du compte, un mécanisme d'autorégulation qui fonctionne ne peut que renforcer le sens des responsabilités et le professionnalisme des médias et leur gagner la confiance du public.

Un gros avantage des mécanismes d'autorégulation est qu'ils proposent au public, aux personnalités politiques et même aux médias concurrents une procédure très commode de réclamation. En général, la démarche est gratuite ou peu coûteuse. La procédure est simple et impartiale, si bien qu'il est inutile (et d'ailleurs peu productif) de faire appel à un avocat. Enfin, les décisions interviennent en général très vite, permettant d'obtenir gain de cause effectivement et sans retard, ce qui peut avoir son importance en période électorale.

Il est difficile de justifier l'instauration d'un mécanisme de contrôle officiel lorsque existe déjà un système d'autorégulation qui fonctionne de façon satisfaisante. Comme on l'a vu plus haut (note explicative 3) les restrictions à la liberté d'expression ne se justifient que si elles sont absolument indispensables. Si l'autorégulation fonctionne, un système de réclamations officiel et contraignant n'apparaît pas nécessaire.

Les codes de conduite ou directives qui s'appuient sur le principe d'autorégulation portent en général sur toute une gamme de questions qui peuvent faire problème en période électorale, comme le respect de l'obligation de vérité et d'équité, le fonctionnement de l'organisme de surveillance et de contrôle et la procédure de réclamation en cas de violations alléguées. Les codes concernant plus spécifiquement les élections peuvent aussi traiter d'autres questions comme la répartition du temps de libre expression à l'antenne entre les candidats, le barème des messages politiques tarifés (si cette pratique est admise) et les règles relatives à la publication des sondages. Les médias audiovisuels doivent tenir compte en particulier de l'obligation d'équilibre et d'impartialité qui leur est faite, ce qui n'est pas normalement le cas pour la presse écrite.

Pour que les mécanismes d'autorégulation fonctionnent de façon satisfaisante, il est souvent souhaitable que les personnes concernées aient reçu une formation appropriée. Souvent, la nécessité d'une telle formation apparaît particulièrement importante dans la phase de mise en place initiale du système. Si les ressources locales sont insuffisantes, la communauté internationale devrait s'efforcer d'apporter l'assistance requise.

Note explicative 18

Réclamations et droit de réparation

Références internes

- ARTICLE 19, Directives 7, 13 et 14
 - Notes explicatives 16 et 17
-

Le droit international reconnaît que tout candidat ou parti politique qui a été diffamé à l'antenne ou lésé de toute autre manière contraire à la loi, lors d'une campagne électorale, peut exiger un rectificatif ou, si cela n'est pas suffisant, demander à exercer son droit de réponse. Ce rectificatif ou cette réponse doivent être diffusés dès que possible.

Les campagnes électorales sont par définition brèves et se déroulent dans un climat tendu. Les allégations mensongères ou inexactes proférées au cours de cette période peuvent avoir un impact décisif sur le résultat final. En temps ordinaire, quiconque s'estime lésé ou calomnié par les médias peut intenter une action en justice pour diffamation mais, en période électorale, le procès n'aurait aucune chance d'être jugé avant le scrutin et toute réparation intervenant après le résultat des urnes n'aurait que peu d'intérêt. Le fait de diligenter l'exercice du droit de rectification ou de réponse peut constituer un moyen rapide et efficace de réparer les dommages causés par des affirmations abusives, et ceci sans porter indûment atteinte au droit à la liberté d'expression pour peu que la procédure se plie à certaines conditions.

Nous avons vu que le droit d'exiger un rectificatif (c'est-à-dire la rétractation ou l'atténuation d'affirmations sans fondement) est une procédure beaucoup moins lourde que le droit de réponse, qui oblige le média incriminé à ouvrir une tribune au plaignant. C'est pourquoi, chaque fois qu'un simple rectificatif suffit à réparer le mal qui a été fait, cette solution doit être préférée au droit de réponse, au motif que la défense de la liberté d'expression impose de choisir entre deux remèdes efficaces le plus modéré des deux.

Le droit international ne prévoit aucune procédure particulière pour diligenter l'exercice du droit de rectification ou du droit de réponse. Dans certains pays ces droits sont garantis par un système d'autorégulation, dans d'autres par la loi. La plupart des défenseurs de la liberté des médias, y compris ARTICLE 19, estiment qu'en l'occurrence, une démarche volontaire est préférable à une procédure imposée par la loi. Toutefois, étant donné le contexte particulier d'une campagne électorale, on peut penser que des dispositions légales pour l'exercice du droit de rectification ou de réponse sont indispensables en l'absence d'un système volontaire d'autorégulation.

On a vu qu'il est important que ceux qui se considèrent lésés puissent réclamer rapidement un rectificatif ou un droit de réponse, quelle que soit la nature de la procédure à suivre (c'est-à-dire établie sur une base volontaire ou imposée par la loi). Dans l'idéal, un organisme de contrôle devrait être suffisamment accessible pour pouvoir traiter rapidement toutes les demandes de rectificatif ou de droit de réponse. Cet organisme pourrait être soit un mécanisme d'autorégulation, soit une instance chargée de contrôler les médias, soit un dispositif de surveillance générale des élections.

En tant que procédure lourde, le droit de réponse prévu par la loi devrait satisfaire à un minimum de conditions pour respecter le principe de la liberté d'expression :

- Le droit de réponse ne pourra porter que sur les déclarations fausses ou trompeuses portant atteinte aux droits du plaignant, et ne saurait servir de prétexte à des développements de nature polémique.
- Il doit recevoir la même importance que celle de l'article ou du propos incriminé.
- Le droit de réponse doit être d'une longueur ou d'une durée comparable à celle de l'article ou de l'émission incriminés.
- Le droit de réponse doit se borner à rectifier ou corriger les déclarations fausses ou trompeuses qui l'ont motivé et ne saurait servir de prétexte pour introduire de nouveaux développements ou se livrer à des commentaires sans rapport avec les propos controversés.
- On ne peut exiger des médias de rendre public un droit de réponse ayant un caractère offensant ou contraire à la loi.

Note explicative 19

Le rôle de la surveillance des médias

Références internes

- ARTICLE 19, Directive 13
 - Note explicative 16
-

Les médias jouent un rôle déterminant lors des élections en fournissant au public l'information dont il a besoin pour exercer son droit de voter en pleine connaissance de cause. Ils offrent aux candidats et aux partis politiques une tribune pour faire passer leur message, tout en effectuant des reportages et des analyses sur leur programme et leurs antécédents. Ils se trouvent ainsi en position de faire ou défaire un candidat ou un parti, non seulement par leurs commentaires hostiles, mais aussi en choisissant de les ignorer purement et simplement.

Depuis une quinzaine d'années, et cela traduit bien le rôle de plus en plus important des médias, la surveillance des médias est devenue un aspect non négligeable du travail des observateurs des élections. Pour être vraiment efficace, la surveillance des médias devrait être confiée de préférence à des organisations impartiales et non gouvernementales comme les associations citoyennes ou professionnelles ou les organisations internationales de contrôle agissant en étroite collaboration avec les associations locales. La surveillance des médias est également devenue un aspect important de la mission des observateurs envoyés par les organisations intergouvernementales pour veiller au bon déroulement des élections.

Le premier objectif des observateurs est de s'assurer que les médias en général, et les médias audiovisuels en particulier, respectent l'obligation d'équilibre et d'impartialité qui leur est imposée par la loi ou les règlements locaux. Même en l'absence de dispositions de ce genre, les médias du service public ou financés par des fonds publics sont généralement tenus de faire montre de mesure et d'objectivité.

La surveillance des médias peut contribuer de façon très concrète au bon déroulement et à la régularité des élections. Dans l'hypothèse la moins favorable, les conclusions intérimaires des observateurs, si elles sont rendues publiques pendant la campagne, peuvent inciter les médias à améliorer la qualité de leur travail. Ce qui est plus efficace, c'est qu'un dialogue "institutionnalisé" s'instaure entre les observateurs et les médias, ou bien les observateurs peuvent partager leurs conclusions avec l'organe de surveillance des élections à l'échelon local et national pour l'inciter à faire usage de son autorité afin que la couverture des médias soit plus impartiale. Parfois, comme ce fut le cas en 1999 en Afrique du sud, la commission électorale peut même recruter un groupe d'observateurs non-gouvernementaux pour l'aider à s'assurer que les médias respectaient les consignes d'équilibre et d'objectivité.

Les observateurs chargés de la surveillance des médias doivent suivre de très près la façon dont les médias locaux (et étrangers) rendent compte de la campagne électorale et des questions annexes pour constater s'ils respectent ou non leur obligation d'équilibre et d'objectivité durant toute la campagne. Il existe différents moyens d'y parvenir. Les deux méthodes les plus couramment utilisées sont "l'analyse quantitative" et "l'analyse qualitative".

La première méthode est la plus simple, la moins controversée et souvent la plus efficace. Il s'agit tout simplement de recenser et comptabiliser l'espace consacré aux élections par les médias, comme

le nombre et la longueur des articles consacrés à chaque parti, l'heure et la durée du temps d'antenne qui leur est attribué, etc. L'évaluation de la couverture dont a bénéficié chaque parti ou candidat est généralement la première donnée que l'on vérifie pour décider du bien-fondé des accusations de parti pris. Toutefois, l'analyse quantitative ne précise pas la nature des commentaires et en particulier leur caractère plutôt favorable ou malveillant.

D'où l'intérêt de disposer de méthodes d'appréciation plus fines. Comme son nom l'indique, l'analyse "qualitative" permet de mesurer la qualité de la couverture médiatique dont bénéficie chaque parti ou candidat. Il s'agit d'étudier les termes utilisés et la nature du message qu'ils véhiculent pour "nuancer" l'appréciation purement quantitative. L'analyse qualitative sera ainsi amenée à comparer le type de langage utilisé pour parler des différents candidats. Par exemple, il peut arriver qu'un présentateur de la radiotélévision officielle couvre d'éloges le candidat gouvernemental et critique systématiquement ses adversaires de l'opposition. De façon plus subtile, les médias peuvent aussi recourir à un vocabulaire faisant appel aux émotions pour influencer le public sans qu'il s'en rende compte - en remplaçant "affirmation" ou "déclaration" par "dénonciation" ou "révélations", par exemple. Un choix délibéré de vocabulaire de la part des médias peut contribuer à fausser la perception de la réalité. Par exemple, dire que quelqu'un "prétend" quelque chose plutôt qu'il ne l'"affirme" tend à discréditer son propos, en suggérant que cette personne n'est pas fiable. On peut créer la même impression défavorable en ajoutant certains détails superflus ; c'est le cas lorsqu'un journaliste rendant compte d'une réunion électorale croit bon de préciser que les manifestants ont laissé les lieux "dans un état de saleté effrayante". Il va sans dire qu'à ce niveau, la mission d'observateur ne peut être entreprise sans une formation appropriée.

Les observateurs des médias doivent aussi s'intéresser à des problèmes d'ordre plus général, et examiner de près tout ce qui ressemble à une forme de censure. Les autorités ne doivent en rien interférer avec la libre circulation des informations et prises de position dont les électeurs ont besoin pour se faire une opinion. Par exemple, les campagnes d'affichage des partis politiques ne peuvent faire l'objet d'aucune censure ou interdiction, et les journalistes doivent pouvoir collecter et transmettre des informations en toute liberté. Les observateurs des médias doivent aussi se méfier de l'autocensure résultant de la pression des propriétaires des médias, qui peut se révéler aussi paralysante que la censure imposée par le gouvernement. Il convient également de s'assurer que les médias peuvent fonctionner librement et sans ingérences extérieures, que celles-ci prennent la forme de menaces de militants ou de groupes armés ou de violences effectives. Le droit international impose aux gouvernements la stricte obligation de veiller à la sécurité de ceux qui font métier d'informer, et les observateurs devront s'assurer que les autorités s'acquittent effectivement de cette obligation.