La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe

IRIS *Spécial*

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Observatoire européen de l'audiovisuel

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS *Spécial* 2017-1
La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe
Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2017
EUR 7 - ISBN 978-92-871-8488-7

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive
Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques
Equipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais
Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs
Ernesto Apa, Marco Bassini, Anne Bruna, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Ingrid Cunningham, Christina Etteldorf, David Goldberg, Agnes Granchet, Beata Klimkiewicz, Ronan Ó Fathaigh, Andrei Richter, Max Rozendaal

Traduction
France Courrèges, Marco Polo Sarl, Nathalie Sturlèse, Stefan Pooth, Erwin Rohwer, Sonja Schmidt

Relecture
Philippe Chesnel, Johanna Fell, James Drake

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja
Marketing – Markus Booms, markus.booms@coe.int
Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int
Observatoire européen de l'audiovisuel

Editeur
Observatoire européen de l'audiovisuel
76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France
Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00
Fax: +33 (0)3 90 21 60 19
iris.obs@coe.int
www.obs.coe.int

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veuillez citer cette publication comme suit :
Cappello M. (éd.), *La couverture médiatique des élections – le cadre légal en Europe*, IRIS *Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2017

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe

Ernesto Apa, Marco Bassini, Anne Bruna, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Ingrid Cunningham, Christina Etteldorf, David Goldberg, Agnes Granchet, Beata Klimkiewicz, Ronan Ó Fathaigh, Andrei Richter, Max Rozendaal

Avant-propos

« Procure-toi des yeux de verre, et comme un vil politicien fais croire que tu vois des choses que tu ne vois pas » – dit le roi Lear au comte de Gloucester devenu aveugle1, estimant qu'il n'existe aucune différence entre le voleur et le juge qui le condamne, ou entre la prostituée et le policier qui la fouette pour ses crimes alors qu'il souhaite les commettre avec elle.

Pour l'Encyclopaedia of Political Communication2, cette citation est un exemple de la connotation négative prise au 17e siècle par les termes « politique/politicien/politiser ». Curieusement, l'on notera que c'est à la même période que le terme « candidat », connoté positivement (candidus = blanc, candidatus = vêtu d'une toge blanche) 3, apparaît dans les dictionnaires modernes, le concept de « vil politicien » rencontrant alors celui de pureté du candidat.

Bien qu'ils ne figurent pas dans le titre de cet IRIS *Spécial*, les termes empruntés à Shakespeare revêtent une importance particulière lorsqu'il s'agit de « la réglementation des médias en Europe pendant les élections». Comme chacun sait, la communication politique dans les médias joue un rôle central dans les campagnes que mènent les candidats pour se faire élire, et une telle communication va de pair avec la liberté d'expression et d'information telle qu'elle ressort de la jurisprudence nationale et européenne consolidée.

Le présent rapport, coordonné par l'Institut du droit de l'information (IViR) de l'Université d'Amsterdam, analyse la façon dont cette interaction s'est développée au cours des dernières années. Il présente les règles, la jurisprudence et les politiques les plus récentes appliquées, en Europe, à la couverture des élections et des référendums par les différents médias. En s'intéressant aux médias radiodiffusés et imprimés, sans oublier les médias en ligne, il donne un aperçu des différents degrés de réglementation imposés à la communication politique dans les différents contextes, et montre ainsi, de façon peut-être surprenante, que les médias radiodiffusés restent les plus réglementés, car ils sont toujours les plus influents, et que les médias sociaux, bien que de plus en plus utilisés par « les (vils) politiciens », ne font pratiquement l'objet d'aucune réglementation.

Le rapport est structuré selon une perspective plongeante et est divisé en trois grandes parties. La première partie, divisée en plusieurs chapitres, offre un aperçu du sujet. Le chapitre 1 identifie brièvement les principales questions à examiner, notamment le rôle des différents médias pendant les élections et le type de règles applicables pendant les élections et les référendums. Par ailleurs, une partie séparée est consacrée à la question de l'existence ou non, dans les grands médias en ligne, de règles

---

[1] Shakespeare W., Le Roi Lear, 1605/1606 : « Get thee glass eyes, And like a scurvy politician seem, To see the things thou dost not ». (Acte 4, scène 6). Traduction de François Laroque, Dictionnaire amoureux de Shakespeare, Plon, 2016.

[2] Kaid L.L., Holtz-Bacha C., Encyclopedia of Political Communication, Volume 1, SAGE, 2008.

[3] Le terme anglais « candidate » apparaît pour la première fois en 1605-1615, Dictionary.com Unabridged, http://www.dictionary.com/browse/candidate.

d'autorégulation applicables au contenu politique et à la couverture des élections ; cette partie aborde également le rôle des médias en ligne lors des élections. Le chapitre 2 explore les outils et pratiques juridiques du Conseil de l'Europe en la matière. Sont examinées en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme eu égard aux interactions entre processus électoraux et médias radiodiffusés, imprimés et en ligne. Le chapitre 3 expose brièvement les principales normes et politiques européennes en vigueur applicables à la couverture médiatique des élections, y compris les recommandations, avis et rapports d'instances du Conseil de l'Europe, telles que le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise, ainsi que d'autres instances européennes telles que la Plateforme européenne des autorités de réglementation et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

La deuxième partie comprend plusieurs rapports nationaux visant à établir si les gouvernements élargissent le cadre des lois afin d'englober l'environnement en ligne, si les régulateurs étendent la mise en œuvre à l'environnement en ligne ou si les règles relatives aux médias traditionnels sont progressivement supprimées. Les rapports nationaux ne sont pas exhaustifs et ne couvrent qu'un échantillon d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Certains des plus grands Etats membres, dont la France, l'Allemagne, l'Italie, la Pologne, la Russie, l'Espagne et le Royaume-Uni, sont inclus en raison de leur taille, ainsi que d'élections et de référendums récents ou à venir. L'Irlande a été choisie pour représenter les petits Etats membres compte tenu de sa très importante jurisprudence consacrée aux médias, aux référendums et aux élections. Les Pays-Bas ont pour leur part organisé des élections législatives en mars 2017, aussi politiques pertinentes et débats actualisés sont-ils facilement accessibles.

Enfin, la troisième partie comprend deux chapitres. Le premier offre un aperçu des résultats tirés des rapports nationaux, il présente une analyse objective de ces derniers et tente d'identifier les tendances qui en ressortent. Le second présente, en guise de conclusion, un récapitulatif de l'ensemble de ce numéro IRIS *Spécial*.

Tous les sujets mentionnés ci-dessus sont examinés dans cet IRIS *Spécial*, lequel regroupe les contributions de plusieurs experts nationaux. Je tiens à remercier (par ordre alphabétique) : Ernesto Apa, Marco Bassini, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Anne Bruna, Ingrid Cunningham, Christina Etteldorf, David Goldberg, Agnes Granchet, Beata Klimkiewicz, Andrei Richter et Max Rozendaal.

Je souhaite aussi remercier plus particulièrement Ronan Ó Fathaigh, de l'IViR d'Amsterdam, qui est non seulement l'un des auteurs mais également, avec Tarlach McGonagle, le coordinateur de cette étude.

Strasbourg, juillet 2017

Maja Cappello
Coordonnatrice IRIS
Responsable du Département Informations juridiques
Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

1. Introduction 1

1.1. Médias et élections dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe 1

1.2. Médias radiodiffusés et élections 3

1.3. Médias imprimés et élections 4

1.4. Médias en ligne et élections 5

1.5. Conclusion 7

2. Droit européen en matière de médias et d'élections 9

2.1. Introduction 9

2.1.1. Article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH 10

2.2. Médias radiodiffusés et élections 10

2.2.1. Restrictions imposées à la communication d'informations en période électorale 11

2.2.2. Interviews de candidats 12

2.2.3. Débats électoraux télévisés 12

2.2.4. Partialité de la couverture des élections par les médias 13

2.2.5. Accès à la propagande électorale 14

2.2.6. Publicité politique 15

2.3. Médias imprimés et élections 16

2.3.1. Restrictions imposées aux médias imprimés au titre de la loi électorale 16

2.3.2. Injonctions prises en période électorale contre les médias imprimés 18

2.3.3. Procédures pour diffamation et non-respect de la vie privée lors d'élections 19

2.4. Médias en ligne et élections 20

2.4.1. Responsabilité eu égard aux allégations formulées à l'encontre de candidats 20

2.4.2. Responsabilité des médias d'information en ligne pour les commentaires de lecteurs 21

2.5. Conclusion 23

3. Normes et politiques européennes en matière de médias et d'élections 25

3.1. Introduction 25

3.2. Conseil de l'Europe 26

3.2.1. Recommandation (1999) concernant la couverture des campagnes électorales par les médias 26

3.2.2. Recommandation (2007) concernant la couverture des campagnes électorales par les médias 28

3.2.3. Résolution (2017) sur les médias en ligne et le journalisme 28

3.2.4. Commission de Venise 29

3.3. Plate-forme européenne des instances de régulation 30

3.4. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe 31
3.5. Conclusion 33

4. DE - Allemagne 35
4.1. Introduction 35
4.2. La réglementation en vigueur 36
4.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 36
4.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 39
4.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 40
4.2.4. Les Codes d'autorégulation ou pratiques concernant les élections et référendums 41
4.3. Les nouveaux enjeux 43
4.3.1. Requêtes pour une meilleure prise en compte dans la programmation 43
4.3.2. Tentatives d'influence sur les élections par le biais de *fake news* et de *social bots* 43
4.3.3. Politique de relations publiques du gouvernement dans le secteur en ligne 44
4.4. Conclusion 44

5. ES - Espagne 47
5.1. Introduction 47
5.2. La réglementation en vigueur 47
5.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 48
5.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 52
5.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 53
5.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums 53
5.3. Les nouveaux enjeux 53
5.4. Conclusion 54

6. FR - France 55
6.1. Introduction 55
6.2. La réglementation en vigueur 56
6.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 57
6.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 58
6.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 59
6.2.4. Les Codes d'autorégulation ou pratiques concernant les élections et référendums 60
6.3. Les nouveaux enjeux 60
6.4. Conclusion 61

7. GB - Royaume-Uni 63
7.1. Introduction 63
7.2. La Réglementation en vigueur 64
7.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 64
7.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 67
7.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 69
7.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums 70
7.3. Les nouveaux enjeux 71
7.4. Conclusion 72

8. IE - Irlande 73
8.1. Introduction 73
8.2. La réglementation en vigueur 73
8.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 73
8.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 79
8.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 80
8.3. Les nouveaux enjeux 82
8.4. Conclusion 82

9. IT - Italie 83
9.1. Introduction 83
9.2. La réglementation en vigueur 83
9.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 84
9.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 87
9.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référndum 87
9.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums 88
9.3. Les nouveaux enjeux 88
9.3.1. Le chevauchement des compétences de l'AGCOM et de la commission RSP 88
9.3.2. Questions diverses 90
9.4. Conclusion 90

10. NL - Pays-Bas 93
10.1. Introduction 93
10.2. La réglementation en vigueur 94
10.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 94
10.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 95
10.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 97

10.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums 97
10.3. Les nouveaux enjeux 98
10.4. Conclusion 99

11. PL - Pologne 101
11.1. Introduction 101
11.2. La réglementation en vigueur 102
11.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 102
11.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 106
11.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 108
11.3. Les nouveaux enjeux 109
11.4. Conclusion 109

12. RU - Russie 111
12.1. Introduction 111
12.2. La réglementation en vigueur 112
12.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 112
12.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 114
12.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 115
12.3. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums 116
12.4. Les nouveaux enjeux 118
12.5. Conclusion 118

13. Synthèse des rapports nationaux 121
13.1. Introduction 121
13.2. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum 121
13.2.1. Règles génerales en matière de couverture électorale 122
13.2.2. Publicité politique 124
13.2.3. Période de silence 124
13.2.4. Sondages d'opinion et sondages de sortie des urnes 125
13.3. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum 126
13.3.1. Période de silence 126
13.3.2. Sondages d'opinion et sondages de sortie des urnes 126
13.3.3. Publicité politique 127
13.3.4. Diffusion de fausses informations 128
13.4. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum 128
13.4.1. Période de silence 129

13.4.2. Sondages d'opinion et sondages de sortie des urnes 129
13.4.3. Publicité politique 129
13.4.4. Communication politique électronique et protection des données 130
13.4.5. Diffusion de fausses informations 130

14. Conclusion 133

1. Introduction

Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

1.1. Médias et élections dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe

Ce numéro d'IRIS Spécial s'intéresse à la réglementation applicable aux médias, qu'ils soient radiodiffusés, imprimés ou en ligne, lors d'élections et de référendums dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe. Un tel examen s'avère utile pour plusieurs raisons. Premièrement, ainsi que l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, il peut être jugé nécessaire, avant ou pendant une élection, « de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif" »[4]. Dans de nombreux cas, cela peut se traduire par l'imposition de règles supplémentaires aux médias (en particulier pendant les élections), et cet IRIS Spécial vise à identifier ces règles supplémentaires et à déterminer de quelle façon les tribunaux et les instances de réglementation les appliquent dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Deuxièmement, étant donné que des règles spéciales peuvent s'appliquer aux médias lors d'élections et de référendums, il est important de relever le nombre d'élections organisées chaque année dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Par exemple, bien que l'élection présidentielle aux Etats-Unis ait dominé la couverture médiatique mondiale en 2016, six Etats membres du Conseil de l'Europe ont également organisé des élections présidentielles cette même année : l'Autriche, la Bulgarie, l'Estonie, l'Islande, la Moldavie et le Portugal[5]. De plus, toujours en 2016, des élections législatives ont été organisées dans plus de 12 Etats membres, à savoir en Croatie, en Géorgie, en Irlande, en Lituanie, en Macédoine, en Moldavie, au Monténégro, en République slovaque, en Espagne, en Roumanie, en Fédération de Russie et à Saint-Marin[6] et des élections

[4] Bowman c. Royaume-Uni, requête n° 24839/94, 19 février 1998, par. 43, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58134.
[5] Conseil de l'Europe, Calendrier électoral 2016 des Etats membres du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/electoral-calendar.
[6] Conseil de l'Europe, Calendrier électoral 2016 des Etats membres du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/electoral-calendar.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

locales ont eu lieu dans six Etats membres[7]. Et si on se souviendra de 2016 comme l'année du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne, cinq autres Etats membres ont également organisé un référendum : l'Azerbaïdjan, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse[8]. Ainsi, un examen de la réglementation applicable aux médias pendant les élections et les référendums semble d'autant plus nécessaire que plus de la moitié (27) des Etats membres du Conseil de l'Europe a organisé diverses élections et référendums pour la seule année 2016.

De façon similaire en 2017, alors que les projecteurs sont braqués sur les élections présidentielles et législatives organisées en France et en Allemagne, il convient également de noter qu'il y aura des élections législatives dans huit autres Etats membres, à savoir en Albanie, en Arménie, en Bulgarie, en République tchèque, au Liechtenstein, aux Pays-Bas, en Norvège et au Royaume-Uni[9]. De même, deux référendums se tiendront dans deux Etats membres, à savoir la Suisse et la Turquie, et des élections locales et régionales seront organisées dans 15 autres Etats membres[10]. Sans oublier les élections présidentielles organisées dans trois autres Etats membres, à savoir la Hongrie, la Serbie et la Slovénie. Ainsi, en 2017 comme en 2016, des élections et des référendums seront organisés dans plus de la moitié (25) des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Une troisième raison justifiant l'examen de la réglementation applicable aux médias est l'influence des médias en ligne pendant les élections. Par exemple, lors des élections législatives britanniques de 2015, 1,6 million de livres sterling ont été consacrées à la publicité politique sur Facebook et Google[11], soit le double du montant consacré à la campagne télévisée, et 5 fois plus que pour les publicités dans les journaux. Les partis politiques et les groupes militants ont dépensé un montant similaire pour la publicité politique en ligne au cours du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE[12]. Toutefois, plusieurs organismes européens, comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ont fait part de leur inquiétude face à l'influence exercée par les médias en ligne sur les élections. De fait, l'Assemblée parlementaire a adopté une

---

[7] Arménie, Bosnie-Herzégovine, Allemagne, Roumanie, Espagne et Royaume-Uni.

[8] Conseil de l'Europe, Calendrier électoral 2016 des Etats membres du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/electoral-calendar.

[9] Conseil de l'Europe, Calendrier électoral 2017 des Etats membres du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/2017-electoral-calendar.

[10] Autriche, Allemagne, Finlande, Suisse, Macédoine, Royaume-Uni, Arménie, Croatie, Lettonie, Portugal, Géorgie, Italie, Luxembourg, Estonie et Danemark.

[11] The Electoral Commission, Dépenses engagées par les partis pendant les élections législatives générales de 2015 au Royaume-Uni, http://search.electoralcommission.org.uk/Search/Spending?currentPage=1&rows=20&sort=TotalExpenditure&order=desc&tab=1&et=pp&evt=ukparliament&ev=445&optCols=ExpenseCategoryName&optCols=AmountInEngland&optCols=AmountInScotland&optCols=AmountInWales&optCols=AmountInNorthernIreland&optCols=DatePaid.

[12] The Electoral Commission, dépenses engagées pendant le référendum de 2016 sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE, http://search.electoralcommission.org.uk/Search/Spending?currentPage=1&rows=10&query=google&sort=DateIncurred&order=desc&tab=1&open=filter&et=perpar&evt=referendum&ev=2514&optCols=CampaigningName&optCols=ExpenseCategoryName&optCols=FullAddress&optCols=AmountInEngland&optCols=AmountInScotland&optCols=AmountInWales&optCols=AmountInNorthernIreland&optCols=DateOfClaimForPayment&optCols=DatePaid.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

résolution en 2017 pour exprimer sa préoccupation face au nombre de « campagnes lancées par des médias en ligne », souvent dans un contexte politique, « dans l'objectif de nuire aux processus politiques démocratiques »[13]. A la lumière de ces évolutions et de ces préoccupations, il convient de se demander si la réglementation est correctement appliquée aux médias en ligne pendant les élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et si les médias en ligne adoptent des mesures d'autorégulation pendant les élections.

1.2. Médias radiodiffusés et élections

Depuis toujours, les médias radiodiffusés sont soumis à un degré élevé de réglementation, en particulier en période électorale. Toutefois, avant de présenter quelques exemples des règles applicables, il paraît utile de commencer par relever l'influence continue des médias radiodiffusés en général, et pendant les élections en particulier. Deux importantes études récemment publiées en Europe et aux Etats-Unis suggèrent que les médias radiodiffusés restent une source d'information majeure pour les individus, surtout en période électorale. Dans son *Digital News Report 2016*[14], couvrant 26 pays (dont 20 Etats membres du Conseil de l'Europe), le Reuters Institute for the Study of Journalism examine la façon dont les informations sont consommées. Egalement en 2016, le Pew Research Center s'intéressait aux nouvelles pratiques et attitudes dans son enquête intitulée *The Modern News Consumer*[15] ; il a également publié une étude connexe sur la consommation d'informations au cours de l'élection présidentielle aux Etats-Unis[16].

L'étude de Reuters indique que « les informations télévisées restent prépondérantes auprès des groupes plus âgés, mais leur influence globale a continué de diminuer, en particulier parmi les groupes plus jeunes »[17]. En particulier, 28 % des 18-24 ans ont déclaré que les médias sociaux étaient leur principale source d'information, soit « pour la première fois » plus que la télévision (24 %)[18]. Néanmoins, en ce qui concerne les deux plus grands marchés d'Europe, à savoir l'Allemagne et la France, l'étude indique également que « la télévision, en particulier les journaux télévisés du soir des radiodiffuseurs de service public ARD et ZDF, largement regardés, demeurent la plus importante source d'information en Allemagne »[19], et que « les informations télévisées

[13] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, 25 janvier 2017, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=23455&lang=FR.
[14] Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf.
[15] Pew Research Center, The Modern News Consumer, 7 juillet 2016, http://www.journalism.org/2016/07/07/the-modern-news-consumer.
[16] Monica Anderson, TV still the top source for election results, but digital platforms rise (Pew Research Center), 21 novembre 2016, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/21/tv-still-the-top-source-for-election-results-but-digital-platforms-rise/.
[17] Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, p. 8, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf.
[18] Ibid, p. 8.
[19] Ibid, p. 36.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

restent la plus importante source d'information en France »[20]. De même, dans l'étude du Pew Research Center, la télévision est la plateforme d'information la plus largement utilisée. Aux Etats-Unis, 57 % des adultes regardent souvent les informations à la télévision, 38 % les obtiennent en ligne, 25 % les écoutent à la radio et 20 % les lisent dans les journaux papier[21]. Il est intéressant de noter que, au cours de l'élection présidentielle américaine, la télévision était la principale source consultée pour les résultats de l'élection, 88 % des électeurs américains ayant suivi ces résultats à la télévision, 48 % sur les plateformes en ligne et 21 % via les réseaux sociaux[22].

Ainsi que nous le verrons aux chapitres de la deuxième partie consacrés aux pays, les médias radiodiffusés (commerciaux comme publics) sont tenus de respecter un large éventail de règles lors des élections. Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ces règles incluent l'obligation pour les radiodiffuseurs publics et privés de couvrir les élections de « façon équitable, équilibrée et impartiale ». Deuxièmement, de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de règles relatives à la répartition du temps d'antenne entre candidats et partis politiques. L'accès à ce temps d'antenne et la façon dont l'allouent les radiodiffuseurs peuvent produire un nombre considérable de procédures judiciaires[23]. Troisièmement, certains Etats membres encadrent la publicité politique payante, tandis que d'autres l'interdisent. Ces interdictions ont donné lieu à plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme[24]. Quatrièmement, d'autres Etats membres disposent de règles imposant une « journée de réflexion » ou « période de silence », pendant laquelle la diffusion de messages électoraux est interdite. Cinquièmement, de nombreux Etats membres réglementent les sondages d'opinion, y compris la quantité d'informations supplémentaires devant être communiquées au public pour lui permettre de déterminer la valeur de ces sondages. Enfin, de nombreux Etats membres garantissent aux candidats ou aux partis politiques un droit de réponse, ce qui peut être particulièrement important lors des campagnes électorales. Ces questions sont discutées plus en détail dans les rapports nationaux ; il est toutefois utile de présenter la situation dans ses grandes lignes pour situer les chapitres suivants dans leur contexte.

1.3. Médias imprimés et élections

Bien que les médias imprimés ne soient généralement pas soumis au même degré de réglementation que les médias radiodiffusés, il est important de noter que, dans de

[20] Ibid, p. 49.
[21] Pew Research Center, The Modern News Consumer, 7 juillet 2016, p. 4, http://www.journalism.org/2016/07/07/the-modern-news-consumer.
[22] Monica Anderson, TV still the top source for election results, but digital platforms rise (Pew Research Center), 21 novembre 2016, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/21/tv-still-the-top-source-for-election-results-but-digital-platforms-rise/.
[23] Voir, par exemple, Oran c. Turquie, requêtes n° 28881/07 et 37920/07, 15 avril 2014, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142636.
[24] Voir, par exemple, TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège, requête n° 21132/05, 11 décembre 2008, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235 ; et Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, ils doivent respecter des règles supplémentaires en période électorale. Dans de nombreux cas, les règles applicables aux médias imprimés sont énoncées dans des lois électorales spécifiques. Par exemple, en 2017, la Cour européenne des droits de l'homme a statué sur la loi électorale de Russie, qui impose un certain nombre d'obligations aux médias imprimés pendant les élections, notamment une interdiction imposée aux « campagnes électorales »[25]. De même, d'autres Etats membres interdisent la publication, y compris dans les journaux, de sondages d'opinion et de sondages réalisés à la sortie des urnes. Il convient de noter que certains Etats membres répriment également la publication de toute « fausse déclaration concernant des faits » en rapport avec la personnalité ou la conduite d'un candidat. En outre, les Etats membres exigent également que les publicités politiques publiées dans les journaux mentionnent l'identité de leur commanditaire. Enfin, il convient également de reconnaître et de souligner que les médias imprimés doivent se conformer aux lois relatives à la diffamation et à la vie privée lorsqu'ils couvrent des élections. Ces questions sont examinées plus en détail aux chapitres suivants.

Enfin, bien que la consommation de médias imprimés ait « sensiblement diminué » en 2016, une importante conclusion de l'étude de Reuters est que « dans l'ensemble de nos 26 pays, plus des deux-tiers de notre échantillon (69 %) consultent un journal en ligne chaque semaine »[26]. Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, les sites d'actualités en ligne les plus populaires sont gérés par des sociétés de médias imprimés historiques, comme en Allemagne, où www.spiegel.de est le site d'information en ligne le plus populaire[27] ou en France avec le site www.lemonde.fr[28]. Il s'agit d'un élément important, qui doit être pris en compte dans toute discussion portant sur les médias en ligne.

1.4. Médias en ligne et élections

Il est important de commencer par définir l'expression « médias en ligne ». Même si « en ligne » fait bien entendu référence à internet auquel il est accédé au moyen d'ordinateurs, de smartphones et de tablettes, il existe différents types de médias en ligne. La première catégorie est celle des médias d'information en ligne et, comme l'indique l'étude de Reuters, plusieurs médias en ligne parmi les plus influents des Etats membres du Conseil de l'Europe sont les versions en ligne d'un radiodiffuseur ou d'un journal (par exemple, *Der Spiegel*, *Le Monde* ou *BBC News*). Viennent ensuite les médias d'information en ligne conçus sur la base d'une présence exclusivement en ligne, tels que le *Huffington Post* et

[25] Voir Orlovskaya Iskra c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525.
[26] Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, p. 26, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf.
[27] Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, p. 36, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf.
[28] Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, p. 38, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Buzzfeed. La dernière catégorie correspond aux médias sociaux en ligne, tels que Facebook et Twitter, qui sont utilisés pour accéder aux actualités et les partager. Dans l'étude de Reuters, il convient de noter que si 51 % des personnes interrogées déclarent utiliser les médias sociaux comme source d'information chaque semaine, elles ne sont que 12 % à déclarer qu'il s'agit de leur « principale source » d'information[29]. Par ailleurs, les médias sociaux sont la « principale source » d'information de 28 % des personnes âgées de 18 à 24 ans.

Compte tenu de l'influence croissante exercée par divers médias en ligne sur la couverture des actualités, et comme mentionné ci-avant, des organismes comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont exprimé leurs préoccupations face à des campagnes lancées par des médias en ligne, souvent dans un contexte politique, « ayant pour objectif de nuire aux processus politiques démocratiques »[30]. En effet, un débat connexe est en cours sur les « fausses information » en ligne, et a amené quatre organismes internationaux experts en la matière, à savoir la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le Rapporteur spécial de l'Organisation des Etats américains (OEA) sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), à publier une déclaraton conjointe sur les fausses informations[31]. Cette question est traitée au chapitre 3, mais il est utile de noter que certains réseaux sociaux ont mis en place des outils d'autorégulation visant à s'attaquer au problème des « fausses informations ». Depuis fin 2016, Facebook permet à ses utilisateurs de « marquer une actualité comme étant fausse »[32] ; les actualités signalées comme « fausses » par les utilisateurs peuvent ensuite être examinées par une personne chargée de la vérification des faits[33].

En outre, dans le domaine de la publicité politique, plusieurs réseaux sociaux ont mis en œuvre des politiques d'autorégulation en matière de couverture des élections. Par exemple, la politique publicitaire de LinkedIn comprend une règle selon laquelle « Toute publicité à caractère politique doit clairement identifier la personne qui a payé pour ce message. Les publicités qui ne sont pas financées par un candidat ou une campagne doivent indiquer si leur contenu est autorisé par un candidat et, si ce n'est pas le cas, elles doivent comporter les coordonnées de la personne ou de l'entité qui a payé pour le message. Les publicités à caractère politique doivent respecter les lois applicables,

---

[29] Reuters Institute for the Study of Journalism, Digital News Report 2016, p. 7, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf.

[30] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, 25 janvier 2017, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=23455&lang=FR.

[31] Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'Organisation des Etats américains (OEA) sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), « Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda », 3 mars 2017, http://www.osce.org/fom/302796.

[32] Facebook, Pages d'aide : Comment marquer une actualité comme étant fausse ?, https://www.facebook.com/help/572838089565953?helpref=faq_content.

[33] Facebook, Pages d'aide : Comment les actualités sont-elles marquées comme contestées sur Facebook ?, https://www.facebook.com/help/733019746855448.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

notamment les règles d'identification des soutiens financiers et de communication en période électorale ». De même, la politique en matière de publicité de Twitter inclut des restrictions applicables aux « campagnes politiques » et dispose de règles spécifiques aux pays. Twitter signale également par un badge « promotion » violet les tweets qui contiennent des liens vers des publicités liées à une campagne politique qui ont été payées par des candidats ou des partis politiques[34]. Il convient de noter que la politique « AdWords » de Google comprend des règles relatives au « contenu politique », et en cas de promotion de contenu politique, les publicités gérées par Google doivent respecter les lois applicables, y compris celles régissant les « périodes de silence »[35].

1.5. Conclusion

Ces brèves remarques introductives visent à mettre en perspective les nombreux facteurs à prendre en compte afin d'examiner la réglementation applicable aux différents médias pendant les élections et les référendums. Elles servent également de toile de fond utile, avant les chapitres suivants qui approfondissent les différents aspects juridiques et politiques et la présentation des règles spécifiques déjà mises en œuvre par divers Etats membres ou que ces derniers envisagent de mettre en œuvre.

[34] Twitter, Campagnes politiques, https://support.twitter.com/articles/20170492.
[35] Google, Aide Centre de règles AdWords - Contenu politique, https://support.google.com/adwordspolicy/answer/6014595?hl=fr&ref_topic=1626336.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

2. Droit européen en matière de médias et d'élections

Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

2.1. Introduction

Lorsque les Etats membres du Conseil de l'Europe adoptent au niveau national une loi relative aux médias et aux élections, cette dernière doit en règle générale respecter les droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme. Par exemple, une telle loi, ainsi que tout jugement d'un tribunal interprétant une telle loi, doivent être compatibles avec le droit des médias à la liberté d'expression, le droit d'un candidat à la liberté d'expression, le droit d'un parti politique à la liberté d'expression et le droit des électeurs de recevoir des informations. Toutefois, il est également important de noter qu'une loi relative à la couverture des élections par les médias peut également être requise pour protéger d'autres droits de la Convention, tels que le droit d'un candidat au respect de sa réputation ou de sa vie privée ou le droit de réponse d'un candidat[36]. En effet, la Convention impose un certain nombre d'obligations aux Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment l'obligation de garantir le pluralisme des médias[37] et d'assurer des élections justes[38].

La Cour européenne des droits de l'homme est chargée d'interpréter la Convention européenne, et décide en dernier ressort si la législation des Etats membres et les jugements des tribunaux nationaux sont conformes à la Convention européenne. Par conséquent, toute discussion portant sur la réglementation des médias et sur les élections doit tenir compte de la Convention européenne ; ce chapitre expose donc la jurisprudence de la Cour européenne en matière de médias et d'élections. La structure de ce chapitre est similaire à celle des chapitres de la deuxième partie de ce rapport consacrés aux pays. Premièrement, la jurisprudence de la Cour relative aux médias radiodiffusés et aux élections est examinée, en mettant l'accent sur un certain nombre de questions, notamment sur les règles imposées aux débats électoraux télévisés, sur l'égalité de la

[36] Vitrenko et autres c. Ukraine (décision), requête n° 23510/02, 16 décembre 2008, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90636.
[37] Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie [Grande Chambre], requête n° 38433/09, 7 juin 2012, par. 134, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111399.
[38] Article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

couverture des élections par les médias, sur l'accès à la propagande électorale et sur la publicité politique. La jurisprudence de la Cour relative aux médias imprimés et aux élections est ensuite abordée, en particulier eu égard aux lois électorales éventuellement imposées aux journaux en période électorale[39]. Enfin, la jurisprudence de la Cour relative aux médias en ligne et aux élections est analysée, en mettant l'accent sur des questions comme la responsabilité des médias en ligne, tant pour pour les allégations formulées à l'encontre des candidats[40] que pour les commentaires des lecteurs.

2.1.1. Article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH

Avant de passer aux questions de fond, il est important de rappeler la teneur de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne. L'article 3 établit le droit à des élections libres et indique que les Etats membres « s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

La disposition importante eu égard aux médias est celle qui prévoit que les Etats membres sont dans l'obligation d'organiser des élections « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». La Cour a interprété cette disposition comme signifiant que les Etats membres ont « des obligations positives » dans le contexte de la couverture des élections par les médias[41]. Ces obligations sont détaillées ci-dessous ; toutefois, nous pouvons d'ores et déjà indiquer qu'elles imposent notamment, lors d'une élection, à l'Etat d'« intervenir afin d'ouvrir les médias à différents points de vue »[42]. Cela découle du devoir incombant à l'Etat d'adopter des mesures « visant à garantir le pluralisme des opinions »[43]. Ces principes ne sont pas seulement rhétoriques, mais ils ont une application concrète : la Cour a jugé que les candidats à une élection peuvent présenter une requête devant la Cour européenne en cas de partialité de la couverture d'une élection par les médias[44].

2.2. Médias radiodiffusés et élections

Comme mentionné au précédent chapitre, et comme il ressort des chapitres consacrés aux pays, les médias radiodiffusés sont depuis toujours soumis au plus grand nombre de règles lors d'élections. En conséquence, la Cour européenne a développé une importante jurisprudence en la matière. En effet, la jurisprudence de la Cour s'est élargie au cours des

[39] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525.
[40] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171974.
[41] Parti communiste de Russie et autres c. Russie, requête n° 29400/05, 19 juin 2012, par. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111522.
[42] Parti communiste de Russie et autres c. Russie, requête n° 29400/05, 19 juin 2012, par. 126.
[43] Parti communiste de Russie et autres c. Russie, requête n° 29400/05, 19 juin 2012, par. 126.
[44] Voir, par exemple, Parti communiste de Russie et autres c. Russie, requête n° 29400/05, 19 juin 2012.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

dernières années pour englober de nombreux secteurs de réglementation, notamment l'égalité de la couverture médiatique et l'accès aux débats électoraux.

2.2.1. Restrictions imposées à la communication d'informations en période électorale

L'article 10 de la Convention européenne garantit le droit à la liberté d'expression. Il est important de noter qu'il a été jugé que l'article 10 protège également la liberté d'expression d'un parti politique[45]. En effet, les partis politiques jouent un « rôle essentiel pour garantir le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie »[46]. Toutefois, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme (qui siégeait aux côtés de la Cour jusqu'en 1998)[47] a traité de la difficile question de savoir si des restrictions peuvent être imposées à la communication d'informations relatives à certains partis politiques, par les médias radiodiffusés, en période électorale. Le cas d'espèce fut *Purcell c. Irlande*[48], et sa pertinence actuelle ne semble pas être remise en cause, étant donné que la décision a été citée par la Cour pour la dernière fois en 2017[49] et par la Grande Chambre en 2015[50].

Dans l'affaire *Purcell*, plusieurs journalistes du radiodiffuseur public irlandais RTÉ ont présenté une requête à la Commission européenne des droits de l'homme au sujet d'un arrêté adopté en vertu de la loi irlandaise sur la radiodiffusion interdisant la diffusion de reportages consacrés au parti politique Sinn Féin et d'interviews de ses membres. Il convient de noter que le parti n'était pas une organisation illégale, et était inscrit en vertu de la loi électorale. Toutefois, la Commission a statué que l'article 10 n'avait pas été violé, parce que l'interdiction visait à refuser aux représentants « d'organisations terroristes et aux personnes politiques soutenant ces organisations » la possibilité d'utiliser les médias radiodiffusés « comme une tribune où ils viendraient défendre leur cause » et « faire croire à leur légitimité »[51]. Il convient de noter que les journalistes soutenaient également que cette interdiction violait l'article 3 du Protocole n° 1 car elle avait été imposée à un parti politique dûment enregistré et été appliquée au cours d'élections législatives irlandaises. Toutefois, la Commission européenne des droits de l'homme a rejeté l'argument et établi un principe important qui a été appliqué un certain nombre de fois

[45] Refah Partisi et autres c. Turquie [Grande Chambre], requête n° 41340/98, 13 février 2003, par. 89. http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936.
[46] Refah Partisi et autres c. Turquie [Grande Chambre], requête n° 41340/98, 13 février 2003, par. 88.
[47] La Commission européenne des droits de l'homme a été créée en vertu de l'article 19 de la version d'origine de la Convention européenne des droits de l'homme. Avec l'entrée en vigueur du protocole n° 11 à la Convention le 1er novembre 1998, la Commission a été supprimée. Les décisions de la Commission sont encore citées par la Cour aujourd'hui.
[48] Purcell et autres c. Irlande (décision de la Commission), requête n° 15404/89, 16 avril 1991, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-893.
[49] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 109, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525.
[50] Delfi AS c. l'Estonie [Grande Chambre], requête n° 64569/09, 16 juin 2015, par. 134, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105.
[51] Purcell et autres c. Irlande (décision de la Commission), requête n° 15404/89, 16 avril 1991.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

depuis lors : l'article 3 du Protocole n° 1 garantit le principe de « l'égalité de traitement » de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote. Toutefois, il ne donne pas à un citoyen le droit d'exiger que tous les partis politiques se présentant à une élection se voient accorder une couverture radio et télévisuelle ni qu'ils se voient accorder le même temps d'antenne[52].

2.2.2. Interviews de candidats

La Commission européenne des droits de l'homme a également examiné la question des obligations incombant à un radiodiffuseur dans le cadre des interviews de candidats à une élection. Dans l'affaire *Haider c. Autriche*[53], le chef d'un parti politique a présenté une requête à la Commission portant sur la manière dont il a été interviewé lors d'une émission électorale diffusée par le radiodiffuseur autrichien ORF. L'intervieweur suggérait que le parti politique en question cherchait à « mettre les étrangers au ban de la société ». Le candidat s'est plaint que la manière dont l'ORF avait réalisé le reportage le concernant ne satisfaisait pas aux exigences d'objectivité, exigées par l'article 10. Toutefois, la Commission a rejeté la requête et jugé que dans les interviews avec les candidats « il est dans l'intérêt du libre jeu du débat politique que l'intervieweur puisse aussi exprimer un point de vue critique et provocateur, sans se borner à donner la réplique à son interlocuteur, celui-ci ayant la possibilité de répondre immédiatement[54] ».

2.2.3. Débats électoraux télévisés

Alors que les décisions *Purcell* et *Haider* ont toutes les deux été rendues par la Commission européenne des droits de l'homme dans les années 90, la Cour a dû statuer en 2007 sur l'une de ses premières affaires impliquant les médias et l'article 3 du Protocole n° 1 : *Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie*[55]. En l'espèce, deux partis politiques lettons ont présenté une requête à la Cour en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1, se plaignant du radiodiffuseur de service public letton Latvijas Televīzija. Les partis ont souligné que le radiodiffuseur n'avait invité à prendre part aux débats télévisés que les partis qui étaient déjà représentés au Parlement ou qui avaient le soutien de 4 % de l'électorat selon les sondages d'opinion, tandis que les autres partis n'avaient bénéficié du temps d'antenne gratuit qu'à des heures de faible écoute. Toutefois, la Cour a statué que l'article 3 du Protocole n° 1 ne garantit pas le droit d'un parti politique à bénéficier de temps d'antenne à la radio ou à la télévision en période

[52] Purcell et autres c. Irlande (décision de la Commission), requête n° 15404/89, 16 avril 1991.
[53] Haider c. Autriche (décision de la Commission), requête n° 25060/94, 18 octobre 1995, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-2361.
[54] Haider c. Autriche (décision de la Commission), requête n° 25060/94, 18 octobre 1995, par. 3(b).
[55] Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Latvia (décision), requêtes n° 10547/07 et 34049/07, 29 novembre 2007, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83936.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

électorale[56]. La Cour a admis que des « problèmes » pouvaient survenir dans des « circonstances exceptionnelles » – par exemple, si en période électorale il est refusé du temps d'antenne à un parti politique mais pas aux autres. Toutefois, la Cour a jugé que ces circonstances particulières n'avaient pas été établies.

Un an plus tard, la Cour a rendu un deuxième arrêt concernant les débats électoraux télévisés. Toutefois, dans *Vitrenko et autres c. Ukraine*[57], la question ne portait pas sur l'accès à ces débats, mais si la sanction imposée à un candidat pour des commentaires formulés lors d'un débat (et l'octroi d'un droit de réponse à un adversaire politique) violait l'article 10. La requérante dans l'affaire *Vitrenko* devait débattre avec le chef d'un autre parti politique, mais le débat avait été annulé à la dernière minute. La requérante – réagissant à l'absence de son adversaire – avait déclaré lors d'une retransmission en direct « [e]lle savait fort bien que je pourrais prouver qu'elle n'était qu'une voleuse ». Une commission électorale avait estimé que la requérante avait diffamé son adversaire et émis un avertissement, les juridictions nationales avaient ensuite ordonné à la requérante de payer un spot de cinquante secondes permettant à son adversaire d'exercer son droit de réponse. La requérante a fait valoir devant la Cour que l'avertissement de la commission électorale et la sanction imposée violaient son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10. Toutefois, la Cour a jugé que, nonobstant le fait que la requérante ait été candidate à des élections législatives et que ses remarques aient été formulées dans le contexte de sa campagne politique, « sa critique d'une adversaire politique comportait des accusations mensongères ». De plus, il n'y avait pas eu, dans les faits, de discussion houleuse dans le cadre d'une émission de télévision où il est permis aux dirigeants politiques de dépasser certaines limites. Enfin, eu égard à la sanction et au droit de réponse, la Cour a statué que les Etats membres ont une « obligation positive » de s'assurer que « les personnes victimes de diffamation ont une possibilité raisonnable d'exercer leur droit de réponse en présentant une réponse à l'information diffamatoire de la même manière que cette dernière a été communiquée[58] ».

2.2.4. Partialité de la couverture des élections par les médias

Il convient de noter que la Cour européenne a jugé qu'en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1, les candidats et les partis politiques peuvent présenter des requêtes s'ils estiment que les élections n'ont pas été « équitables », en raison d'une couverture médiatique « partiale ». Ce principe important a été établi par la Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu en 2012 dans l'affaire *Parti communiste de Russie et autres c. Russie*[59]. Deux partis politiques et plusieurs candidats aux élections ont allégué une violation de l'article 3 du Protocole n° 1, faisant valoir que la couverture médiatique des élections de 2003 en Russie avait été

[56] Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Latvia (décision), requêtes n° 10547/07 et 34049/07, 29 novembre 2007.
[57] Vitrenko et autres c. Ukraine (décision), requête n° 23510/02, 16 décembre 2008, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90636.
[58] Vitrenko et autres c. Ukraine (déc.), requête n° 23510/02, 16 décembre 2008.
[59] Parti communiste de Russie et autres c. Russie, requête n° 29400/05, 19 juin 2012.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

« biaisée », et « au détriment des partis et candidats de l'opposition ». Tout d'abord, il est important de noter que la Cour a rejeté l'argument du Gouvernement russe selon lequel la Cour n'avait pas compétence pour examiner la requête, et a statué que « par principe », la Cour est compétente pour examiner les plaintes concernant des allégations de « couverture partiale d'élections » en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1[60].

La Cour a ensuite examiné les plaintes, mais a conclu qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1. Premièrement, il n'y avait pas de « preuve directe indiquant que le gouvernement avait abusé de sa position dominante [dans les] sociétés de télévision concernées ». Deuxièmement, la Cour a jugé que la Russie a pris des mesures « pour garantir une certaine visibilité aux partis et candidats de l'opposition à la télévision russe et assurer l'indépendance éditoriale et la neutralité des médias ». Toutefois, bien que ces dispositions n'aient « probablement » pas assuré une égalité dans les faits de toutes les forces politiques en concurrence du point de vue de leur présence sur les écrans de télévision, la Cour a statué que la Russie n'avait pas manqué à ses « obligations positives en la matière au point d'enfreindre » l'article 3 du Protocole n° 1[61].

2.2.5. Accès à la propagande électorale

La cinquième question importante traitée par la Cour est l'accès à la propagande électorale. Dans l'affaire *Oran c. Turquie*[62] sur laquelle la Cour a statué en 2014, le requérant était un candidat indépendant aux élections législatives organisées en Turquie en 2007. En vertu de la loi électorale turque alors en vigueur, seuls les partis politiques participant aux élections avaient la possibilité de faire de la propagande électorale à la radio et à la télévision nationales. Le requérant a présenté une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, alléguant une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 du fait de son incapacité, en tant que candidat indépendant, à obtenir du temps d'antenne pour sa propagande électorale. Toutefois, la Cour, en établissant une distinction entre partis politiques et candidats indépendants, n'a pas conclu à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour a statué que « les partis politiques ne limitent pas non plus leur propagande électorale à la seule circonscription dans laquelle ils présentent un candidat mais l'étendent à toutes les circonscriptions considérées ensemble ». La Cour a ensuite souligné qu'un candidat indépendant « sans étiquette », tel que le requérant, s'adresse à la seule circonscription dans laquelle il se présente, et que, de par son rôle, le candidat indépendant sans étiquette « n'a pas la faculté d'exercer une influence similaire à celle d'un parti politique sur l'ensemble du régime de son pays »[63]. La Cour a conclu que la loi était fondée sur « une justification objective et raisonnable », et que le candidat « n'a pas

[60] Parti communiste de Russie et autres c. Russie, requête n° 29400/05, 19 juin 2012, par. 79.
[61] Parti communiste de Russie et autres c. Russie, requête n° 29400/05, 19 juin 2012, par. 128.
[62] Oran c. Turquie, requêtes n° 28881/07 et 37920/07, 15 avril 2014, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142636.
[63] Oran c. Turquie, requêtes n° 28881/07 et 37920/07, par. 73, 15 avril 2014, par. 73.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

été empêché d'utiliser tous les autres moyens de propagande disponibles » ni « de mener une campagne dans la circonscription dans laquelle il s'était présenté »[64].

2.2.6. Publicité politique

La dernière question concernant les médias radiodiffusés que la Cour européenne a examinée est la question controversée de la publicité politique. Une affaire assez largement connue, datant de 2001, est celle où la Cour a estimé que l'interdiction de la publicité politique en Suisse, tel qu'appliquée à un groupe de défense des droits des animaux en dehors de toute période électorale, violait l'article 10[65]. Toutefois, ce n'est qu'en 2008 que la Cour a examiné une interdiction similaire, appliquée à un parti politique en période électorale. Il s'agit de l'affaire *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*[66], qui concernait un radiodiffuseur Norvégien et un parti politique norvégien, le parti des retraités (*Rogaland Pensjonistparti*). Avant les élections locales et régionales organisées en Norvège en septembre 2003, le radiodiffuseur avait accepté de diffuser trois publicités politiques distinctes pour ce parti, pour un montant de 30 000 couronnes norvégiennes (NOK). L'Autorité norvégienne des médias a décidé d'imposer une amende de 35 000 NOK à TV Vest en vertu de la loi norvégienne de 1992 relative à la radiodiffusion qui interdit la publicité politique à la télévision. Le radiodiffuseur et le parti ont présenté une requête devant la Cour européenne, arguant que l'amende violait l'article 10.

Comme dans l'affaire *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, la Cour a estimé que l'interdiction de la publicité politique, telle qu'appliquée au parti politique en question, avait violé l'article 10. En particulier, la Cour a relevé que, à la différence des grands partis politiques, qui ont bénéficié d'une large couverture télévisée, le Parti des Retraités « n'a pratiquement pas été mentionné ». Par conséquent, selon la Cour, « le seul moyen qu'il a eu de faire passer son message au public par ce média a été d'y acheter du temps d'antenne ». La Cour a statué que « la loi l'ayant privé de cette possibilité, le Parti des Retraités s'est trouvé désavantagé par rapport aux grands partis, qui bénéficiaient d'une couverture médiatique. La possibilité d'utiliser d'autres médias moins puissants ne compensait pas ce handicap »[67]. Dans ces circonstances, le fait que les médias audiovisuels aient « des effets beaucoup plus immédiats et puissants » ne justifiait pas l'interdiction ni l'amende imposée.

---

[64] Oran c. Turquie, requêtes n° 28881/07 et 37920/07, par. 73, 15 avril 2014, par. 76. La Cour s'est prononcée par quatre voix contre trois. Le requérant a déposé une requête devant la Grande Chambre qui compte 17 juges ; toutefois, un groupe de juges a rejeté la requête en septembre 2014 (décisions du collège de la Grande Chambre, CEDH 250 (2014), 9 septembre 2014, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-4863175-5940349)

[65] VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse, requête n° 24699/94, 28 juin 2001, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59535.

[66] TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège, requête n° 21132/05, 11 décembre 2008, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235.

[67] TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège, requête n° 21132/05, 11 décembre 2008, par. 73.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Toutefois, en 2013, la Grande Chambre de la Cour, constituée de dix-sept juges, a rendu l'arrêt *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*[68] dans lequel elle a considéré, contrairement à ses arrêts *VgT* et *TV Vest*, que l'interdiction imposée par le Royaume-Uni à la publicité politique ne violait pas l'article 10. La Grande Chambre a (a) estimé que l'interdiction était nécessaire pour éviter le « risque de distorsion » du débat public par de riches groupes bénéficiant d'un accès privilégié à la publicité politique[69], (b) reconnu « l'immédiateté et la puissance » des médias radiodiffusés[70] et (c) estimé qu'un assouplissement de l'interdiction (tel que le plafonnement financier des dépenses publicitaires politiques) n'était pas faisable, en raison du risque d'abus ou de litige[71]. Il convient de noter qu'*Animal Defenders* concernait un groupe de défense des droits des animaux qui n'était pas autorisé à diffuser une publicité, et non un parti politique en période électorale. Toutefois, la Cour a fait remarquer que « le risque menaçant le pluralisme des débats publics, les élections et le processus démocratique est à l'évidence plus élevé en période électorale »[72].

2.3. Médias imprimés et élections

Cette section énonce les principes applicables aux médias imprimés et aux élections en vertu de la Convention européenne. Alors que l'on pourrait supposer que les médias imprimés ne sont, en règle générale, pas tenus de respecter des règles supplémentaires pendant les élections, ce n'est pas le cas dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En effet, récemment, la Cour a été appelée à examiner l'application des lois électorales aux médias imprimés pendant les élections ainsi que l'imposition de mesures contraignantes aux journaux en période électorale. Enfin, il est également proposé d'énoncer, quoique de façon non exhaustive, les principes généraux applicables aux reportages consacrés aux candidats politiques pendant les élections.

2.3.1. Restrictions imposées aux médias imprimés au titre de la loi électorale

[68] Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244.
[69] Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, par. 117.
[70] Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, par. 119.
[71] Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, par. 122.
[72] Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, par. 111.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

En 2017, la Cour européenne des droits de l'homme a, pour la première fois, examiné une loi électorale nationale qui imposait plusieurs obligations aux médias imprimés en période électorale. Il s'agissait de l'affaire *Orlovskaya Iskra c. Russie*[73], qui concernait le rédacteur en chef du journal *Iskra Orlovskaya*. En novembre 2007, le journal a publié deux articles rédigés par l'un de ses journalistes et intitulés « La haine, façon Stroyev » et « Stroyev contre le peuple : le peuple contre Stroyev » qui critiquaient le gouverneur de l'époque de la région de l'Orel, qui était candidat aux prochaines élections à la Douma. Le premier article suggérait que la fermeture d'un journal public était la « conséquence directe » d'un conflit entre le gouverneur et le rédacteur en chef du journal, lequel avait critiqué sa politique.

En vertu de la loi russe de 2002 relative aux droits électoraux et de la loi de 2005 relative à l'élection des députés à la Douma nationale, il est interdit aux « médias de masse » de participer à une « campagne électorale », interdiction couvrant la diffusion d'informations sur un candidat « associées à un commentaire positif ou négatif »[74]. La Commission électorale de Russie a examiné les deux articles et conclu qu'ils contenaient des « éléments de campagne électorale ». La décision a été confirmée par les tribunaux nationaux, et le journal a été reconnu coupable d'infraction administrative et condamné à une amende de 35 000 RUB (1 000 EUR).

Le journal a présenté une requête devant la Cour, affirmant que la qualification des articles comme « campagne électorale » et l'amende infligée violaient l'article 10 de la Convention. Tout d'abord, la Cour a rejeté les arguments du Gouvernement selon lesquels la loi était « liée à la publicité politique » et le principe d'une « large marge d'appréciation » établi dans l'arrêt *Animal Defenders* était applicable. La Cour a estimé que l'affaire en l'espèce constituait une interférence avec « l'expression politique en période électorale » et « une partie de la couverture journalistique normale d'un débat politique dans les médias imprimés »[75]. Par conséquent, il y avait peu de marge pour des restrictions imposées à la forme d'expression en cause[76].

La Cour a ensuite cherché à déterminer si le cadre réglementaire était conforme à l'article 10. Tout d'abord, la Cour a relevé que la justification d'une « restriction de l'activité des médias de masse pendant une campagne électorale » visait à tenir compte des conditions historiques qui prévalaient à un stade donné du développement du pays, lorsque « la nécessité d'assurer le financement transparent des élections requérait des garanties renforcées », contre la « possibilité réaliste de contrôle du financement des élections » en Russie. Toutefois, la Cour a estimé que le Gouvernement russe n'avait pas « démontré comment les règles spéciales en cause étaient liées à la situation et répondaient à la situation »[77]. Si la Cour a déclaré qu'« il peut être souhaitable » pour les publications de contenir une présentation de plusieurs candidats ou partis ou de leurs

[73] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525.
[74] Loi de 2002 relative aux droits électoraux, article 48 (citée dans Orlovskaya Iskra c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 37).
[75] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 115.
[76] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 116.
[77] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 125.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

programmes, elle a estimé que les règles « restreignaient l'activité des médias imprimés en fonction d'un critère qui était vague et conférait un très grand pouvoir discrétionnaire aux autorités publiques chargées de l'interpréter et de l'appliquer »[78]. La Cour a également souligné qu'il « n'avait pas été établi de façon convaincante » que les « médias imprimés doivent être soumis à de rigoureux critères d'impartialité, de neutralité et d'égalité de traitement en période électorale »[79]. En conséquence, la Cour a conclu qu'il y avait eu violation de l'article 10 de la Convention.

2.3.2. Injonctions prises en période électorale contre les médias imprimés

La Cour a examiné la question des candidats politiques qui demandent des injonctions eu égard à des critiques publiées pendant une élection. Une affaire importante à cet égard est *Cumhuriyet Vakfi et autres c. Turquie*[80]. Fin avril 2007, le journal *Cumhuriyet* a publié en première page une publicité qui comprenait une citation d'un député (Abdullah Gül), imprimée en lettres blanches sur fond rouge et couvrant environ le quart de la page. La citation disait « C'est la fin de la République en Turquie… Nous sommes déterminés à changer le système séculaire – Abdullah Gül ». La citation était suivie du slogan « Prenez soin de votre République ». Dans l'édition du lendemain, *Cumhuriyet* a publié un court article sur le contexte de cette publicité, expliquant que la citation était extraite d'une interview que Gül avait accordée au journal britannique *Guardian*. Gül était candidat aux élections présidentielles. Le deuxième tour, ainsi que des élections législatives, étaient prévus le 9 mai 2007.

Le 2 mai 2007, Gül a intenté une action civile contre le journal, et a demandé une injonction contre toute nouvelle publication, faisant valoir que la déclaration « fictive et diffamatoire » « visait uniquement à porter préjudice à sa réputation ». Le tribunal de première instance d'Ankara a accordé une injonction provisoire interdisant toute nouvelle publication de la déclaration, et cette décision a été confirmée en appel. Par la suite, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné l'injonction provisoire et conclu qu'elle violait l'article 10. La Cour a estimé que l'injonction « a eu un grand effet dissuasif pour les reportages consacrés à ces questions en une période d'intense débat politique au sujet des élections présidentielles, affectant de ce fait non seulement *Cumhuriyet*, destinataire direct de la mesure, mais tous les médias de masse du pays ». En outre, la Cour a déclaré que « cette mesure a eu pour effet d'entraver la contribution de *Cumhuriyet* aux discussions entourant les élections et la candidature de M. Gül à un moment critique de l'histoire politique turque. En tant que telle, elle a aussi porté préjudice au public, qui

[78] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 128.
[79] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 129.
[80] Cumhuriyet Vakfi et autres c. Turquie, requête n° 28255/07, 8 octobre 2013, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126797.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

s'appuie fortement sur la presse pour connaître les idées et les attitudes des dirigeants politiques et s'en faire sa propre opinion[81] ».

2.3.3. Procédures pour diffamation et non-respect de la vie privée lors d'élections

Enfin, il est nécessaire d'exposer brièvement les principes visés à l'article 10 et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et applicables aux procédures pour diffamation ou non-respect de la vie privée intentées par des candidats contre les médias imprimés lors d'élections. L'arrêt de la Cour dans *Axel Springer AG c. Allemagne*[82] énonce les critères pertinents à prendre en considération pour la mise en balance du droit d'une personne à la protection de sa réputation ou de sa vie privée, tel que visé à l'article 8, et du droit d'un journal à la liberté d'expression, tel que visé à l'article 10, à savoir : (a) la contribution à un débat d'intérêt général, (b) la notoriété de la personne visée et l'objet du reportage, (c) le comportement antérieur de la personne concernée, (d) le mode d'obtention des informations et leur véracité, (e) le contenu, la forme et les répercussions de la publication et (f) la gravité de la sanction imposée[83].

Toutefois, la Cour a estimé qu'en période électorale, l'appréciation des publications, y compris des publications prétendument diffamatoires, devrait « être soumise aux critères traditionnels visés à l'article 10 de la Convention ». La Cour a relevé que « des publications défavorables précédant le jour de l'élection… pouvaient être préjudiciables à la réputation d'une personne ». Toutefois, tout préjudice causé à la réputation peut être traité, si possible avant le jour de l'élection, par d'autres procédures appropriées[84], telles que l'exercice d'un droit de réponse. Notamment, dans l'affaire *Saaristo et autres c. Finlande*[85], la Cour a estimé que la condamnation d'un journaliste pour atteinte à la vie privée pour un article publié en période électorale avait violé l'article 10. La Cour a relevé que l'article avait été publié au cours de la campagne électorale pour les présidentielles et était donc étroitement lié à cette dernière dans le temps ; la Cour a considéré que, contrairement à l'affaire *von Hannover*, « l'article n'a pas seulement satisfait la curiosité de certains lecteurs, mais il a également contribué à une importante question d'intérêt général sous la forme d'informations politiques à caractère général »[86].

---

[81] Cumhuriyet Vakfı et autres c. Turkey, requête n° 28255/07, 8 octobre 2013, par. 64, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126797.
[82] Axel Springer AG c. Allemagne [Grande Chambre], requête n° 39954/08, 7 février 2012, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109034.
[83] Axel Springer AG c. Allemagne [Grande Chambre], requête n° 39954/08, 7 février 2012, par. 90-95.
[84] Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 132.
[85] Saaristo et autres c. Finlande, requête n° 184/06, 12 octobre 2010, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101017.
[86] Saaristo et autres c. Finlande, requête n° 184/06, 12 octobre 2010.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

2.4. Médias en ligne et élections

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de médias en ligne s'est principalement étoffée ces dernières années. En 2017, toutefois, la Cour a statué pour la première fois sur la responsabilité des médias d'information en ligne en cas de diffusion de graves allégations à l'encontre d'un candidat politique. La Cour a énoncé d'importants principes en vertu de l'article 10 applicables aux médias en ligne en période électorale, en particulier l'obligation pour ces derniers de suivre des pratiques journalistiques « de bonne foi ». En outre, la Cour a également rendu des arrêts importants concernant la responsabilité incombant aux médias d'information en ligne eu égard aux commentaires de leurs lecteurs, arrêts qui sont aussi discutés ci-dessous.

2.4.1. Responsabilité eu égard aux allégations formulées à l'encontre de candidats

Dans l'affaire *Olafsson c. Islande*[87], le requérant était l'éditeurd'un site web d'actualités en ligne, *Pressan*. En novembre 2010, ce site web publia un article consacré à un candidat aux prochaines élections à l'Assemblée constitutionnelle d'Islande. L'article concernait des allégations faites contre le candidat par deux sœurs appartenant à son cercle familial, qui prétendaient que le candidat avait « sexuellement abusé d'elles lorsqu'elles étaient enfants ». L'article était fondé sur l'interview de l'une des femmes, et sur une lettre exposant ses allégations qu'elle avait publiée sur son propre site web. *Pressan* avait également contacté le candidat avant publication, et l'article mentionnait qu'il récusait ces allégations.

Cependant, en février 2013, la Cour suprême islandaise annula un jugement du tribunal de première instance, estimant que l'éditeur du site web était responsable des « insinuations selon lesquelles [le candidat] était coupable d'avoir abusé d'enfants ». L'éditeur fut condamné à payer 200 000 ISK (1 600 EUR) de dommages et intérêts, et 800 000 ISK (6 500 EUR) au titre des dépens. La Cour suprême estima que le requérant « avait une obligation de supervision impliquant qu'il devait s'acquitter de ses obligations éditoriales de sorte que les documents publiés ne portent atteinte à personne du fait de leur caractère diffamatoire ». La Cour suprême convint que les candidats « doivent supporter un certain degré de discussions publiques », mais estima que cela n'inclut pas le fait d'être « accusé de cet acte criminel dans les médias »[88].

Le requérant présenta une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, alléguant une violation de l'article 10. Premièrement, la Cour estima n'avoir « aucune raison de remettre en cause l'appréciation par la Cour suprême jugeant les allégations diffamatoires »[89]. Toutefois, la Cour releva que l'article concernait des

[87] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171974.
[88] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, par. 22.
[89] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, par. 49.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

questions d'intérêt général, à savoir un candidat se présentant à une élection générale, et la « question de la violence sexuelle contre des enfants ». Deuxièmement, en raison de la participation du candidat à une élection générale, il « doit être considéré comme étant inévitablement et sciemment entré dans le domaine public et comme ayant accepté de se soumettre à un examen plus attentif de ses actes. Les limites de la critique acceptable doivent en conséquence être plus larges que dans le cas d'un particulier »[90].

Il est important de noter que la Cour a réaffirmé le principe selon lequel « une exigence générale imposant aux journalistes de se distancier, systématiquement et officiellement, du contenu d'une citation susceptible d'insulter ou de provoquer autrui ou de porter atteinte à sa réputation n'est pas conciliable avec le rôle de la presse qui consiste à fournir des informations sur les événements actuels, des opinions et des idées »[91]. La Cour a ensuite appliqué ces principes à l'éditeur du site web, et considéré qu'il avait « agi de bonne foi » et s'était assuré que l'article avait été rédigé conformément aux « obligations ordinaires imposées aux journalistes quant à la vérification d'une allégation factuelle »[92]. Enfin, la Cour a déclaré que l'intérêt de la protection du candidat contre des allégations diffamatoires était « largement préservé par la possibilité qui lui était offerte en vertu de la loi islandaise d'intenter une procédure en diffamation contre les sœurs »[93].

2.4.2. Responsabilité des médias d'information en ligne pour les commentaires de lecteurs

La plupart des médias d'information en ligne offrent à leurs lecteurs la possibilité de commenter les articles publiés ; au cours d'une élection, ces commentaires participent à la liberté d'expression des lecteurs. Bien que la Cour n'ait pas statué sur la responsabilité d'un média d'information en ligne pour les commentaires formulés par un lecteur au sujet d'un candidat politique, la Cour a prononcé trois arrêts importants traitant des commentaires de lecteurs, qui contiennent des principes importants qui sont pertinents pour la présente discussion.

Premièrement, en 2015, la Grande Chambre a rendu son célèbre arrêt *Delfi AS c. Estonie*[94], qui concernait la responsabilité d'un site web d'actualités en ligne quant aux commentaires de ses lecteurs. La Cour a énoncé plusieurs éléments à prendre à compte afin de déterminer si un site d'actualités en ligne devrait être tenu pour responsable des commentaires de ses lecteurs : (a) le contexte des commentaires, (b) les mesures appliquées par la société requérante pour prévenir ou retirer des commentaires diffamatoires, (c) la possibilité que les auteurs des commentaires soient tenus pour

[90] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, par. 51.
[91] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, par. 56.
[92] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, par. 57.
[93] Olafsson c. Islande, requête n° 58493/13, 16 mars 2017, par. 60.
[94] Delfi c. Estonie [Grande Chambre], requête n° 64569/09, 16 juin 2015, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

responsables plutôt que la société requérante, et (d) les conséquences de la procédure interne pour la société requérante[95]. La Cour a estimé que tenir pour responsable un site d'actualités « commercial » pour des commentaires de lecteurs « clairement illicites » et consistant en un « discours de haine » ne violait pas l'article 10. La Cour a conclu que lorsque « les commentaires déposés par des tiers se présentent sous la forme d'un discours de haine et de menaces directes à l'intégrité physique d'une personne », la responsabilité des sites d'actualités en ligne peut être engagée s'ils « ne prennent pas de mesures pour retirer les commentaires clairement illicites sans délai »[96].

En 2016, la Cour a de nouveau examiné cette question dans l'affaire *MTE et Index.hu c. Hongrie*[97] Toutefois, contrairement à l'affaire *Delfi*, les commentaires de lecteurs en cause « n'étaient pas clairement illicites » ni ne constituaient un discours de haine. Les tribunaux hongrois avaient considéré qu'un portail d'information était responsable des commentaires diffamatoires de ses lecteurs et « était responsable d'autoriser leur publication, nonobstant le fait qu'il les avait par la suite retirés »[98]. La Cour a appliqué les critères *Delfi* et conclu qu'il y avait eu violation de l'article 10. Premièrement, la Cour a tenu compte du fait que la « société lésée n'avait jamais demandé aux requérants de retirer les commentaires mais choisi d'intenter directement une action en justice »[99]. Deuxièmement, la Cour a estimé que « s'il est accompagné par des procédures efficaces permettant une intervention rapide, le système de notification et retrait pourrait fonctionner dans de nombreux cas comme un outil approprié pour assurer la mise en balance des droits et des intérêts de toutes les parties concernées »[100].

Plus récemment, en 2017, la Cour s'est de nouveau penchée sur la question dans l'affaire *Pihl c. Suède*[101]. Un article publié par une association sur un blog suédois prétendait que le requérant avait été « impliqué dans un parti nazi ». Le lendemain, un lecteur publiait un commentaire sous l'article indiquant que le requérant était un « véritable accro au haschich ». Une semaine plus tard, le requérant publiait un commentaire sur le blog, précisant que l'information était erronée et devrait être supprimée. Le lendemain, le blog et le commentaire étaient supprimés et un nouvel article était ajouté sur le blog par l'association, indiquant que le précédent article était erroné et basé sur des informations inexactes, et présentant ses excuses pour l'erreur. Le requérant a intenté une procédure en diffamation contre l'association qui a publié le blog. Toutefois, un tribunal de première instance a rejeté la demande du requérant. Le tribunal a en effet estimé que le commentaire constituait une diffamation sur la base du contenu et du contexte dans lequel il avait été formulé. Toutefois, il n'a trouvé aucun motif

---

[95] Delfi c. Estonie [Grande Chambre], requête n° 64569/09, 16 juin 2015, par. 142-143.
[96] Delfi c. Estonie [Grande Chambre], requête n° 64569/09, 16 juin 2015, par. 159, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105.
[97] Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et Index.hu Zrt c. Hongrie, requête n° 22947/13, 2 février 2016, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160314.
[98] Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et Index.hu Zrt c. Hongrie, requête n° 22947/13, 2 février 2016, par. 17.
[99] Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et Index.hu Zrt c. Hongrie, requête n° 22947/13, 2 février 2016, par. 83.
[100] Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete et Index.hu Zrt c. Hongrie, requête n° 22947/13, 2 février 2016, par. 83.
[101] Pihl c. Suède (décision), requête n° 74742/14, 7 février 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172145 .

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

juridique permettant de tenir l'association responsable pour le fait de ne pas avoir retiré le commentaire plus tôt.

Le requérant a présenté une requête à la Cour européenne des droits de l'homme, en faisant valoir que la législation suédoise l'empêchait de tenir l'association responsable du commentaire diffamatoire qui violait son droit à la vie privée visé à l'article 8. Toutefois, la Cour a conclu que l'article 8 n'avait pas été violé, indiquant que le requérant avait obtenu l'adresse IP de l'ordinateur ayant été utilisé pour soumettre le commentaire mais n'avait pas pris des mesures supplémentaires pour tenter d'obtenir l'identité de l'auteur du commentaire[102]. En outre, l'association avait retiré l'article et le commentaire un jour après avoir été informée par le requérant que l'article était inexact et qu'il voulait que l'article et le commentaire soient supprimés[103]. Enfin, la Cour a établi que « s'attendre à ce que l'association suppose que des commentaires non filtrés puissent être en violation de la loi reviendrait à imposer une prévoyance excessive et peu pratique, laquelle serait susceptible de saper le droit de transmettre des informations via l'Internet »[104]. La Cour a réaffirmé un principe important, à savoir que :

> *… la responsabilité envers les commentaires formulés par des tiers peut avoir des conséquences négatives sur l'environnement lié aux commentaires d'un portail Internet et donc un effet dissuasif sur la liberté d'expression via [internet]*[105].

2.5. Conclusion

Ce chapitre a présenté les principes généraux établis par l'application de la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la CEDH. La jurisprudence reflète les divers intérêts en jeu pendant les élections, y compris les droits garantis par les articles 8 et 10 et les obligations découlant de l'article 3 du Protocole n° 1. En effet, on peut dire que la jurisprudence illustre la difficulté qu'a la Cour à concilier deux principes qui s'opposent : d'une part, le fait qu'il soit particulièrement important en période électorale que les opinions et les informations de toutes sortes puissent circuler librement[106], et d'autre part, le fait, tout aussi important, que lors d'élections, il puisse aussi être considéré comme « nécessaire », d'imposer certaines restrictions, d'un type qui ne serait habituellement pas admissible, à la liberté d'expression, en vue de garantir « la libre expression de l'opinion du peuple lors du choix du corps législatif »[107].

[102] Pihl c. Suède (décision), requête n° 74742/14, 7 février 2017, par. 34.
[103] Pihl c. Suède (décision), requête n° 74742/14, 7 février 2017, par. 32.
[104] Pihl c. Suède (décision), requête n° 74742/14, 7 février 2017, par. 31.
[105] Pihl c. Suède (décision), requête n° 74742/14, 7 février 2017, par. 35.
[106] Bowman c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 24839/94, 19 février 1998, par. 42.
[107] Bowman c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 24839/94, 19 février 1998, par. 43.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

3. Normes et politiques européennes en matière de médias et d'élections

Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

3.1. Introduction

Ce chapitre présente brièvement les normes et politiques européennes communes en vigueur relatives aux médias et aux élections, telles qu'adoptées par plusieurs organes du Conseil de l'Europe et par d'autres organisations internationales. Ces normes communes sont indispensables pour informer les Etats membres du Conseil de l'Europe souhaitant réformer la réglementation actuelle relative aux médias et aux élections. Elles constituent également la base sur laquelle s'appuie la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) afin d'interpréter la Convention européenne des droits de l'homme. Le lecteur pourra en outre se référer à ces normes pour disposer d'un cadre lui permettant de mieux comprendre les rapports nationaux présentés aux chapitres suivants.

Ce chapitre commence par énoncer les recommandations et les résolutions de l'Assemblée parlementaire (APCE) et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ainsi que les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la « Commission de Venise »). Cet aperçu couvre également la résolution de 2017 de l'APCE sur les médias en ligne et le journalisme.[108] Ce chapitre s'intéresse ensuite aux rapports de la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), sur lesquels s'est fondée la CEDH à plusieurs reprises. La dernière section analyse les déclarations et les rapports de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), y compris sa récente déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les fausses nouvelles[109].

[108] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme: défis et responsabilités, 25 janvier 2017, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=23455&lang=FR.

[109] Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'Organisation des Etats américains (OEA) sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), « Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda », 3 mars 2017, http://www.osce.org/fom/302796.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

3.2. Conseil de l'Europe

Plusieurs organes du Conseil de l'Europe ont publié des recommandations, résolutions et avis importants au niveau européen sur les médias et les élections, notamment le Comité des Ministres (constitué des ministres des Affaires étrangères de tous les Etats membres), l'Assemblée parlementaire (constituée de députés de tous les Etats membres) et la Commission de Venise (organe indépendant d'experts).

3.2.1. Recommandation (1999) concernant la couverture des campagnes électorales par les médias

La première recommandation qu'il convient de mentionner est celle relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, adoptée par le Comité des Ministres en 1999[110]. Cette recommandation traite d'abord de la presse écrite (médias imprimés). Elle prévoit que les cadres de régulation concernant la couverture d'élections par les médias « ne devraient empiéter ni sur l'indépendance éditoriale des journaux ou des magazines ni sur leur droit d'exprimer une quelconque préférence politique »[111]. Notamment, les Etats membres devraient garantir que les organes de presse écrite qui sont la propriété des pouvoirs publics couvrent les élections « de manière équitable, équilibrée et impartiale »[112]. Fait important eu égard à la publicité politique payante, les Etats membres devraient veiller à ce que tous les candidats et partis politiques « soient traités sur une base égale et nondiscriminatoire »[113].

La recommandation s'intéresse ensuite aux médias du secteur de la radiodiffusion (médias radiodiffusés). Elle précise que les radiodiffuseurs publics et privés devraient être tenus de couvrir les élections « de manière équitable, équilibrée et impartiale ». En outre, lorsque la législation d'un Etat membre définit une « période préélectorale », les règles concernant l'équité, l'équilibre et l'impartialité de la couverture devraient également s'appliquer à cette période. De même, les radiodiffuseurs publics et privés devraient être tenus de veiller à ce que les programmes d'information et d'actualités, les programmes de discussion, les interviews et les débats soient « équitables, équilibrés et impartiaux ». A cet égard, la recommandation prévoit que les Etats membres « pourraient examiner » si les autorités de surveillance devraient avoir le pouvoir « d'intervenir pour remédier à d'éventuels défauts ».

---

[110] Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 9 septembre 1999, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b.

[111] Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 9 septembre 1999, article I(1).

[112] Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 9 septembre 1999, article I(2).

[113] Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 9 septembre 1999, article I(2).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Eu égard au temps d'antenne gratuit octroyé aux candidats et aux partis politiques, la recommandation prévoit que les Etats membres « peuvent examiner l'opportunité » de réglementer l'octroi de temps d'antenne gratuit aux candidats et aux partis politiques par l'intermédiaire des services de radiodiffusion publique. Cela devrait être effectué « de manière équitable et nondiscriminatoire » et « sur la base de critères transparents et objectifs ». Enfin, eu égard à la publicité politique payante, la recommandation indique que lorsque les Etats membres autorisent la publicité politique payante, le régime de réglementation devrait garantir aux partis la possibilité d'acheter de la publicité « dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux ». En outre, les Etats membres devraient veiller à ce que le public sache que le message constitue une publicité politique payante. Il convient de noter en particulier que les Etats membres « pourraient étudier » l'introduction d'une disposition limitant le volume d'espace publicitaire politique que les candidats ou les partis politiques peuvent acheter[114]. La recommandation traite également des mesures concernant tant la presse écrite que les médias du secteur de la radiodiffusion Tout d'abord, elle prévoit que les Etats membres « pourraient examiner l'intérêt » d'interdire « la diffusion de messages électoraux partisans au cours de la journée qui précède le vote ». C'est ce qu'on appelle un « jour de réflexion », et cela s'applique à la fois à la presse écrite et aux médias du secteur de la radiodiffusion. Deuxièmement, en ce qui concerne les sondages d'opinion, la recommandation indique que la régulation ou l'autorégulation devrait veiller à ce que, lorsqu'ils diffusent les résultats de sondages d'opinion, les médias donnent au public des « informations suffisantes » pour juger de la valeur de ces sondages. Ces informations pourraient inclure le nom du parti qui a commandé le sondage, la marge d'erreur et la date à laquelle le sondage a été effectué. Il convient de noter que la recommandation indique que « toute autre question concernant la façon dont les médias présentent les résultats de sondages d'opinion devrait rester du ressort de ceux-ci ». Notamment, toute restriction imposée à la publication ou à la diffusion de sondages d'opinion le jour des élections ou quelques jours avant les élections « devrait respecter l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Toutefois, les Etats membres « pourraient examiner » la possibilité d'interdire aux médias de rendre compte des résultats des sondages réalisés à la sortie des urnes « avant la fermeture de tous les bureaux de vote dans le pays ». Enfin, en ce qui concerne le droit de réponse, la recommandation indique que les candidats ou partis politiques qui peuvent prétendre bénéficier d'un droit de réponse en application du droit national devraient pouvoir exercer ce droit pendant la période électorale.

[114] Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 9 septembre 1999, article II(5), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e3c6b.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

3.2.2. Recommandation (2007) concernant la couverture des campagnes électorales par les médias

En 2007, le Comité des Ministres a adopté une nouvelle recommandation sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias. Cette révision était rendue nécessaire par « le développement constant des technologies de l'information et de la communication et le paysage en mutation des médias ». Si la recommandation de 2007 est globalement semblable à la recommandation de 1999, il existe toutefois quelques différences entre les deux textes. Premièrement, la recommandation de 2007 prévoit que les Etats membres doivent appliquer les principes concernant les médias du secteur de la radiodiffusion de manière « équitable, équilibrée et impartiale » aux « services de médias audiovisuels non linéaires des médias de service public ». Deuxièmement, eu égard à l'indépendance éditoriale, elle ajoute que les Etats membres devraient garantir « une séparation effective et manifeste entre l'exercice du contrôle sur les médias et la prise de décision quant à leur contenu et à l'exercice d'une autorité ou d'une influence politique ». Troisièmement, la recommandation de 2007 comprend une nouvelle disposition sur les normes professionnelles et éthiques des médias. Elle prévoit que « tous les médias sont encouragés à développer des cadres d'autorégulation et à incorporer des normes d'autorégulation professionnelles et éthiques concernant leur couverture des campagnes électorales, incluant notamment le respect des principes de la dignité humaine et de la non-discrimination ». Enfin, eu égard à l'octroi de temps d'antenne gratuit par les radiodiffuseurs publics, la recommandation de 2007 note que le régime de régulation peut prévoir qu'un radiodiffuseur public accorde un temps d'antenne gratuit sur ses autres « services de médias audiovisuels linéaires » ou « une présence équivalente sur leurs services médias non linéaires ».

3.2.3. Résolution (2017) sur les médias en ligne et le journalisme

Fin janvier 2017, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution importante sur les médias en ligne et le journalisme[115]. Même si cette résolution concerne les médias en ligne en général, elle contient plusieurs constatations pertinentes pour la discussion en cours sur les médias et les élections. Premièrement, la résolution constate qu'internet a permis « à de puissants acteurs commerciaux et groupes politiques de lancer des initiatives concertées mobilisant de très nombreux utilisateurs de médias en ligne » alors que « ces actions ne reposent pas toujours sur des faits et des informations justes »[116]. Deuxièmement – avertissant contre les informations fausses ou

[115] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, 25 janvier 2017, http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=23455&lang=FR.

[116] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, 25 janvier 2017, par. 4.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

biaisées – la résolution relève « avec préoccupation » le nombre de campagnes en ligne lancées « dans le but d'induire certains publics en erreur en présentant des informations volontairement partiales ou inexactes ». Elle insiste sur le fait que cela se produit souvent dans un contexte politique, « dans l'objectif de nuire aux processus politiques démocratiques »[117]. A cet égard, la résolution énonce un certain nombre de recommandations qui revêtent une importance particulière.

Premièrement, les Etats membres devraient mettre en œuvre des normes et des mécanismes pour prévenir le risque de « distorsion de l'information et de manipulation de l'opinion publique »[118]. Deuxièmement, les Etats membres devraient reconnaître en droit et en pratique un droit de réponse ou toute mesure équivalente qui permet une correction rapide des informations inexactes diffusées dans les médias en ligne ou hors ligne. En ce qui concerne les membres de l'Association européenne des fournisseurs de services internet (European Internet Services Providers Association) qui entretiennent des réseaux sociaux, des moteurs de recherche et des agrégateurs d'actualité, la résolution constate que lorsque des intérêts « politiques » pourraient compromettre la neutralité de ces services, les fournisseurs « devraient faire preuve de transparence à propos de ces intérêts ». En particulier, eu égard aux fausses informations, la résolution appelle ces membres (i) à donner à leurs utilisateurs la possibilité de signaler les informations erronées et à rendre publiques ces erreurs, et à rectifier volontairement les contenus inexacts ou à publier une réponse (conformément au droit de réponse), ou (ii) à supprimer les contenus inexacts concernés[119].

3.2.4. Commission de Venise

La Commission de Venise a été créée par le Comité des Ministres en 1990 en tant qu'organe indépendant composé d'experts juridiques originaires de plus de 60 Etats membres[120]. La Commission fournit aux Etats membres des conseils juridiques, sous la forme d'« avis juridiques » concernant des avant-projets de loi ou des lois déjà en vigueur.

En 2002, la Commission de Venise a adopté un code de bonne conduite en matière électorale[121], qui a été cité par la Cour européenne des droits de l'homme en de

[117] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, 25 janvier 2017, par. 6.
[118] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, 25 janvier 2017, par. 12.1.1.
[119] Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2143 (2017) Médias en ligne et journalisme : défis et responsabilités, 25 janvier 2017, par. 12.3.
[120] Voir Comité des Ministres, résolution (90)6 relative à un accord partiel portant création de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, le 10 mai 1990, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute_old, et Comité des Ministres, résolution (2002)3 sur le statut révisé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute.
[121] Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52e session (Venise, 18-

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

nombreuses occasions[122]. Le code de bonne conduite en matière électorale a été approuvé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2003[123]. Les lignes directrices qu'il comprend énoncent cinq principes électoraux fondamentaux, notamment « le suffrage universel, égal, libre, secret et direct ». Cela signifie que l'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats ; ce qui implique la neutralité des autorités publiques eu égard à la couverture par les médias, notamment les médias publics. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision. En outre, les lignes directrices indiquent qu'une loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal pour tous les participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité. Elles prévoient notamment que « le principe de l'égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis, notamment dans le domaine de la publicité ».

En outre, la Commission de Venise a également publié des rapports sur les lois des différents Etats membres dans ce domaine, y compris sur les lois électorales applicables aux médias[124]. A cet égard, la Commission de Venise publie également des lignes directrices relatives à la surveillance des élections entreprise par l'OSCE[125]. Ces lignes directrices fournissent également des ensembles de normes relatives à la réglementation applicable aux médias lors d'élections.

3.3. Plate-forme européenne des instances de régulation

La Plate-forme européenne des instances de régulation (*European Platform of Regulatory Authorities* - EPRA), également citée à plusieurs occasions par la Cour européenne des droits de l'homme, constitue également une autre source importante[126]. L'EPRA, créée en 1995, est une plate-forme indépendante d'instances de régulation. Elle compte actuellement parmi ses membres 52 instances de régulation issues de 46 pays ; la Commission européenne, le Conseil de l'Europe, l'Observatoire européen de l'audiovisuel

---

19 octobre 2002), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e.

[122] Voir, par exemple, Iskra Orlovskaya c. Russie, requête n° 42911/08, 21 février 2017, par. 54, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525.

[123] Assemblée parlementaire, Recommandation 1595 (2003) Code de bonne conduite en matière électorale, 30 janvier 2003, http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17084&lang=en.

[124] Voir, par exemple, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), sur la loi fédérale relative à l'élection des députés à la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, 19 mars 2012, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)002-f.

[125] Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions, préparées en coopération par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et la Direction générale des droits de l'homme, et la Commission européenne, adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)032-e.

[126] Voir TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège, requête n° 21132/05, 11 décembre 2008, par. 67, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90235 , et Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, par. 97, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

et le Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias sont des observateurs permanents au sein de la plate-forme[127].

Il convient de noter que l'EPRA a publié plusieurs rapports importants dans le domaine des médias et des élections. De plus, en mai 2013 lors de sa 37e réunion à Cracovie, l'EPRA a publié un rapport comparatif sur le pluralisme politique et la communication politique à la télévision[128], et l'instance de régulation italienne, l'AGCOM (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*) a fait une présentation distincte sur l'Italie[129]. En outre, l'EPRA a publié d'importantes études sur la publicité politique en 2006[130] et en 2009[131], études qui ont été citées par la CEDH[132].

3.4. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a également publié un certain nombre de normes et de politiques importantes en matière de médias et d'élections. Premièrement, lors de sa réunion de Copenhague en 1990, les Etats membres participants ont fait une importante déclaration de principe eu égard aux médias et aux élections : ils ont indiqué qu'ils veilleront « à ce qu'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections »[133].

Il convient de noter qu'en 2009, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, avec le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Rapporteure spéciale de l'Organisation des Etats américains (OEA) pour la

---

[127] Statuts de la Plate-forme européenne des instances de régulation, article 4, http://www.epra.org/articles/statutes-of-the-european-platform-of-regulatory-authorities-epra.

[128] Francesca Pellicanò, 37e réunion de l'EPRA - Cracovie, Groupe de travail 1 - Communication politique, 8-10 mai 2013, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2177/original/WG1_politicalcommunication.pdf?1367948783.

[129] AGCOM, Pluralisme et communication politique en Italie, 37e réunion de l'EPRA, Groupe de travail 1 Communication politique, 9 mai 2013, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2185/original/Presentation_WG1_Francesca%20Pellicano.pdf?1368452127.

[130] Secrétariat de l'EPRA, Background paper – Plenary Political advertising: case studies and monitoring, 23e réunion de l'EPRA, Elseneur, Danemark, 17-19 mai 2006, http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/1178/original/Political_advertising_final.doc.

[131] Document comparatif (EPRA/2009/10) préparé par le Secrétariat de l'EPRA pour le groupe de travail 1 « Publicité politique : redéfinir les limites », Dresde, 14 octobre 2009, http://www.epra.org/attachments/dresden-wg1-political-advertising-comparative-document-by-epra-secretariat-oct-2009.

[132] Voir, par exemple, Animal Defenders International c. Royaume-Uni [Grande Chambre], requête n° 48876/08, 22 avril 2013, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244.

[133] Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990, par. 7.8, http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304?download=true.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), ont publié une déclaration conjointe sur les médias et les élections[134]. Cette déclaration conjointe énonce plusieurs principes importants, notamment celui selon lequel les médias devraient « être exemptés de toute responsabilité pour diffusion de déclarations illégales faites directement par les partis ou candidats – que ce soit dans le cadre du contexte d'une radiodiffusion en direct ou d'une publicité – à moins que les déclarations aient été jugées illégales par un tribunal ou que les déclarations constituent une incitation directe à la violence dont la diffusion aurait pu être empêchée par les médias ». En outre, les partis et les candidats qui ont été illégalement diffamés ou ont subi un autre préjudice illégal du fait d'une déclaration dans les médias en période électorale devraient avoir droit à la correction rapide de cette déclaration ou devraient avoir le droit de demander réparation devant un tribunal de droit. Enfin, en ce qui concerne la publicité politique, il devrait être illégal pour les médias de faire preuve de discrimination, sur la base d'une opinion politique ou d'autres motifs reconnus, eu égard à la répartition des publicités politiques payantes, et à leur facturation, lorsque ces pratiques sont autorisées par la loi.

Enfin, une déclaration conjointe a été publiée en 2017, sur la liberté d'expression et les « fausses nouvelles », la désinformation et la propagande[135]. Cette déclaration conjointe tout à fait opportune comprend plusieurs recommandations importantes, qui concernent plus précisément les médias en ligne et sont particulièrement importantes en période électorale. Premièrement, elle indique que « les interdictions générales » imposées à la diffusion d'informations fondées sur des « idées vagues et ambiguës », y compris les « fausses informations » ou les « informations non objectives », sont incompatibles avec les normes internationales en matière de restrictions imposées à la liberté d'expression. Deuxièmement, les intermédiaires ne devraient jamais être tenus pour responsables du contenu de tiers relatif à ces services, à moins qu'ils n'interviennent spécifiquement dans ce contenu ou refusent d'obéir à un ordre adopté conformément à la procédure régulière. Enfin, la déclaration conjointe prévoit que pendant les élections, les médias devraient envisager d'inclure une couverture critique de la désinformation et de la propagande dans le cadre de leurs services d'information, conformément à leur rôle de chien de garde de la société.

---

[134] Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, la Rapporteure spéciale de l'Organisation des Etats américains (OEA) pour la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), « Joint Statement on the Media and Elections », 15 mai 2009, http://www.osce.org/fom/37188?download=true.

[135] Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, le Rapporteur spécial de l'Organisation des Etats américains (OEA) sur la liberté d'expression et le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), « Joint Declaration on Freedom of Expression and "Fake News", Disinformation and Propaganda », 3 mars 2017, http://www.osce.org/fom/302796.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

3.5. Conclusion

Cet aperçu des normes et politiques européennes en vigueur met en évidence les innombrables questions qui doivent être prises en compte lors de la création de cadres applicables aux médias pendant les élections. Il démontre également que ces intérêts incluent non seulement ceux des médias, mais aussi ceux des électeurs, des candidats, des partis et les intérêts plus vastes du pluralisme et des élections libres. Il est essentiel que les Etats membres s'appuient sur des normes communes lorsqu'ils élaborent ou réforment leur réglementation en matière de médias et d'élections.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

4. DE - Allemagne

Christina Etteldorf, Institut du droit européen des médias (EMR)

4.1. Introduction

L'impact significatif des médias sur la formation de l'opinion de la population est un fait incontestable. Ce pouvoir d'influence sur la société prend une importance particulière lors des échéances électorales de la vie politique, qui font apparaître très clairement le rôle des médias et leur distinction fonctionnelle spécifique entre « vecteur et facteur » de l'opinion. D'une part, en tant que vecteur, ils constituent une plateforme à partir de laquelle les partis politiques peuvent, et veulent, présenter leur programme électoral. D'autre part, ils agissent comme un facteur de l'opinion, en proposant un traitement indépendant et sous forme éditoriale de l'actualité de la campagne électorale. Entre la propagande électorale[136] originelle des partis politiques, non filtrée par des choix éditoriaux, et la couverture indépendante et éditoriale des élections, les médias allemands présentent également des forums tels que les « tables rondes », dont le cadre est de nature éditoriale, mais où, par ailleurs, les partis peuvent se présenter eux-mêmes et tenter de sensibiliser le public. Alors que la couverture indépendante de l'actualité est une tâche fondamentale des médias qui relève des libertés des médias garanties par l'article 5, paragraphe 1, phrase 2 de la *Grundgesetz*[137] (loi fondamentale - GG), la présentation des partis devant le public lors des campagnes électorales relève, en République fédérale d'Allemagne, des fondements de la liberté des partis inscrite à l'article 21 de la GG, et contribue à l'accomplissement de leur rôle de médiateurs et d'acteurs dans le cadre constitutionnel[138]. Ces deux pôles d'intérêt étant contradictoires dans le domaine de la publicité politique et de la couverture des élections, il était nécessaire d'instaurer un certain cadre de réglementation qui, en Allemagne, se situe au

[136] Ce terme désigne exclusivement des messages visant à inciter les citoyens à voter pour un certain parti ou un certain candidat et dont le contenu est lié aux élections en cours.
[137] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne) dans sa version du 23.12.2014 (BGBl. (journal officiel) I p. 2438), http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf. Version française disponible sur : https://www.bundesregierung.de/Content/FR/_Anlagen/loi-fondamentale.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
[138] Concernant le lien avec le droit constitutionnel, voir Reinhart Ricker, « *Wahlwerbung und Medienfreiheit* », publié chez Andreas Heldrich (éd.), Medien zwischen Spruch und Informationsinteresse, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999, p. 139 et suivantes, http://www.gbv.de/dms/spk/sbb/toc/269198237.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

niveau de la législation, de la jurisprudence et de l'autorégulation et qui est exposé ci-après en ce qui concerne la radiodiffusion, la presse et les médias en ligne.

4.2. La réglementation en vigueur

4.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

En Allemagne, la règlementation reflète la dualité du système de radiodiffusion, ce qui a amené le législateur régional compétent en la matière (articles 30 et 70, paragraphe 1 de la GG) à adopter des règles distinctes pour la radiodiffusion publique et privée. Ces règles établissent une différence entre la réglementation de la publicité politique et la couverture des campagnes électorales, sachant que la portée et l'intensité des dispositions législatives en la matière sont extrêmement variables.

4.2.1.1. La propagande électorale à la radiodiffusion

Conformément à l'article 7, paragraphe 9, phrase 1 du *Rundfunkstaatsvertrag*[139] (traité inter-Länder sur la radiodiffusion - RStV), la publicité politique est en principe interdite dans le cadre de la radiodiffusion, afin d'éviter que certains groupes et acteurs sociaux puissent influencer de façon abusive l'opinion publique par l'achat d'espaces publicitaires[140]. Toutefois, cette interdiction fait l'objet de dérogations en période de campagne électorale. Les radiodiffuseurs publics - à l'exception de Radio Bremen, Radio Berlin-Brandenbourg et Saarländischer Rundfunk[141] - sont tenus d'accorder gratuitement

[139] *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien* (traité inter-Länder sur la radiodiffusion - RStV) dans sa version du 1er octobre 2016, http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/19_RfAendStV_medienanstalten_Layout_final.pdf.

[140] Conformément à la décision du tribunal administratif de Schwerin du 22 juin 2011, dossier 6 A 316/10, avec d'autres références, http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?doc.id=MWRE110002892&st=ent&doctyp=juris-r&showdoccase=1&paramfromHL=true#focuspoint.

[141] Dispositions prévoyant l'aménagement du temps d'antenne sur la base du volontariat visées à l'article 8, paragraphe 2 du *Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berling und Brandenburg* (traité inter-Länder sur la création d'un organe commun de radiodiffusion des Länder de Berlin et de Brandebourg) dans sa version du 11 septembre 2013 (Berlin GVBl. [bulletin des lois et décrets de Berlin] n° 134, p. 634), https://www.rbb-online.de/unternehmen/der_rbb/struktur/grundlagen/rbb_staatsvertrag.file.html/140121-rbb_StV2013.pdf, et à l'article 19, paragraphe 2 de la *Saarländisches Mediengesetz* (loi sur les médias de la Sarre - SMG) dans sa version du 10 décembre 2015 (Saarl. Amtsbl. [journal officiel de la Sarre] I. 2015, p. 913), https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2016/03/I_2_SMG.pdf. La loi sur Radio Bremen,

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

des temps d'antenne à la publicité politique. Au niveau de la radiodiffusion nationale, cette obligation faite à la chaîne Zweites Deutsches Fernsehen découle de l'article 11, paragraphe 1 du ZDF-Staatsvertrag[142] (traité inter-Länder sur la ZDF - ZDF-StV), en vertu duquel avant les élections du Bundestag et du Parlement européen, les partis ont droit à un temps d'antenne approprié, dans la mesure où ils sont habilités à présenter au moins une liste régionale ou un projet électoral. En revanche, les organismes de radiodiffusion regroupés au sein d'ARD[143] sont soumis aux dispositions de droit régional[144], qui comportent en substance des règles similaires, mais qui prévoient en outre qu'au niveau des élections du *Landstag*, l'octroi de temps d'antenne soit élargi ou limité à la zone de diffusion concernée[145]. Pour les opérateurs privés diffusés à l'échelle nationale, l'article 42, par. 2 du RStV comporte une obligation comparable à celle de l'article 11 du ZDF-StV, qui prévoit le remboursement des frais encourus par le radiodiffuseur. En revanche, les dispositions concernant la radiodiffusion privée régionale est différente : tandis que certaines lois régionales sur les médias prévoient l'obligation d'octroyer des temps

---

http://www.radiobremen.de/unternehmen/organisation/gesetz108.pdf, ne comporte pas de disposition correspondante, néanmoins l'aménagement volontaire de temps d'antenne n'est pas exclu, voir à cet égard l'arrêt du Staatsgerichtshof (Cour d'Etat) de Brême du 23.12.1996, dossier St 5/96, http://www.staatsgerichtshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/e96_05.pdf.

[142] *ZDF-Staatsvertrag* (traité inter-Länder sur ZDF) dans sa version du 3 décembre 2015 (GVBl. [bulletin des lois et décrets] 2016 p.152), http://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/Dokumentation/20161_ZDF-Staatsvertrag.pdf.

[143] ARD, abréviation d'Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (en français : « Communauté de travail des établissements de radiodiffusion de droit public de la République fédérale d'Allemagne »), est un groupement public de neuf radiodiffuseurs régionaux allemands. Voir https://fr.wikipedia.org/wiki/ARD.

[144] Article 4, paragraphe 2, n° 2 de la *Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk"* (loi sur la création et la mission d'un organisme de droit public « Der Bayerische Rundfunk » - BayR) dans sa version du 20.12.2016 (BayGVBl 2016 [bulletin des lois et décrets de Bavière] n° 20, p.427), http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayRuFuG/true; article 3, n° 6 de la *Gesetz über den Hessischen Rundfunk* (loi sur la radiodiffusion de Hesse - HRG) dans sa version du 13 octobre 2016 (Hessen GVBI. [bulletin des lois et décrets de Hesse] 2016, S. 178), http://www.hr.de/unternehmen/rechtliche-grundlagen/das-hr-gesetz,hr-gesetz-100.html; article 14, paragraphe 2 du *Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk* (traité inter-Länder sur la radiodiffusion d'Allemagne du centre) dans sa version du 30 mai 1991 (Sachsen GVBl. [bulletin des lois et décrets de Saxe] 1991, p. 169), http://www.mdr.de/presse/unternehmen/download1278-downloadFile.pdf; article 15, paragraphe 1 du *NDR-Staatsvertrag* (traité inter-Länder sur NDR) dans sa version du 01/02 mai 2005 (Hamburg GVBl. [bulletin des lois et décrets de Hambourg] 2005, p. 263), https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/staatsvertrag100.pdf; article 9 paragraphe 2 du *Staatsvertrag über den Südwestrundfunk* (traité inter-Länder sur la Südwestrundfunk) dans sa version du 01/09 avril 2015 (GVBl. [bulletin des lois et décrets] 2015 p. 108), http://www.swr.de/-/id=12673462/property=download/nid=7687068/l3e12x/staatsvertrag_ueber_den_suedwestrundfunk.pdf; *Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln"* (traité inter-Länder sur « Westdeutschen Rundfunk Köln ») dans sa version du 6 décembre 2016 (NRW GVBl. [bulletin des lois et décrets de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie] 2016, p. 79), http://www1.wdr.de/unternehmen/der-wdr/profil/rechtsgrundlagen-100.html.

[145] Conformément à l'article 4, paragraphe 2, n° 2 de la BayRG (loi sur la création et la mission d'un organisme de droit public « Der Bayerische Rundfunk), article3, n° 6 de la HRG (loi sur la radiodiffusion de Hesse), article15, paragraphe 1 du NDR-StV (traité inter-Länder sur NDR) et article 19, paragraphe 2 de la SMG (loi sur les médias de la Sarre).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

d'antenne[146], d'autres se contentent simplement d'envisager cette possibilité. Toutefois, toutes les règlementations sans exception imposent aux radiodiffuseurs de respecter le principe d'égalité des chances entre les différents partis dans l'attribution des temps d'antenne en se fondant d'une part, sur les dispositions constitutionnelles visées à l'article 3, paragraphe 1 et article 21, paragraphe 1 de la GG, et d'autre part, sur la transposition de ces principes en droit ordinaire par le biais de l'article 5 de la *Parteiengesetz*[147] (loi sur les partis - PartG), à laquelle se réfèrent de nombreuses lois régionales sur les médias. Le principe régissant la répartition du temps d'antenne en période de campagne électorale découle d'un arrêt du *Bundesverfassungsgericht* (Cour fédérale constitutionnelle - BVG) de 1957 et il a été redéfini à maintes reprises par la jurisprudence pour finalement s'établir comme un principe d'équité graduelle[148]. En vertu de ce principe, le volume de temps d'antenne accordé est calculé en fonction de l'importance des partis, en tenant compte notamment de critères tels que les résultats des élections précédentes et le rôle des partis dans les chambres parlementaires. Enfin, la responsabilité à l'égard du contenu des messages de propagande politique incombe exclusivement aux partis. Par conséquent, les radiodiffuseurs ne disposent que d'un droit de contrôle et de veto limité dans la mesure où le contenu du message électoral est manifestement et gravement en infraction avec les lois générales au sens visé à l'article 5, paragraphe 2 de la GG, dont relève en particulier le droit pénal[149].

4.2.1.2. La couverture des périodes électorales par la radiodiffusion

Contrairement à ce qui concerne la propagande électorale, la législation allemande ne comporte aucune disposition spécifique régissant la conception des émissions éditoriales consacrées aux élections. Seul l'article 32, paragraphe 2 de la *Bundeswahlgesetz*[150] (loi fédérale relative aux élections - BwahlG) interdit à l'ensemble des médias de publier avant la clôture du scrutin les résultats de sondages réalisés auprès des électeurs à la

---

[146] Hambourg, Schleswig-Holstein, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe ; voir également la synthèse de Herrmann/*Lausen*, *Rundfunkrecht*, 2e édition 2004, article 20, note 19.

[147] *Parteiengesetz* (loi sur les partis - PartG) dans sa version du 22 décembre 2015 (BGBl. [journal officiel] I p. 2563), http://www.gesetze-im-internet.de/partg/.

[148] BverfG (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 3 septembre 1957, dossier 2 BvR 7/57 ; voir Axel Beater, *Medienrecht*, 2e édition, note 646 avec d'autres références, https://www.telemedicus.info/urteile/Rundfunkrecht/Sendezeitansprueche-der-politischen-Parteien/100-BVerfG-Az-2-BvR-757-Sendezeit-I-Bund-der-Deutschen.html. Voir Beater A., Medienrecht, 2. Auflage, Rn. 646 m. w. N.

[149] Références de base : BverfG (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 14 février 1978, dossier 2 BvR 523/75, https://www.telemedicus.info/urteile/Rundfunkrecht/Sendezeitansprueche-der-politischen-Parteien/103-BVerfG-Az-2-BvR-52375-und-958,-97776-Wahlwerbesendungen.html; OVG (tribunal administratif supérieur) de Coblence, décision du 7 septembre 2005, dossier 2 B 11269/05 (atteinte à la dignité humaine dans un spot du parti anarchiste Pogo), http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/7qe/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&doc.id=MWRE121610500&doc.part=L.

[150] *Bundeswahlgesetz* (loi fédérale sur les élections) dans sa version du 3 mai 2016 (BGBl. [journal officiel] I p. 1062), https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/2596ba8d-34e4-4c9b-a731-a27f8fb0618f/bundeswahlgesetz.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

sortie des urnes et concernant leur vote. Lors du compte-rendu de sondages, les radiodiffuseurs sont également tenus, en vertu de l'article 11, paragraphe 2 du RStV, de toujours indiquer dans quelle mesure ceux-ci sont représentatifs. Par ailleurs, dans le cadre des principes généraux applicables à la programmation, les organismes de radiodiffusion sont tenus, d'une part, d'observer les principes d'objectivité et d'impartialité conformément à l'article 1, paragraphe 2 du RStV et à la règlementation régionale pertinente, et d'autre part, de rechercher la vérité et de signaler leurs propres commentaires, conformément à l'article 10, paragraphe 1 du RStV. Alors que ces dispositions suffisent, dans le cadre des émissions purement informatives, à préserver les intérêts des partis, l'absence de réglementation normative relative aux émissions éditoriales consacrées aux élections (« tables rondes », face-à-face télévisés, débats politiques, etc.) est compensée par une jurisprudence spécifique, car ces formats sont généralement reconnus comme ayant une importance particulière pour l'opinion publique. La jurisprudence considère que si les principes régissant la propagande électorale ne peuvent être transférés tels quels à la couverture éditoriale des élections, il n'en reste pas moins que les radiodiffuseurs doivent respecter le principe d'équité graduée, tout en conférant une priorité significative à la liberté de programmation, ce qui permet de mettre en place un concept global et cohérent de programmation qui tient suffisamment compte de tous les partis en fonction de leur importance respective[151].

4.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

Il n'existe en Allemagne aucune disposition juridique particulière régissant la propagande électorale ou la couverture électorale dans la presse. Les annonces publicitaires à caractère politique des partis sont autorisées en général, dans la mesure où les législateurs régionaux compétents (articles 30 et 70, paragraphe 1 de la GG) n'ont pas inscrit d'interdiction à cet égard dans les lois régionales relatives à la presse. En cas de publication dans un organe de presse de publicité à caractère électoral ou d'un article consacré aux élections, l'éditeur - contrairement aux radiodiffuseurs - n'est pas tenu de respecter l'équité entre les partis[152] ni d'observer une neutralité politique à leur égard. En outre, du fait de l'autonomie de la presse à l'égard des différents courants, établie par l'arrêt du *Bundesverfassungsgericht* (Cour constitutionnelle fédérale) dans l'affaire Montabaur, il n'existe aucune obligation d'impression en vertu de l'obligation de contracter, même lorsque l'éditeur exerce un monopole[153].

---

[151] Voir BverfG (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 30 août 2002, dossier 2 BvR 1332/02, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/08/rk20020830_2bvr133202.html, et VG (tribunal administratif) de Mayence, arrêt du 7 mai 2009, dossier 4 L 521/09, http://www.landesrecht.rlp.de/jportal/portal/t/7qe/page/bsrlpprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&doc.id=MWRE090001484&doc.part=L.

[152] Voir à ce sujet Holznagel B., *Verantwortung der Massenmedien im Wahlkampf*, dans JZ 2012, 165, 169.

[153] BVerfG (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 24 mars 1976, dossier 2 BvP 1/75.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

En ce qui concerne la couverture de l'actualité, les lois régionales relatives à la presse contiennent uniquement des dispositions générales sur la mission d'intérêt général de la presse, qui consiste en premier lieu à collecter et à diffuser des informations, et sur l'accomplissement de cette mission avec toute la diligence requise, ce qui implique de la part des éditeurs une obligation de vérification quant à la source, la véracité et la conformité légale des informations[154]. Ces dispositions doivent également être appliquées en période de campagne électorale.

Les supports imprimés tels que les affiches et le publipostage sont également utilisés pour diffuser des messages électoraux. L'affichage électoral constitue une utilisation particulière de l'espace public soumise à une autorisation spéciale. Les autorités compétentes, en vertu du droit régional, pour accorder cette autorisation, sont tenues selon la jurisprudence établie, de respecter l'égalité des chances et la liberté des partis politiques, de sorte qu'en période de campagne électorale (durant la phase « intensive » de la campagne électorale qui débute environ 6 semaines avant la date du scrutin) les partis ont le droit de coller leurs affiches dans les limites du principe d'équité graduée et d'une conception équilibrée de la propagande électorale qu'il convient d'établir[155].

Il existe un droit de refus, au-delà de ce qui a été mentionné au sujet de la radiodiffusion, lorsque l'affichage risque de compromettre la sécurité routière. Cela exige toutefois que les autorités exercent leur pouvoir discrétionnaire tout en tenant dûment compte de l'intérêt des partis politiques à diffuser leur message électoral[156]. La propagande électorale par publipostage ou par courrier est en principe autorisée et n'est pas soumise à une réglementation particulière. Toutefois, les destinataires peuvent se défendre contre un publipostage indésirable par une demande de mesure d'injonction ou contre un courrier personnalisé en refusant de l'accepter[157].

4.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

La réglementation de la propagande électorale et de la couverture des élections dans le secteur en ligne dépend d'une part, de la nature spécifique du service de média et d'autre

---

[154] A titre d'exemples, articles 3, 6 et 21 de la *Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen* (loi sur la presse de Rhénanie-du-Nord-Westphalie) dans sa version du 12 décembre 2013 (GVBl. [bulletin des lois et décrets] de Rhénanie-du-Nord-Westphalie 2014, p. 248), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000330.

[155] BverwG (Cour fédérale administrative), décision du 13 décembre 1974, dossier VII C 42.72 et VG (tribunal adminstratif) Gelsenkirchen, décision du 9 septembre 2013, dossier 14 L 1127/13, https://www.jurion.de/urteile/bverwg/1974-12-13/bverwg-vii-c-4272/.

[156] OVG (tribunal administratif supérieur) de la Sarre, décision du 22 février 2017, dossier 1 D 166/17, http://www.rechtsprechung.saarland.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=sl&nr=5581.

[157] KG (tribunal régional supérieur) de Berlin, arrêt du 21 septembre 2001, dossier 9 U 1066/00 et VGH (tribunal administratif supérieur) de Mannheim, décision du 24 avril 1990, dossier 10 S 560/89, http://www.proius.de/Unterlassungsklage%20-%20KG%20Berlin%20-%209%20U%201066.00.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

part, du fournisseur. Le droit allemand établit une distinction entre la radiodiffusion et les télémédias. La diffusion d'un programme linéaire suivant une grille de programmes (en particulier les offres de streaming en direct) sur internet est considérée comme un service de radiodiffusion et relève donc des dispositions exposées au paragraphe 2.1. Pour ce qui est des exigences en matière de contenu des télémédias, les articles 54 et suivants du RStV sont applicables. Conformément à l'article 58, paragraphe 3, alinéa 1, en lien avec l'article 7, paragraphe 9 du RStV, la propagande électorale est en principe interdite dans les services de médias audiovisuels à la demande ; dans les autres télémédias, elle doit être séparée des autres contenus, conformément à l'article 58, paragraphe 1 du RStV.

La loi sur la concurrence (*Gesetz gegen unlauten Wettbewerb* - UWG), principal instrument de régulation de la publicité sur internet en Allemagne, n'est pas applicable à la publicité politique[158]. La couverture de l'actualité en période de campagne électorale est soumise en particulier aux dispositions de l'article 54, paragraphe 3 du RStV, qui imposent aux fournisseurs de télémédias - et aux radiodiffuseurs (article 10, paragraphe 2 du RStV) - d'indiquer le degré de représentativité des sondages d'opinion lors de leur publication. Concernant les télémédias à caractère éditorial, notamment les services en ligne à la demande des organes de presse et des radiodiffuseurs, l'article 54, paragraphe 2 du RStV prescrit également l'application des principes journalistiques reconnus, de sorte que cette catégorie de services en ligne est également soumise au régime de la presse exposé au paragraphe 2.2. Les services de télémédias qui restent en deçà du seuil de traitement éditorial, notamment les plateformes classiques de réseaux sociaux telles que Facebook et YouTube, ainsi que des offres en ligne des partis, ne sont pas soumis à ces dispositions.

Si l'Etat intervient en qualité de fournisseur de service en ligne ou de source d'information, il est tenu, en vertu de l'article 5 de la PartG ou, plus directement, de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 21, paragraphe 1 de la GG, de respecter le principe d'égalité des chances dans le cadre de la fourniture des services publics et de satisfaire à l'exigence de neutralité de l'Etat[159].

4.2.4. Les Codes d'autorégulation ou pratiques concernant les élections et référendums

L'autorégulation de la radiodiffusion prend la forme de la publication par les radiodiffuseurs publics de principes régissant l'attribution du temps d'antenne pour la propagande électorale et de lignes directrices en matière de programmation[160]. En outre,

---

[158] Thomas Koch dans juris Praxiskommentar zum UWG, Eike Ullmann (éd.), 4e édition 2016, article 7 UWG, note 161.

[159] Voir à cet égard Sophie Charlotte Lenski *Die abgestufte Chancengleichheit der Parteien im Internet*, MIP 16 (2010), p. 7 et suivantes, et concernant « Wahl-O-Mat », voir http://www.pruf.de/fileadmin/redaktion/Oeffentliche_Medien/PRuF/MIP/MIP_2010_Heft16.pdf.

[160] Par exemple, les *Leitlinien für die Programmgestaltung* (directives de programmation) de NDR 2017/2018, http://www.presserat.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dateien/Pressekodex2017english.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

les *Landesmedienanstalten* (offices régionaux des médias - LMA), chargés de superviser la radiodiffusion privée, ont publié conjointement un guide pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 43, paragraphe 2 du RStV[161]. Ce guide n'est pas contraignant, mais expose la conception juridique des autorités de régulation des médias, notamment pour apprécier la pertinence de l'allocation des temps d'antenne en termes de volume et de placement.

Pour ce qui est de la presse, le Code de la presse[162] formule des directives générales à l'égard des journalistes, qui, même si elles n'ont aucun effet juridique contraignant, n'en sont pas moins utilisées par les tribunaux pour évaluer le respect de l'obligation de diligence propre à la presse dans le cadre d'une mise en demeure, d'un droit de réponse ou d'une demande d'indemnisation. La directive 1.2 du Code de la presse, qui est spécifiquement consacrée à la couverture des campagnes électorales, demande aux organes de presse de rendre également compte des opinions qu'elle ne partage pas en vue de répondre à l'obligation de fournir des informations véridiques au public. La directive 7 du Code de la presse préconise de séparer la publicité politique du reste des contenus éditoriaux et de la signaler comme telle. En cas de violation du Code de la presse, le Conseil de la presse peut, après une procédure de traitement des plaintes, prononcer des sanctions comprenant un simple avertissement, un blâme ou, au pire, un rappel à l'ordre (public)[163].

Les dispositions du Code de la presse sont également applicables aux télémédias à caractère éditorial[164]. Pour le reste, le droit allemand s'appuie simplement sur l'autorégulation volontaire de chaque opérateur en ligne.

---

[161] *Rechtliche Hinweise der Landesmedienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien* (recommandations juridiques des offices régionaux des médias concernant le temps d'antenne des partis politiques en période électorale) du 16 mai 2017, http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/Rechtliche_Hinweise_der_Medienanstalten_zu_den_Wahlsendezeiten_2017.pdf.

[162] Code de la presse du Conseil de la presse, disponible sur : http://www.presserat.de/pressekodex/pressekodex/

[163] Voir à cet égard la liste du Conseil de la presse, http://www.presserat.de/pressekodex/uebersicht-der-ruegen/

[164] Communiqué de presse du Conseil de la presse du 4 décembre 2008, http://www.presserat.de/presserat/news/pressemitteilungen/datum/2008/

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

4.3. Les nouveaux enjeux

4.3.1. Requêtes pour une meilleure prise en compte dans la programmation

En dépit de la réglementation actuelle encadrant la propagande électorale et la couverture électorale dans le domaine de la radiodiffusion, les périodes pré-électorales donnent régulièrement lieu en Allemagne à des polémiques entre les radiodiffuseurs et les formations politiques, surtout les petits partis, qui estiment que leur présence dans les programmes est insuffisante. Dans ces cas-là, il appartient aux tribunaux[165] d'évaluer l'importance du parti concerné et, sur cette base, de vérifier la conformité du concept global de programmation des radiodiffuseurs avec le principe d'équité graduée tout en tenant compte de la liberté de programmation.

4.3.2. Tentatives d'influence sur les élections par le biais de *fake news* et de *social bots*

Plus l'échéance des élections législatives allemandes de 2017 se rapproche, plus les médias, les responsables politiques et la population craignent de voir les résultats des élections influencés par de fausses nouvelles et par les *bots* sur les réseaux sociaux[166]. Les « chatbots », en particulier, sont en mesure de diffuser automatiquement, à grande échelle et de façon ciblée des informations (qui peuvent être fausses) sur les réseaux sociaux et influencer de la sorte l'opinion politique de la population. Cela ouvre de nouvelles perspectives, notamment en matière de campagnes électorales. Le droit allemand encadrant les télémédias ne comporte aucune disposition directement applicable aux bots sociaux pour endiguer les risques pesant sur la garantie du pluralisme, la transparence et l'égalité des chances, de sorte qu'il faut recourir aux règles exposées ci-dessus (paragraphe 2.3.) qui ne traitent le problème des contenus non-éditoriaux que de façon incomplète[167].Les fausses informations qui se propagent comme une traînée de poudre même sans robots ne sont pas (encore[168]) soumises, dans les

[165] Voir la récente décision du Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle fédérale) de la Sarre du 16 mars 2017, dossier Lv 3/17 – Non-participation du NPD à la table ronde de la Saarländischer Rundfunk.
[166] Communiqué du Frankfurter Allgemeine Zeitung du 14 janvier 2017, http://www.faz.net/aktuell/politik/bundeswahlleiter-will-bundestagswahl-vor-hackerangriffen-schuetzen-14651555.html
[167] Voir l'analyse détaillée de Jörg Ukrow, *Neue Formen politischer Kommunikation als Gegenstand einer positiven Ordnung 4.0*, http://www.medien-impulse.de/wp-content/uploads/2017/01/chat-bots-170110.pdf
[168] Le 14 mars 2017, le ministre fédéral de la Justice Heiko Maas a présenté un projet de loi portant amélioration de l'application du droit sur les réseaux sociaux (*Netzwerkdurchsuchungsgesetz*) qui vise à lutter contre les fausses informations et l'incitation à la haine, voir à cet égard http://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/03142017_Monitoring_SozialeNetzwerke.html

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

télémédias non-éditoriaux, à une règlementation juridique qui tienne compte des spécificités de la diffusion sur internet. En particulier, les requêtes en suppression ou en cessation, qui sont appropriées à l'environnement analogique, sont inapplicables ou trop lentes dans le domaine numérique[169].

4.3.3. Politique de relations publiques du gouvernement dans le secteur en ligne

Le potentiel d'internet ouvre également de nouvelles perspectives au gouvernement pour dialoguer avec la population. Depuis 2015, le *Bundespresseamt* (Bureau de presse fédéral) tient un compte « Gouvernement fédéral » sur le réseau social Facebook par le biais duquel il diffuse, entre autres, des informations politiques. La compétence générale des pouvoirs publics en matière de relations publiques découle de la mission dont ils sont investis en vertu du droit constitutionnel et c'est également là qu'elle trouve ses limites[170]. Cette situation est problématique dans la mesure où la diffusion de contenus fournissant des informations sur les activités actuelles du gouvernement peut constituer, notamment en période de campagne électorale, de la propagande électorale en faveur du gouvernement. Les autorités gouvernementales se doivent de respecter le principe d'équité entre les partis en vertu de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 21, paragraphe 1 de la GG, de telle sorte que les relations publiques doivent cesser là où commence la propagande électorale[171]. Toutefois, les critères en matière de portée, de forme de présentation et de limites temporelles de la communication du gouvernement dans les médias ne sont pas définis formellement dans le droit allemand, ce qui, au vu de la possibilité de diffuser rapidement, facilement et à grande échelle des contenus à un large public sur les réseaux sociaux, peut poser certains problèmes.

4.4. Conclusion

L'examen de la réglementation actuelle des médias en période de campagne électorale fait apparaître en Allemagne un déséquilibre significatif entre les contraintes imposées à

[169] Le 22 mars 2017, la *Gesamtkonferenz der Medienanstalten* (conférence générale des autorités de régulation des médias) a recommandé – notamment dans le cadre du projet de loi visant à renforcer l'application du droit sur les réseaux sociaux – de coordonner l'action des Länder et de l'Etat fédéral en réponse aux fausses informations et à l'incitation à la haine. Voir http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/die-medienanstalten/detailansicht/article/die-medienanstalten-pressemitteilung-052017-fake-news-debatte-medienanstalten-empfehlen-koordinie.html.

[170] Voir l'article détaillé consacré à cette problématique de Gerhard Leibholz, Hans-Justus Rinck et Dieter Hesselberger dans *Grundgesetz*, Leibholz/Rinck (Ed.), *Stand der 72. Lieferung vom 08.2016*, Art. 20 GG note 401 et suivantes, ainsi que Sebastian Müller-Franken, *Unzulässige Staatsmedien oder zulässige Informationstätigkeit? Grund und Grenzen medialer Verlautbarungen von Hoheitsträgern*, AfP 2016, 301-308.

[171] BverfG (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 2 mars 1977, dossier 2 BvE 1/76, https://www.telemedicus.info/urteile/Informationsrecht/Staatliche-OEffentlichkeitsarbeit/404-BVerfG-Az-2-BvE-176-OEffentlichkeitsarbeit.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

la radiodiffusion, à la presse écrite et aux médias en ligne. Alors que le législateur accorde une importance particulière à la radiodiffusion en période de campagne électorale et, partant, lui fixe des règles strictes, il se contente, pour la presse écrite, de s'appuyer sur des principes généraux en lien avec une politique d'autorégulation via le Code de la presse, et de rester très en retrait à l'égard des médias en ligne, en misant sur une démarche d'autorégulation volontaire des opérateurs.

Les conflits opposant la liberté des médias et les prérogatives des partis dans le domaine de la radiodiffusion et de la presse peuvent et doivent donc être réglés par la réglementation en vigueur et la jurisprudence établie - même si celle-ci évolue constamment. En revanche, l'absence de règles normatives pour l'environnement numérique pose des problèmes que les dispositifs existants ne permettent pas - ou pas suffisamment - de traiter. Au vu de l'impossibilité de traiter efficacement les risques pesant sur le pluralisme et l'égalité des chances entre les partis politiques du fait des fausses nouvelles, des robots sociaux et des activités en ligne des pouvoirs publics, force est de constater que l'Allemagne a fondamentalement besoin d'une réglementation du secteur en ligne.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

5. ES - Espagne

Francisco Javier Cabrera Blázquez[172], Observatoire européen de l'audiovisuel

5.1. Introduction

Le système espagnol réglementant les médias et les élections présente au moins trois caractéristiques majeures :

- Premièrement, la *Ley Orgánica del régimen electoral général* (loi organique du régime électoral général – la « LOREG »)[173], c'est-à-dire la loi électorale espagnole, réglemente l'utilisation des médias de masse lors des campagnes électorales.
- Deuxièmement, les publicités politiques sont interdites sur les médias de service public et sur les chaînes privées ; toutefois, les partis et autres entités participant aux élections se voient octroyer gratuitement des créneaux publicitaires sur le service public de radio et télévision en fonction du nombre total de voix qu'ils ont obtenus aux précédentes élections équivalentes.

Troisièmement, la couverture des campagnes des partis politiques par les chaînes de télévision doit être proportionnelle aux résultats obtenus par chaque groupe politique aux dernières élections équivalentes

5.2. La réglementation en vigueur

Dans son article 1(1), la Constitution espagnole[174] prévoit que « le pluralisme politique » est l'une des plus hautes valeurs qu'elle défend. L'article 20(3) indique que la loi doit veiller à ce que les principaux groupes sociaux et politiques aient accès aux médias de communication sociale sous le contrôle de l'Etat ou de tout organisme public, tout en

[172] L'auteur tient à remercier Sonia Monjas González (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia - CNMC) pour ses commentaires utiles sur une première ébauche du présent article.
[173] Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general (LOREG), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672.
[174] Constitution espagnole, approuvée par les Cortès réunies en séances plénières du Congrès des députés et du Sénat tenues le 31 octobre 1978, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229. Une version française est disponible à l'adresse : http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/c78/cons_fran.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

respectant le pluralisme de la société et les différentes langues de l'Espagne. En outre, l'article 149(1)(27) prévoit que l'Etat détient une compétence exclusive eu égard aux règles de base relatives à l'organisation de la presse, de la radio et de la télévision et, en général, à tous les moyens de communication sociale, sans préjudice des pouvoirs conférés aux Communautés autonomes qui se rapportent à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

La LOREG énonce certaines règles générales applicables à tous les médias, même si elles concernent, pour la plupart, les médias radiodiffusés. En vertu de son article 51, la campagne électorale commence le trente-huitième jour après la convocation des élections. Elle dure 15 jours et se termine à minuit le jour précédant immédiatement le vote. Entre la convocation des élections et le début légal de la campagne, il est interdit de diffuser des publicités ou de la propagande électorale au moyen d'affiches, de médias commerciaux ou de publicités dans la presse, à la radio ou sur d'autres médias numériques[175]. En outre, aucune propagande électorale ne peut être diffusée une fois la campagne électorale légalement terminée[176]. De plus, la publication et la diffusion ou la reproduction de sondages électoraux par tout moyen de communication sont interdites pendant les cinq jours précédant le jour de l'élection[177].

5.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

5.2.1.1. Attribution de créneaux publicitaires gratuits

En règle générale, les publicités politiques sont interdites sur les médias privés et de service public. Toutefois, au cours de la campagne électorale, les partis[178] participant aux élections se voient attribuer de l'espace publicitaire gratuit sur le service public de radio et télévision[179].

La LOREG contient des règles détaillées concernant l'attribution de créneaux publicitaires gratuits. En règle générale, cette distribution se fait en fonction du nombre total de voix obtenues par chaque parti, fédération ou coalition lors des dernières élections équivalentes[180]. Si la portée territoriale du radiodiffuseur (ou de sa programmation) est plus limitée que celle de l'élection en question, l'attribution de

[175] Article 53 LOREG. De telles actions ne peuvent être justifiées par l'exercice des activités normales des partis, des coalitions ou des fédérations.
[176] Les limites ci-dessus sont établies sans préjudice des activités réalisées par les partis, les coalitions et les fédérations dans l'exercice de leurs fonctions reconnues par la Constitution et, en particulier, par l'article 20 de la Constitution.
[177] Article 69 LOREG.
[178] La LOREG mentionne « les partis, les fédérations, les coalitions et les groupes ». Par souci de clarté, le terme « partis » sera utilisé ci-après.
[179] Article 60 LOREG.
[180] Article 61 LOREG.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

créneaux publicitaires gratuits est calculée en fonction du nombre total de voix obtenues par chaque parti, fédération ou coalition dans les circonscriptions couvertes par la zone de radiodiffusion correspondante ou, le cas échéant, par la programmation correspondante. Dans le cas des élections au Parlement européen, l'attribution d'espace publicitaire est calculée en tenant compte du nombre total de voix obtenues par chaque parti, fédération ou coalition sur le territoire couvert le radiodiffuseur en question ou sa programmation lors des dernières élections européennes[181].

L'attribution de créneaux publicitaires gratuits sur chaque radiodiffuseur de service public et ses différentes zones de programmation est calculée selon le barème suivant :

Tableau 1 Espagne : attribution de créneaux publicitaires gratuits

Partis	Temps alloué
N'a pas participé aux précédentes élections équivalentes ou non représenté à leur issue.	Dix minutes
Représenté à l'issue des précédentes élections équivalentes mais avec moins de 5 % du nombre total de votes valides exprimés sur le territoire national ou, le cas échéant, dans les circonscriptions visées à l'article 62.	Quinze minutes
Représenté à l'issue des précédentes élections équivalentes avec entre 5 et 20 % du total des suffrages exprimés.	Trente minutes
Représenté à l'issue des précédentes élections équivalentes avec au moins 20 % du total des suffrages exprimés.	Quarante-cinq minutes

Source : Article 64 LOREG

Seuls les partis, fédérations ou coalitions qui présentent des candidats dans plus de 75 % des circonscriptions incluses dans la zone de radiodiffusion ou, selon le cas, la zone de programmation du radiodiffuseur concerné peuvent bénéficier du droit aux créneaux publicitaires gratuits[182].

Les partis qui ne présentent pas le nombre requis de candidats ont toutefois droit à quinze minutes de temps d'antenne dans le cadre de la programmation générale des médias nationaux de service public s'ils ont obtenu aux précédentes élections équivalentes au moins 20 % des suffrages exprimés dans une Communauté autonome, dans des conditions horaires semblables à celles des créneaux accordés aux partis visés ci-dessus. Dans ce cas, les créneaux publicitaires gratuits sont limités au territoire de la Communauté en question. Ce droit est prioritaire et s'ajoute au droit susmentionné.

[181] Article 62 LOREG.
[182] Les élections municipales sont réglementées par des dispositions particulières de cette loi.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Les groupes d'électeurs qui s'unissent pour diffuser une publicité dans les médias de service public ont droit à dix minutes de temps d'antenne s'ils présentent le nombre requis de candidats susmentionné.

Il existe des règles spéciales pour les cas où deux élections ou plus ont lieu simultanément. Selon la nature des élections, les règles régissant l'attribution de créneaux publicitaires gratuits diffèrent légèrement[183].

Afin de déterminer l'horaire et l'ordre des créneaux publicitaires gratuits, la Commission électorale pertinente donne la préférence, dans l'ordre, aux partis qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés aux précédentes élections équivalentes[184].

5.2.1.2. Autorité de régulation compétente lors d'élections

La *Junta Electoral Central* (Commission électorale centrale)[185] est l'autorité chargée, notamment, d'attribuer les créneaux publicitaires radiodiffusés gratuits sur les médias de service public ; elle détermine la proportion de créneaux disponibles en fonction d'un calcul publié par la Commission de la radio et de la télévision[186]. Cette Commission est nommée par la Commission électorale centrale et composée d'un représentant de chaque parti qui, à la fois, participe aux élections et est déjà représenté au Congrès des députés. Ces représentants bénéficient d'un droit de vote pondéré proportionnellement à la composition du Congrès des députés. La Commission électorale centrale élit également le président de la Commission parmi les représentants désignés.

La Commission électorale centrale peut déléguer à des Commissions électorales provinciales l'attribution des créneaux publicitaires gratuits dans les fenêtres régionales et locales des médias de service public. Dans ce cas, une commission territoriale est créée avec les mêmes pouvoirs que ceux énumérés au paragraphe 2 du présent article et avec une composition qui tient compte de la représentation parlementaire au Congrès des députés de la zone territoriale concernée. Cette commission agit sous la direction de la Commission électorale provinciale correspondante.

Lorsque seules sont organisées des élections à l'Assemblée législative d'une Communauté autonome, les fonctions indiquées dans le présent article eu égard aux médias de service public sont limitées au territoire de ladite Communauté autonome et doivent être exercées par la Commission électorale de cette Communauté autonome ou, si elle n'est pas constituée, par la Commission électorale de la province dont la capitale correspond à celle de la Communauté. Dans ce cas, la Commission électorale de cette Communauté autonome dispose également au minimum des pouvoirs exercés par la Commission électorale centrale, y compris ceux relatifs à la gestion d'une Commission de la radio et de la télévision (s'il en est ainsi disposé par la législation de la Communauté autonome qui réglemente les élections aux Assemblées législatives respectives).

---

[183] Article 63 LOREG.
[184] Article 67 LOREG.
[185] http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/inicio.
[186] Article 65 LOREG.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

En outre, la Commission électorale centrale communique des instructions afin de s'assurer que les médias publics et privés respectent les principes de pluralité politique et sociale, d'égalité et de neutralité de l'information eu égard aux informations relatives à la campagne électorale (article 66 de LOREG). La CEC est ainsi compétente pour sanctionner les infractions électorales à la LOREG qui ne sont pas considérées comme des infractions criminelles (article 153.1 de LOREG).

5.2.1.3. Le rôle des médias privés et de service public

En vertu de l'article 66(1) de la LOREG, les médias de service public s'engagent à respecter le pluralisme politique et social, ainsi que l'égalité, la proportionnalité et « la neutralité de l'information », dans leur programmation au cours de la période électorale. Les décisions de leurs organes administratifs peuvent faire l'objet d'un recours devant la Commission électorale compétente, conformément aux dispositions de la LOREG, et selon la procédure établie par la Commission électorale centrale.

Dans son instruction 4/2011 (modifiée par l'instruction 1/2015)[187], la Commission électorale centrale explique plus en détail les obligations découlant de l'engagement pris par les médias de respecter, en période électorale, les principes de pluralisme, d'égalité, de proportionnalité et de neutralité de l'information.

5.2.1.3.1. Médias de service public

Les organes directeurs des radiodiffuseurs de service public doivent soumettre aux Commissions électorales pertinentes leurs plans concernant la couverture de la campagne électorale, y compris les débats électoraux, les interviews et les programmes spécifiques qu'ils ont l'intention de diffuser, ainsi que les critères à appliquer aux informations spécifiques relatives à la campagne électorale. Ces plans doivent refléter les principes de pluralisme, d'égalité, de proportionnalité et de neutralité de l'information. Les plans de couverture d'une campagne des médias de service public, ainsi que les événements et les émissions diffusés au cours de la période électorale par les médias de service public qui ont une incidence sur les élections, peuvent être contestés devant la Commission électorale compétente.

[187] Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral (BOE núm 74, de 28 de marzo de 2011). [Modificada por Instrucción de la Junta Electoral Central 1/2015, de 15 de abril],
http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/instrucciones?packedargs=esinstruccion=true&idacuerdoinstruccion=25790&sPag=1&template=Doctrina%252FJEC_Detalle&total=81.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

5.2.1.3.2. Radiodiffuseurs privés

Dans son article 66(2), la LOREG prévoit que, en période électorale, les radiodiffuseurs privés doivent aussi respecter les principes de pluralisme et d'égalité. De même, ils doivent respecter les principes de proportionnalité et de neutralité de l'information dans les débats et les interviews électorales, ainsi qu'eu égard aux informations qu'ils diffusent en rapport avec la campagne électorale, conformément aux instructions publiées par la Commission électorale compétente. Le principe de proportionnalité s'entend comme signifiant que le degré de couverture de chaque groupe politique doit refléter les résultats obtenus par ce groupe politique lors des dernières élections équivalentes. Ils peuvent communiquer des informations sur les partis qui n'étaient pas représentés ou qui n'ont pas obtenu de représentation lors des dernières élections, mais ces partis ne doivent pas bénéficier d'une plus grande couverture que les groupes politiques qui ont obtenu une représentation lors des précédentes élections.

Les organes de gestion de télévisions privées sont autorisés à organiser ou diffuser des interviews ou des débats électoraux, mais ce faisant ils doivent prendre notamment en compte les résultats obtenus par chaque groupe politique lors des dernières élections équivalentes. Si une chaîne de télévision privée décide d'organiser un débat entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix lors des précédentes élections équivalentes, elle doit organiser d'autres débats bilatéraux ou multilatéraux ou communiquer suffisamment d'informations sur les autres candidats qui ont également gagné une représentation lors des précédentes élections équivalentes.

Les événements et les programmes diffusés par les chaînes de télévision privées qui ont un impact électoral peuvent également être contestés devant les Commissions électorales compétentes.

5.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

Au cours de la campagne électorale, les candidats ont le droit de faire de la publicité dans la presse périodique et sur les stations de radio privées. Le coût d'une telle publicité ne peut dépasser 20 % de la limite des dépenses prévues pour les partis, groupes, coalitions ou fédérations et candidats[188]. Les tarifs pour ces publicités électorales ne doivent pas être supérieurs à ceux en vigueur aux fins de publicité commerciale, et aucune discrimination ne peut être faite à l'égard de certaines candidatures quant à l'inclusion, aux tarifs et à l'emplacement de ces créneaux publicitaires ; la nature de ces publicités doit être clairement indiquée.

[188] Article 58 LOREG. Voir aussi les articles 175.2, 193.2 et 227.2 de la LOREG.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

5.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

Comme susmentionné, de la convocation des élections jusqu'au début légal de la campagne, il est interdit de diffuser des publicités ou de la propagande électorale au moyen d'affiches, de médias commerciaux ou de tout autre média numérique. Aussi, aucune propagande électorale ne peut être diffusée une fois la campagne électorale légalement terminée. Les règles sur les sondages s'appliquent également aux médias en ligne[189].

5.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums

Il n'existe pas de code ni de pratique d'autorégulation ni de mesures non contraignantes en Espagne visant à réglementer les médias pendant les élections et les référendums.

5.3. Les nouveaux enjeux

La *Jornada de reflexión* (« journée de réflexion »), c'est-à-dire le jour précédant le jour de l'élection, au cours duquel aucune campagne ou publicité électorale n'est autorisée, a donné lieu à quelques critiques. Il est soutenu qu'à l'ère des médias sociaux et d'internet sans frontières, une telle règle ne peut être appliquée correctement et n'a plus de sens[190]. En outre, des exemples comme celui de la version andorrane d'un journal espagnol qui publiait les prix quotidiens de l'eau et des fruits (tous les Espagnols ayant compris qu'ils représentaient les partis politiques, en fonction de leurs couleurs), en violation de la règle d'interdiction de cinq jours mentionnée ci-dessus, montrent comment ces règles peuvent être facilement contournées[191].

[189] Voir chapitre 5.2.
[190] Voir p. ex. Rubio Hancock J., « La jornada de reflexión en tiempos de Twitter: obsoleta y paternalista », Verne El País, 25 juin 2016, http://verne.elpais.com/verne/2016/06/24/articulo/1466764167_730026.html.
[191] Voir p. ex. Matas C., « El precio de la fruta, las playas de Andorra y la campaña electoral », Cadena Ser, 22 Junio 2016, http://cadenaser.com/programa/2016/06/22/hoy_por_hoy/1466588915_189776.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

5.4. Conclusion

La réforme de la LOREG en 2011 a été fortement critiquée par les médias à l'époque de sa mise en œuvre[192]. L'*Unión de Televisiones Comerciales Asociadas* (UTECA), qui représente les radiodiffuseurs privés espagnols, a fait valoir qu'elle portait atteinte à la liberté d'expression et d'information. Selon l'UTECA, les règles introduites par la réforme ne sont pas comparables à celles en vigueur dans d'autres pays[193]. En effet, une comparaison[194] au niveau européen montre que le système espagnol est unique parmi les pays voisins, en particulier en raison de deux aspects :

1. Les activités des médias en période électorale sont réglementées par un organe politique dans lequel ni les médias ni les organismes de réglementation de l'audiovisuel ne sont représentés.
2. Le degré de couverture accordé à chaque groupe politique dans les bulletins d'information quotidiens doit refléter les résultats obtenus par ce groupe politique lors des dernières élections équivalentes.

Le système espagnol a également été durement critiqué par différentes associations et organisations de journalistes. En 2015, le Collège des journalistes de Catalogne a introduit une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre de l'Espagne ; la Cour a toutefois déclaré cette requête irrecevable[195]. Dans la même année, Reporters sans frontières (RSF) a fait une déclaration publique contre la LOREG avant le début de la campagne électorale pour les élections autonomes et municipales. Selon RSF, « l'Espagne est le seul pays européen qui limite l'information électorale par l'intermédiaire d'un organe politique comme la Commission électorale centrale, qui contrôle l'information [diffusée par] les radiodiffuseurs publics, appliquant des critères qui ressemblent plus à de la propagande politique qu'à du journalisme, et a par conséquent "corseté" l'information – [ce qui est] insuffisamment professionnel et de peu d'intérêt – générant ainsi de la méfiance parmi les citoyens »[196].

[192] Le système était déjà critiqué avant la réforme de 2011, voir Almirón N., Capurro M., Santcovsky P., « Los bloques electorales en los medios públicos del Estado español: una excepción en Europa », Quaderns del CAC 34, vol. XIII (1) – June 2010 (95-102), http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q34_Almiron_Capurro_Santcovsky_ES.pdf.
[193] Gómez R. G., « Los políticos ponen la mordaza a la television », El País, 4 avril 2011, http://elpais.com/diario/2011/04/04/sociedad/1301868001_850215.html.
[194] Voir le chapitre 13 de cette publication.
[195] Non publié.
[196] Communiqué de presse de Reporters sans frontières Espagne, « Reporteros Sin Fronteras reclama la supresión de los bloques electorales en las televisiones y respeto al libre ejercicio del periodismo », 9 mai 2015, http://www.rsf-es.org/news/espana-elecciones-municipales-20151/.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

6. FR - France

Agnès Granchet, Université Paris II Panthéon-Assas

6.1. Introduction

Consubstantiels à la démocratie, les médias jouent un rôle fondamental en période électorale, tant pour l'information des électeurs et la formation de l'opinion préalablement au scrutin, que pour la libre expression des candidats et des partis, la diffusion de leurs programmes et de leurs idées et la perception de leur popularité auprès des électeurs.

En France, le nombre de sondages électoraux augmente à chaque élection. Les élections présidentielles de 2012 ont donné lieu à 409 sondages, contre 157 en 1995, 193 en 2002 et 293 en 2007[197]. En 2016, les primaires de la droite et du centre ont, à elles seules, fait l'objet de 69 sondages[198]. Apparu dans le débat électoral français au cours de la campagne référendaire de 2005 sur le projet de constitution européenne, Internet occupe désormais une place majeure dans la communication politique. Tous les candidats et partis disposent de sites officiels, de pages Facebook et de comptes Twitter. Mais les médias traditionnels, notamment audiovisuels, conservent un rôle essentiel. Le débat télévisé organisé, le 20 mars 2017, entre les cinq principaux candidats à l'élection présidentielle a réuni 9,8 millions de téléspectateurs[199]. Le second débat ayant rassemblé, pour la première fois, l'ensemble des candidats à une élection présidentielle, a encore attiré 6,3 millions de Français[200].

Chargée de garantir « les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation »[201], la

[197] « La commission des sondages face aux élections présidentielles et législatives de 2012 », http://www.commission-des-sondages.fr/hist/pdf/2012.pdf.
[198] « La commission des sondages face aux élections départementales et régionales de 2015 et aux primaires de la droite et du centre de 2016 », http://www.commission-des-sondages.fr/hist/pdf/rapport-2015-2016.pdf.
[199] « Gros succès d'audience pour le débat présidentiel avec près de 10 millions de téléspectateurs », lemonde.fr, 21 mars 2017, http://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2017/article/2017/03/21/debat-presidentiel-pres-de-10-millions-de-telespectateurs_5098150_4854003.html.
[200] Renault E., « Audience record pour BFMTV et CNews grâce au débat à 11 candidats », lefigaro.fr, 5 avril 2017, http://www.lefigaro.fr/medias/2017/04/05/20004-20170405ARTFIG00104-audience-record-pour-bfmtv-et-cnews-grace-au-debat-a-11-candidats.php.
[201] Article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

loi française encadre, en période électorale, la liberté des médias. La réglementation qui leur est alors applicable est dispersée entre les multiples textes régissant les diverses élections (Code électoral[202] ; loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection présidentielle[203] ; loi du 7 juillet 1977 sur les élections européennes[204]) ou les référendums, la loi du 19 juillet 1977 sur les sondages électoraux[205] et les textes concernant les différents médias.

6.2. La réglementation en vigueur

Plusieurs règles communes à tous les médias, traditionnels ou en ligne, encadrent la diffusion d'informations en relation avec des élections ou un référendum. L'article L. 52-1 du Code électoral interdit, dans les six mois précédant une élection, « *l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle* ». Cette interdiction, qui peut être rendue applicable à la campagne en vue d'un référendum[206], a été étendue à la communication au public en ligne[207].

La loi du 19 juillet 1977, qui tend à assurer, sous le contrôle de la commission des sondages, « *l'objectivité et la qualité des sondages* » publiés sur le territoire national et « *portant sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral* », impose aux médias qui les publient de les accompagner de différentes indications sur les conditions de leur réalisation. Son article 11 interdit, « *la veille et le jour de chaque scrutin* », la diffusion ou le commentaire de tout sondage électoral, « *par quelque moyen que ce soit* ». Cela exclut la publication par les médias, avant la fermeture des derniers bureaux de vote, de sondages réalisés à la sortie des urnes ou d'estimations établies à partir de résultats partiels. Selon l'article L. 52-2 du Code électoral, « *aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par quelque moyen que ce soit* » avant la fermeture du dernier bureau de vote. Le respect du caractère contradictoire du débat électoral interdit aussi aux médias de diffuser les propos d'un candidat comportant, en violation de l'article L. 48-2 du Code électoral, « *un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* ».

---

[202] https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.
[203] Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684037.
[204] Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068600.
[205] Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522846.
[206] CE, Ass., 10 septembre 1992, n° 140376, 140377, 140378, 140379, 140416, 140417 & 140832, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007834093&fastReqId=1567561682&fastPos=1.
[207] CE, 3ème et 8ème sous-sect. réunies, 13 février 2009, n° 317637, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000020253073&fastReqId=1760283217&fastPos=1.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

La couverture médiatique d'une campagne électorale ou référendaire est enfin encadrée par les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse[208], applicables à la propagande, selon l'article L. 48 du Code électoral. Des candidats ou des partis mis en cause par des médias à l'occasion d'une élection ou d'un référendum peuvent engager des poursuites pour injure, diffamation ou provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination, ou demander à exercer leur droit de réponse. La loi de 1881 prévoit, en période électorale, la réduction à 24 heures du délai d'insertion d'une réponse dans un quotidien et du délai de comparution en cas de diffamation ou d'injure contre un candidat à une fonction électorale, le jugement devant alors intervenir avant le jour du scrutin.

6.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

Pour assurer « le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision »[209], les médias audiovisuels sont soumis, en période d'élections ou de référendum, à des règles strictes, fixées par une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) du 4 janvier 2011[210], généralement complétée par des recommandations spécifiques à chaque élection[211]. Pendant les six semaines précédant le scrutin, les médias audiovisuels doivent, dans le traitement de l'actualité électorale, faire bénéficier les candidats et leurs soutiens « d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne ». La couverture de l'actualité non liée à l'élection demeure soumise à la réglementation applicable hors période électorale[212]. Les obligations éditoriales des médias audiovisuels sont renforcées à compter de l'ouverture de la campagne électorale officielle, organisée pour les élections présidentielles[213], législatives[214] et européennes[215] et la plupart des référendums, sur les chaînes de radio et

---

[208] https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070722.

[209] Article 13 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930.

[210] Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale, modifiée par la Délibération n° 2011-55 du 22 novembre 2011, http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-du-CSA-en-vue-de-consultations-electorales-ou-referendaires/Deliberation-du-4-janvier-2011-relative-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-services-de-radio-et-de-television-en-periode-electorale.

[211] V. par ex. Recommandation n° 2016-2 du 7 septembre 2016 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux services de radio et de télévision en vue de l'élection du Président de la République, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8737C67366669CCAB74FD42D4DEF66A2.tpdila16v_1?cidTexte=JORFTEXT000033104095&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000033103518.

[212] Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020913951.

[213] Article 15 du Décret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000769091.

[214] Article L. 167-1 du Code électoral.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

de télévision des sociétés du secteur public (France Télévisions, Radio France et France Médias Monde). Les textes déterminent, pour les différentes élections, la durée globale de cette campagne et les critères de répartition entre les candidats, partis ou groupements. Le CSA fixe « les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions »[216] de la campagne officielle en vue de chaque élection[217].

Les médias audiovisuels doivent respecter la période de réserve imposée, « à partir de la veille du scrutin à zéro heure », par l'article L. 49 du Code électoral, qui « interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ». Les émissions publicitaires à caractère politique sont, dans l'audiovisuel, interdites à tout moment[218]. En période électorale, la publicité en faveur de la presse ne doit pas comporter de « références, verbales et visuelles, à des candidats ou à des enjeux du scrutin ».

6.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

En période électorale, la liberté éditoriale des médias imprimés est plus grande que celle des médias audiovisuels. La jurisprudence rappelle régulièrement que « les organes de presse sont libres de rendre compte de la campagne des différents candidats et de prendre position en faveur de l'un d'entre eux »[219]. Cette liberté n'est cependant pas absolue. La presse doit respecter la période de réserve imposée par la loi en matière de sondages et l'interdiction, dans les six mois précédant l'élection, de diffuser de la publicité commerciale à des fins de propagande électorale, sous réserve de l'exception, prévue par l'article L. 52-8 du Code électoral, permettant aux candidats de « recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons autorisés » pour le financement de leur campagne. Tout abus de la liberté d'expression dans le traitement des élections peut engager la responsabilité des journaux.

---

[215] Article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

[216] Article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ; Article L. 167-1-IV du Code électoral.

[217] Décision n° 2017-183 du 22 mars 2017 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne en vue de l'élection du Président de la République pour le premier et le second tours du scrutin, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034265719&fastPos=1&fastReqId=1736238927&categorieLien=id&oldAction=rechTexte.

[218] Article 14, al. 2 et 3, de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068930.

[219] CE, Ass., 18 décembre 1996, n° 176283 & 176741, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007930374&fastReqId=577663817&fastPos=22.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

6.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

Bénéficiant, comme les médias imprimés, d'une grande liberté éditoriale, les médias en ligne ne font l'objet, en période électorale d'aucune réglementation véritablement spécifique.

6.2.3.1. Les règles relatives à la protection des données applicables aux medias en ligne

La loi du 6 janvier 1978[220] qui régit, sous le contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la protection des données personnelles, s'applique aux médias en ligne.

6.2.3.2. Les règles applicables aux partis politiques qui utilisent les médias en ligne

Selon la délibération de la CNIL du 26 janvier 2012[221], les candidats et les partis politiques qui utilisent des médias en ligne dans le cadre d'opérations de communication politique doivent respecter la loi sur la protection des données personnelles. Comme la prospection commerciale, la prospection politique par courrier électronique est soumise à l'exigence du consentement préalable des personnes concernées. Les demandes d'opposition à ce démarchage ne doivent pas donner lieu à la constitution d'un fichier faisant état des opinions politiques des intéressés, en violation de l'interdiction légale de traiter de telles données sensibles. Les partis et les candidats qui collectent et utilisent, à des fins de prospection politique, des informations personnelles disponibles sur internet ou fournies par l'utilisateur lors de son inscription sur leurs comptes ou profils, sont tenus de recueillir le consentement de l'utilisateur et de l'informer des incidences de son éventuelle inscription.

6.2.3.3. Les autres lois électorales applicables aux médias en ligne

L'article L. 48-1 du Code électoral étend expressément à « tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique » les interdictions et restrictions de diffusion de la propagande électorale. L'interdiction de diffuser de la publicité à des fins de propagande exclut le

[220] Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886460.
[221] Délibération n° 2012-020 du 26 janvier 2012 portant recommandation relative à la mise en œuvre, par les partis ou groupements à caractère politique, élus ou candidats à des fonctions électives, de fichiers dans le cadre de leurs activités politiques, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCnil.do?oldAction=rechExpCnil&id=CNILTEXT000025364626&fastReqId=1082859898&fastPos=1.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

référencement commercial d'un site à finalité électorale sur un moteur de recherche, mais pas la réalisation d'un site accessible aux seuls électeurs qui s'y connectent volontairement. La période de réserve imposée par la loi n'interdit ni le maintien, sur le site d'un candidat ou d'une liste, d'éléments de propagande électorale mis en ligne avant le jour du scrutin, en l'absence de modification assimilable à la publication de nouveaux messages[222], ni la poursuite de la diffusion sondages antérieurement publiés.

6.2.4. Les Codes d'autorégulation ou pratiques concernant les élections et référendums

Les codes de déontologie journalistique et les chartes rédactionnelles ou de programmation des médias ne posent généralement aucun principe spécifique au traitement médiatique des élections. La Charte des antennes de France Télévisions[223] reprend les éléments de la réglementation en vigueur. En 2012[224], des instituts de sondage avaient pris des engagements destinés à éviter le contournement de l'interdiction de publier des sondages la veille et le jour du scrutin. En 2017, *Le Parisien* a fait le choix de ne plus commander de sondages politiques pendant la durée de la campagne présidentielle[225].

6.3. Les nouveaux enjeux

La réglementation des temps d'intervention des personnalités et partis politiques dans les médias audiovisuels a été assouplie, pour l'élection présidentielle, par une loi organique du 25 avril 2016[226]. Sans priver les chaînes de radio et de télévision de toute liberté éditoriale, « l'application du principe d'équité n'en est pas moins contraignante. L'appréciation de la représentativité des candidats et le décompte de leurs temps de parole et d'antenne respectifs sont complexes. La tenue d'élections primaires ou le refus de certaines personnalités de participer à des émissions politiques pour tenter d'obtenir un report de leur temps de parole[227] créent des déséquilibres ». L'organisation d'un débat

[222] CE, 8 juillet 2002, n° 239220, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008024439&fastReqId=388405045&fastPos=1.
[223] http://www.francetelevisions.fr/sites/default/files/pdf/2015/07/11/charte_des_antennes_FTV_0.pdf.
[224] Communiqué de la Commission des sondages du 20 avril 2012, http://www.commission-des-sondages.fr/hist/communiques/communique-sondages-elections-presidentielles-20avril2012.htm.
[225] Albouy S., Pourquoi notre journal fait une pause avec les sondages », leparisien.fr, 4 janvier 2017, http://www.leparisien.fr/politique/pourquoi-notre-journal-fait-une-pause-avec-les-sondages-04-01-2017-6522714.php.
[226] Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/4/25/INTX1527011L/jo/texte.
[227] « Temps de parole : le CSA rejette la demande du FN », le point.fr, 1er février 2017,

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

télévisé entre les cinq principaux candidats a aussi soulevé la question de la nécessité, au regard du principe d'équité, d'y convier l'ensemble des candidats[228]. Un débat réunissant, à l'approche du scrutin, l'ensemble des candidats, pourrait porter atteinte au caractère contradictoire du débat électoral.[229]

Profondément réformée par une loi du 25 avril 2016[230], la réglementation des sondages, paraît toujours en décalage avec l'usage généralisé d'Internet et des réseaux sociaux en période électorale. La nouvelle définition légale du sondage en exclut les nombreuses enquêtes en ligne, réalisées auprès de panels d'internautes, qui ne constituent pas des échantillons représentatifs du corps électoral. Souvent publiées avec des prévisions électorales, elles échappent au contrôle de la commission des sondages[231]. L'interdiction de publier des sondages électoraux la veille et le jour du scrutin, peut être facilement contournée[232] par la publication, sur des sites étrangers ou sur les réseaux sociaux, de sondages réalisés à la sortie des urnes ou d'estimations établies sur la base de résultats partiels. Les violations de cette interdiction, comme des autres règles applicables aux médias en période électorale, sont rarement sanctionnées. Les sanctions pénales prévues par les textes ne sont jamais prononcées. Le CSA fait un usage modéré de son pouvoir de sanction, souvent limité à de simples mises en garde[233]. La contribution à un débat d'intérêt général peut justifier la publication, par les médias, d'informations privées ou diffamatoires sur des candidats à une élection. L'annulation du scrutin suppose que les irrégularités ou les abus commis aient eu une incidence sur les résultats de l'élection.

6.4. Conclusion

Plus qu'une distinction entre médias traditionnels et médias en ligne, la réglementation française traduit plutôt, en période électorale, une opposition entre la presse écrite et internet, qui jouissent d'une assez grande liberté éditoriale, et les médias audiovisuels, soumis, sous le contrôle du CSA, à des règles plus contraignantes. Conformément aux

---

http://www.lepoint.fr/presidentielle/temps-de-parole-le-csa-rejette-la-demande-du-fn-01-02-2017-2101748_3121.php.

[228] CE, ord. réf., 16 mars 2017, n° 408730, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000034253745&fastReqId=2069337696&fastPos=1.

[229] « Organisation des débats : mise au point du Conseil supérieur de l'audiovisuel », 29 mars 2017, http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiques-de-presse/Organisation-des-debats-mise-au-point-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel.

[230] Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/4/25/INTX1527491L/jo/texte.

[231] V. par ex. Communiqué de la commission des sondages du 31 mars 2017, http://www.commission-des-sondages.fr/hist/communiques/communique-enquete-opinions-reseaux-sociaux-31-mars-2017.htm.

[232] Communiqué de la commission des sondages du 27 avril 2012, http://www.commission-des-sondages.fr/hist/communiques/communique-sondages-elections-presidentielles-27avril2012.htm.

[233] CSA, « Obligations de déclaration des temps de parole et d'antenne : Radio Classique mise en garde », 15 mars 2017, http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decisions-du-CSA/Obligations-de-declaration-des-temps-de-parole-et-d-antenne-Radio-Classique-mise-en-garde.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

préconisations du CSA[234], cette réglementation a fait l'objet, dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017, de notables améliorations. La substitution du principe d'équité renforcé au principe d'égalité des temps de parole et d'antenne, dans la période intermédiaire entre la publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle et l'ouverture de la campagne officielle, a accru l'exposition audiovisuelle des candidats, dont les temps de parole ont augmenté de 61,5 % par rapport à 2012[235]. L'harmonisation des horaires du scrutin dans les différentes circonscriptions devrait limiter le contournement de l'interdiction des sondages la veille et le jour de l'élection. En matière de propagande, le maintien de cette période de réserve, dont le CSA avait pourtant proposé de réduire la durée, laisse subsister de forts déséquilibres entre les médias imprimés qui n'y sont pas tenus, les médias audiovisuels contrôlés par le CSA et les médias en ligne qui, à l'exception des sites internet de médias relevant du CSA, échappent à toute régulation.

Encore souvent perçue comme une atteinte excessive à la liberté d'information des médias et à la liberté d'expression politique, la réglementation applicable en période électorale semble néanmoins opérer « une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles de pluralisme des courants d'idées et d'opinions et de liberté de communication »[236].

[234] http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiques-de-presse/Propositions-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-relatives-au-principe-de-pluralisme-politique-dans-les-medias-audiovisuels-en-periode-electorale.

[235] CSA, « Présidentielle 2012/2017 : l'expression politique s'est accrue de plus de 60 % », 12 avril 2017, http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiques-de-presse/Presidentielle-2012-2017-l-expression-politique-s-est-accrue-de-plus-de-60.

[236] Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-731 DC du 21 avril 2016, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-731-dc/decision-n-2016-731-dc-du-21-avril-2016.147257.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

7. GB - Royaume-Uni

David Goldberg, deeJgee Research/Consultancy

7.1. Introduction

Le rôle des médias en période d'élections et de référendums est une affaire complexe et délicate. Il est important de faire la distinction entre l'impact à court terme des médias en période de campagne et leur impact cumulé à plus long terme[237]. En outre, il convient de bien définir de quels médias on parle. En effet, on a trop souvent tendance à ignorer certains médias, notamment le journalisme non traditionnel et communautaire[238]. Citons, parmi les sources reconnues consacrées à cette question, *Media in Context and The 2015 General Election: How Traditional and Social Media Shape Elections and Governing*[239], une étude financée par l'Economic and Social Research Council. D'autre part, la Political Studies Association[240] propose un aperçu de la situation après les élections législatives de 2015 et selon une enquête menée par le groupe d'étude Panelbase sur un échantillon de 3 019 personnes, 38 % ont été influencées par les débats des responsables politiques, 23 % par les émissions d'actualité télévisées et 10 % par les émissions consacrées aux partis politiques - selon les conclusions de l'enquête, la télévision a été « de loin le média le plus influent, devançant largement les journaux et les médias sociaux[241] ». Le Reuters Institute for the Study of Journalism a abordé de façon spécifique le thème des médias sociaux lors des élections législatives de 2015 et conclu que « certains éléments mettent en évidence le fait qu'à cette occasion, les médias traditionnels, en particulier les médias radiodiffusés, exercent toujours une influence majeure par rapport aux nouvelles plateformes numériques[242]. » Alors que les prochaines élections législatives étaient

[237] Voir Jackson, Thorsen et Wring (éd.), « *EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaign* », The Centre for the Study of Journalism, Culture and Community, Université de Bournemouth, juin 2016, http://www.referendumanalysis.eu.

[238] Voir Hannah Scarbrough, « *Eight ways community journalists have covered elections in 2016* », Centre for Community Journalism, Université de Cardiff, 6 mai 2016, https://www.communityjournalism.co.uk/blog/2016/05/06/eight-ways-community-journalists-have-covered-elections-in-2016/.

[239] Voir Université d'Exeter, « *Media in Context and The 2015 General Election: How Traditional and Social Media Shape Elections and Governing* », http://gtr.rcuk.ac.uk/projects?ref=ES/M010775/1.

[240] Voir Jackson, Thorsen et Wring (note 1 ci-dessus).http://www.referendumanalysis.eu.

[241] Voir Emma Thelwell, « *Election 2015: TV debates 'most influential' for voters* », BBC News, 9 mai 2015, http://www.bbc.co.uk/news/election-2015-32673439.

[242] Voir Colin Byrne, *Getting Engaged? The Relationship between Traditional, New Media, and the Electorate during the 2015 UK General Election*, (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2015),

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

programmées en 2020, le Parlement britannique a décidé en avril 2017 d'organiser des élections anticipées le 8 juin 2017[243].

7.2. La Réglementation en vigueur

7.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum[244]

Le régulateur britannique des communications, l'Ofcom, est chargé de veiller au respect des obligations d'impartialité spécifiques prescrites par la loi de 2003 relative aux communications et par la législation relative à la radiodiffusion en période électorale et référendaire[245]. Ces règles sont inscrites dans la loi de 2003 relative aux communications ainsi que dans le document *BBC Charter and Agreement* (Charte et Accord de la BBC) de 2017[246]. Les radiodiffuseurs doivent également tenir compte des articles pertinents de la loi de 1983 relative à la représentation du peuple (dans sa version modifiée - en particulier les articles 66 A, 92 et 93) et de la loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums. En mars 2017, l'Ofcom a publié une déclaration concernant les modifications de l'article 5 (obligation d'impartialité et d'exactitude) et de l'article 6

http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publication/getting-engaged-relationship-between-traditional-new-media-and-electorate-during-2015-uk ; voir Tom Felle, « *Did newspapers ever really influence elections?* », City University de Londres, 27 avril 2015, http://www.city.ac.uk/news/2015/april/newspapers-influence-election

[243] Parlement britannique, « *MPs approve an early general election* », 19 avril 2017, https://www.parliament.uk/business/news/2017/april/mps-to-vote-on-an-early-general-election/.

[244] Le terme de « *Broadcast media* » (médias radiodiffusés) est vaste et englobe notamment les médias communautaires qui sont également soumis aux obligations juridiques spécifiques aux élections et aux référendums. Voir Community Radio Toolkit, *Law, Regulation & Policies*, http://www.communityradiotoolkit.net/on-air/regulation/

A compter du 3 avril 2017, l'Ofcom (autorité de régulation des communications au Royaume-Uni) engage sa responsabilité en tant que premier régulateur externe de la BBC, voir Ofcom, « *BBC regulation* », 29 mars 2017, https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/ofcom-and-the-bbc.

[245] Voir Ofcom, « *Section six: Elections and referendums* », 3 avril 2017, https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/section-six-elections-referendums

Concernant les directives éditoriales de la BBC, voir *Section 10 : Politics, Public Policy and Polls*, http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/politics/elections.

[246] Voir *BBC Charter and BBC Framework Agreement* (date d'entrée en vigueur : 1er janvier 2017), https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

(Elections et référendums) du Code de la radiodiffusion[247], déclaration assortie de notes d'orientation[248].

Les règles prévues par l'article 333 de la loi de 2003 relative aux communications - concernant les émissions électorales des partis candidats, les émissions politiques des partis et les émissions de campagne référendaire - et l'Accord de la BBC sont reprises dans les *Ofcom Rules on Party Political and Referendum Broadcasts*[249] (règles de l'Ofcom sur les émissions politiques et référendaires des partis). Par ailleurs, les émissions de ce type doivent également respecter les dispositions pertinentes du Code de la radiodiffusion - par exemple, les dispositions en matière de « préjudice et [d']offense » -, nonobstant le fait que les contenus diffusés relèvent en principe de la responsabilité des partis politiques concernés. En mars 2017, l'Ofcom a publié une décision visant à supprimer le concept de « liste des grands partis » des dispositions applicables aux émissions consacrées aux partis politiques et aux référendums (« Règlement PPRB »). Les anciennes dispositions applicables aux émissions consacrées aux partis politiques et aux référendums imposaient à certains radiodiffuseurs d'accorder au moins deux émissions électorales à chaque « grand parti » ; dans le cadre de leur programmation électorale, les radiodiffuseurs étaient tenus d'accorder aux « grands partis » la « place qui leur revient ». Dans les nouvelles dispositions applicables aux émissions consacrées aux partis politiques et aux référendums, l'Ofcom demande désormais aux radiodiffuseurs « d'apprécier eux-mêmes la situation en retenant pour critère les résultats obtenus par les partis lors des précédentes élections et/ou leur place actuelle dans les sondages[250]. »

L'Election Committee[251] (Comité électoral) est chargé par le Conseil d'administration d'Ofcom d'arbitrer les litiges entre radiodiffuseurs et partis politiques en ce qui concerne l'attribution et la programmation des émissions électorales consacrées aux partis et aux campagnes référendaires conformément au règlement PPRB. Le Comité statue également sur les plaintes concernant les normes établies par l'Ofcom en matière d'obligation d'impartialité dans le cadre des programmes diffusés en période électorale ou référendaire.

---

[247] Ofcom, *Broadcasting Code Review*, 29 mars 2017, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0032/99518/BroadcastingCodeReview.pdf ; la nouvelle version de la Charte de la BBC et de l'Accord-cadre de la BBC impose aux services des programmes radiodiffusés et à la demande de la BBC au Royaume-Uni de se conformer au Code de la radiodiffusion.

[248] Voir Ofcom, *Guidance Notes* - Section 5, 21 mars 2013, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0018/24534/section5.pdf et Ofcom, Guidance Notes - Section 6, 11 mars 2016, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0020/25643/section6.pdf?lang=cym.

[249] Voir Ofcom, *Ofcom rules on Party Political and Referendum Broadcasts*, 22 mars 2017, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0035/99188/pprb-rules-march-2017.pdf.

[250] Voir Ofcom, *Ofcom's rules on due impartiality, due accuracy, elections and referendums*, 9 mars 2017, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/98148/Due-impartiality-and-elections-statement.pdf.

[251] Voir Ofcom, *Election Committee*, https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/committees/election-committee ; ses décisions figurent sur la même page ; parmi les décisions représentatives les plus récentes, voir la décision du 10 juin 2016 : https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/64840/decision-election-eu-referendum.pdf (la plainte visait à établir si, dans le cadre de sa couverture du référendum sur l'UE, ITV avait respecté son devoir d'objectivité à l'égard de la position en faveur d'une sortie de l'UE et suffisamment pris en compte les partisans de cette position).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

7.2.1.1. Emissions regionales et sondages de sortie des urnes

Concernant les émissions régionales diffusées en périodes électorales, l'Ofcom doit définir un code de conduite appliqué aux candidats à des élections parlementaires ou régionales régissant leur participation aux émissions portant sur la circonscription ou la zone électorale en période électorale[252]. De plus, en vertu de la loi de 1983 relative à la représentation du peuple, il est interdit de publier les résultats des sondages réalisés à la sortie des urnes « avant la clôture du scrutin »[253].

7.2.1.2. Spots politiques des partis et émissions de campagnes référendaires

Les radiodiffuseurs doivent tenir compte des avis de la Commission électorale sur les émissions politiques consacrées aux partis[254]. La Commission électorale est un organe officiel indépendant qui réglemente les élections. En outre, l'article 37 de la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums dispose qu'aucune émission « réalisée pour le compte d'un parti non enregistré ne doit être diffusée sur les services de radiodiffusion d'un radiodiffuseur[255] ». Par ailleurs, la loi de 2003 relative aux communications interdit la publicité politique payante[256].

D'autre part, en ce qui concerne les émissions de campagnes référendaires[257], l'article 127 de la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums dispose que les radiodiffuseurs doivent diffuser exclusivement des émissions provenant des organisations désignées par la Commission électorale.

7.2.1.3. Décisions et affaires juridiques

Au fil des ans, l'Ofcom a traité de nombreuses plaintes concernant les élections et les référendums[258]. Citons, parmi les cas récents, l'affaire « *Your World with Neil Cavuto* » sur Fox News, en juin 2016, dans laquelle le plaignant dénonçait la diffusion par Fox News d'un débat sur le référendum concernant le maintien du Royaume-Uni dans l'UE le jour du vote, alors que les bureaux de vote étaient encore ouverts[259].

---

[252] Voir *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, section 144, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/part/X/crossheading/broadcasting-during-election-period.
[253] Voir *Representation of the People Act 1983*, section 66A, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/66A.
[254] Voir *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, section 11.
[255] Ibid, section 37.
[256] *Communications Act 2003*, sections 319(2)(g) et 321(2), http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/section/321.
[257] Ibid, section 127.
[258] Voir Ofcom, *Guidance Notes*, Section 6, 22 mars 2017, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0034/99178/broadcast-code-guidance-section-6-march-2017.pdf.
[259] Voir Ofcom, *Broadcast and On Demand Bulletin*, édition n° 311, 22 août 2016, p. 8, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/88750/Issue_311_of_Ofcoms_Broadcast_and_On_Demand_Bulletin.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Il y a eu plusieurs affaires judiciaires mettant en cause la radiodiffusion avant ou pendant des élections. Dans l'affaire *R. v BBC and Independent Television Commission, ex parte the Referendum Party*, par exemple, le tribunal a jugé que l'ancienne Commission de la télévision indépendante avait agi de façon irrationnelle en allouant au parti en question une émission de cinq minutes lors de la campagne électorale des législatives de 1997[260]. Dans une autre affaire notoire, *R. v BBC, ex parte Prolife Alliance*, la Chambre des Lords était chargée d'examiner le refus de la BBC de diffuser un spot électoral réalisé par Pro Life Alliance[261]. Plus récemment, dans l'affaire *R. (Craig) v BBC*[262], les juges ont établi que la BBC avait, en sa qualité d'éditeur, le droit de modifier les termes contenus dans le spot électoral d'un parti en vue de préserver l'équilibre entre d'une part, la diffusion des sports électoraux sans restrictions au niveau du contenu (texte ou images), et d'autre part, le droit et le devoir du radiodiffuseur de veiller à ce qu'aucun contenu n'enfreigne les règles générales qui s'appliquent également aux émissions consacrées aux partis politiques. Enfin, dans l'affaire *Petition of Scottish National Party and Others,* le Scottish National Party (SNP) a tenté de faire interdire la diffusion en Ecosse d'un débat avec le premier ministre sur BBC TV en invoquant le fait que la BBC avait manqué à son obligation d'impartialité en excluant le SNP[263].

7.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

Dans le cadre de la couverture des élections et, par extension, des événements relatifs aux référendums, la presse écrite est autorisée à prendre parti. Peut-être est-ce dû au fait que « les lecteurs de journaux ont tendance à voter pour les partis qui, en général, défendent leurs intérêts, de même qu'ils achètent les journaux qui, en général, répondent à leur intérêt[264].» Il existe un code de conduite éditorial non contraignant juridiquement pour ces médias ; dans la FAQ de ce code de conduite, il est précisé que le code « autorise les journaux et les magazines à prendre parti d'une façon générale, y compris dans leur couverture des événements liés aux élections[265]. » Dans l'affaire *Bex v Oxford Times* et *Bex*

[260] *R. v BBC and Another* [1997] E.M.L.R. 605 (Queen's Bench Division, 24 avril1997).
[261] *R. v. British Broadcasting Corporation ex parte ProLife Alliance* [2003] UKHL 23, http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2003/23.html.
[262] R (sur requête d'Alan Craig) v BBC (affaire n° CO/4088/2008 jugée le 30 avril 2008 par Mr Justice Collins) (non publiée) - copie du jugement archivée par l'auteur (également disponible sur abonnement auprès de la base de données juridique Westlaw UK).
[263] *Scottish National Party and Others* [2010] CSOH 56, http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2010/2010CSOH56.html.
[264] Voir Tom Felle, « *Did newspapers ever really influence elections?* », City University de Londres, 27 avril 2015, http://www.city.ac.uk/news/2015/april/newspapers-influence-election.
[265] Independent Press Standards Organisation, *Editors' Code*, rubrique FAQ, https://www.ipso.co.uk/faqs/editors-code/#can-a-newspaper-publish-articles-which-are-biased-in-favour-of-one-political-party.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

v Witney Gazette[266], le plaignant s'inquiétait de voir sa candidature moins couverte par la presse que les autres et dénonçait le fait que le journal n'avait pas publié les communiqués de presse qu'il lui avait remis sur ses activités de campagne. L'Independent Press Standards Organization a rejeté sa plainte au motif que « les journaux ne sont pas tenus de fournir une couverture égale à tous les partis politiques. »

En ce qui concerne la publication d'informations issues des sondages réalisés à la sortie des urnes, l'article 66A de la loi de 1983 relative à la Représentation du peuple considère comme une infraction pénale le fait de publier avant la clôture du scrutin toute indication sur le vote ou les intentions de vote des électeurs si elles sont basées sur des sondages réalisés à la sortie des urnes[267]. En 2004, *The Times* a publié un article concernant une élection qui se déroulait entièrement par correspondance. La Commission électorale a renvoyé la question au Crown Prosecution Service (services du procureur de la Couronne), considérant qu'il s'agissait d'un sondage de sortie des urnes ; néanmoins, il n'y a pas eu de suite à cette affaire.

En ce qui concerne le dépouillement, les médias ne peuvent se prévaloir d'aucun droit les autorisant à être présents dans le bureau de dépouillement. Les journalistes doivent être accrédités par le directeur du scrutin, qui a toute discrétion en la matière[268]. En 2010 et 2011, il y a eu des plaintes concernant l'interdiction faite aux journalistes d'assister au dépouillement. Dans le premier cas, la décision initiale a été annulée[269] après une procédure juridique, et dans le second cas, la presse a simplement obtenu la possibilité d'assister au dépouillement depuis un balcon[270].

De plus, l'article 106 de la loi de 1983 relative à la représentation du peuple sanctionne comme une infraction pénale la publication de fausses déclarations sur le caractère ou le comportement d'un candidat aux élections en vue d'influencer (négativement) le nombre de voix que cette personne pourrait obtenir[271]. Toutefois, la loi ne vise pas spécifiquement ni exclusivement la presse ou les médias. Il est à noter également qu'il n'y a pas de prérogative légale des médias leur permettant de relayer des documents électoraux diffamatoires ou injurieux, néanmoins, la publication de comptes

---

[266] IPSO, Décision 04048-15, *Bex v Oxford Times*, 12 août 2015, https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=04048-15, IPSO Décision 03469-15 *Bex v Witney Gazette*, 12 août 2015, https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=03469-15.

[267] *Representation of the People Act 1983*, section 66A, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/66A ; pour les élections européennes, les bureaux de vote doivent être fermés dans toute l'Union européenne.

[268] The Electoral Commission, *Part E Returning Officer guidance - UK Parliamentary elections*, 19 septembre 2014, http://www.electoralcommission.org.uk/search?query=media+attendance+at+count&daat=on&collection=electoral-commission&form=simple-redesign&isadvanced=false&context=en.

[269] Voir « *Sentinel wins fight to report from key count* », The Sentinel, 5 mai 2010, http://www.stokesentinel.co.uk/sentinel-wins-fight-report-key-count/story-12520717-detail/story.html.

[270] Voir « *Oldham council places 'draconian' ban on journalists in by-election* », The Telegraph, 13 janvier 2011, http://www.telegraph.co.uk/news/politics/byelection/8258510/Oldham-council-places-draconian-ban-on-journalists-in-by-election.html.

[271] *Representation of the People Act 1983*, section 106, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

rendus équitables et exacts des réunions publiques et de conférences de presse est assortie d'une immunité relative[272].

Il est interdit de publier des articles électoraux dans un journal ou un périodique sans mentions légales (identification)[273]. La Commission électorale a infligé une amende de 4 000 GBP à M. Laurence Taylor pour avoir omis d'inclure les éléments d'identification appropriés dans un encart publicitaire publié dans un journal pendant la période réglementée (15 avril-23 juin) du référendum sur l'UE[274].

7.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

Même s'il est de notoriété publique que les médias sociaux ont été « au cœur de la campagne des élections législatives de 2015[275] », ni l'Ofcom, ni l'Advertising Standards Authority (autorité des normes publicitaires) ne sont en mesure d'empêcher la publicité en ligne pendant les campagnes, car ils n'ont pas le pouvoir de contrôler ce qui se passe en ligne[276]. De ce fait, la question se pose depuis peu de savoir si la réglementation des campagnes électorales et référendaires est toujours pertinente dans un contexte où l'utilisation des plateformes numériques et des réseaux sociaux se développe à grande vitesse[277]. Il convient de distinguer entre la réglementation du contenu et les contraintes budgétaires. A cet égard, la Commission électorale estime que les contraintes budgétaires s'appliquent à « la publicité de toute nature ... [p]ar exemple les bannières, les sites internet ou les vidéos sur YouTube[278]. »

---

[272] Voir Mark Hanna and Mike Dodd, *McNae's Essential Law for Journalists*, 23e édition. (Oxford University Press, 2016), chapitre 32.

[273] Voir *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, section 143 (5), http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/143.

[274] Voir The Electoral Commission, « *Campaigner who broke EU referendum rules fined £4,000 by Electoral Commission »,* 20 décembre 2016, http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-donations/campaigner-who-broke-eu-referendum-rules-fined-4,000-by-electoral-commission.

[275] Voir « *Social media 'at heart' of 2015 general election campaign* », BBC News, 11 mars 2015, http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-31798184.

[276] Voir Advertising Standards Authority, « *Political advertising complaints* », 26 mai 2016, https://www.asa.org.uk/news/political-advertising-complaints.html#.V3JEpzYrKCe ; voir également Mark Sweney et John Plunkett, « *Ad watchdog powerless to act on controversial Brexit campaigns* », The Guardian, 28 juin 2016, https://www.theguardian.com/media/2016/jun/28/ad-watchdog-powerless-to-act-on-controversial-brexit-campaigns.

[277] Voir Emma Goodman, Sharif Labo, Damian Tambini et Martin Moore, *The new political Campaigning* (LSE Media Policy Project Series, 2017), http://eprints.lse.ac.uk/71945/.

[278] Voir The Electoral Commission, *Media Handbook*, *Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union*, 23 juin 2016, section 4.2, http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/199357/Media-Handbook-EU-Referendum.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

L'article 143 de la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums exige que certains éléments figurent sur le matériel électoral imprimé[279]. Cependant, la Commission électorale recommande, dans le cadre des bonnes pratiques[280], d'ajouter les mentions légales d'identification sur les contenus électroniques, tels que les sites internet et les courriels - en ce qui concerne les sites internet et autres contenus électroniques électoraux (destinés au public ou à une partie du public et visant à influencer les électeurs) publiés par des « militants non affiliés à un parti ». Les mentions légales doivent inclure le nom et l'adresse du militant et l'organisation pour le compte de laquelle le document a été réalisé. Au sujet des tweets et des messages sur les sites de réseaux sociaux, la Commission électorale ajoute : « Il convient d'indiquer tous les éléments d'identification sur son profil. On peut inclure un lien direct vers les mentions légales sur son tweet ou son message. » Toutefois, la Commission électorale reconnaît que la conformité ne peut être absolue : « …il est [peut-être] impossible de procéder ainsi. »

7.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums

En premier lieu, le Code déontologique de la publicité s'applique aux publicités publiées dans les journaux. Cependant, en vertu de l'article 7, « les annonces faites dans les communications de marketing, qu'elles soient publiées ou distribuées, dont la principale fonction est d'influencer les électeurs lors d'une élection ou d'un référendum local, régional, national ou international, ne sont pas régies par le Code. » De plus, les communications de marketing des autorités centrales ou locales, distinctes de celles émanant des partis politiques, sont soumises au Code[281].

En second lieu, le Code déontologique des éditeurs est appliqué par les deux organismes de réglementation de la presse (bien qu'il fasse l'objet d'une révision de la part d'IMPRESS[282] et du Comité du Code déontologique des éditeurs[283]). Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le Code n'a pas de section spécifiquement dédiée à la couverture

---

[279] Voir *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, section 143.

[280] Voir The Electoral Commission, *Factsheet for non-party campaigners: Election material and imprints – Great Britain*, http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0004/166225/fs-imprints-npc.pdf ; voir également The Electoral Commission, *Law Commission Review of Electoral Law - Electoral Commission Response*, mars 2015, http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/183833/Electoral-Commission-response-to-Law-Commission-consulation-paper.pdf.

[281] Voir *Code of Non-broadcast Advertising and Direct & Promotional Marketing, Political Advertisements*, https://www.asa.org.uk/type/non_broadcast/code_section/07.html.

[282] L'Independent Monitor for the Press (IMPRESS) est un organe indépendant de régulation de la presse.

[283] IMPRESS, *IMPRESS Code Consultation*, http://impress.press/standards/impress-standards-code-consultation.html et Editor's Code of Practice Committee, *Code Review*, http://www.editorscode.org.uk/interact/index.php - un nouveau code déontologique a été publié en 2016 : Editors' Code of Practice Committee, *The Editors' Codebook*, 2016, http://www.editorscode.org.uk/the_code_book.php.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

des élections et des référendums. Etant donné que le Code s'applique à la fois aux versions hors ligne et en ligne des médias imprimés, l'autorisation de prendre parti couvre *a fortiori* les deux plateformes. Enfin, le Broadcasters' Liaison Group [284] (groupe de liaison des radiodiffuseurs - BLG) regroupe les radiodiffuseurs qui mettent du temps d'antenne à la disposition des partis politiques enregistrés pour les aider à promouvoir leurs programmes auprès des électeurs et des organisations désignées dans les campagnes référendaires. Les réunions du BLG sont présidées par le conseiller principal du service politique de la BBC. Pour les émissions consacrées aux partis politiques, aux élections et aux campagnes référendaires, le BLG est investi d'un mandat comprenant des lignes directrices pour la production. Le BLG n'a pas de compétence pour la couverture éditoriale des élections ou des référendums. Il n'a pas de pouvoir décisionnel, de sorte que les décisions stratégiques sont prises individuellement par les radiodiffuseurs.

7.3. Les nouveaux enjeux[285]

Le premier problème notoire concerne la teneur des documents des campagnes électorales et référendaires. A l'heure actuelle, l'attitude générale consiste à dire que « la réglementation encadrant les documents des campagnes électorales ou référendaires est quasi inexistante », les partis politiques, les candidats et les militants référendaires étant responsables du contenu de leurs propres campagnes et « soumis aux restrictions générales du droit pénal et civil[286] ». Il est de plus en plus fréquent, comme lors du récent référendum sur l'UE, que l'exactitude des arguments de campagne et le contrôle connexe des publicités politiques posent un problème. Cependant, la Commission électorale a déclaré : « Nous ne pensons pas que le rôle de « commission de vérité » soit approprié pour nous, compte tenu de l'étendue de toutes nos attributions[287] ».

Le deuxième problème concerne les « débats des responsables de parti[288] », qui constituent une étape majeure de la campagne électorale et exercent un impact croissant. Il n'y a pas de fondement légal pour de tels débats - qui sont, en substance, un simple genre d'émission audiovisuelle. A cet égard, l'Ofcom a déclaré : « La décision de représenter les dirigeants politiques dans les débats de la radiodiffusion est une question éditoriale incombant aux radiodiffuseurs, en accord avec les partis politiques

[284] Broadcasters' Liaison Group, http://www.broadcastersliaisongroup.org.uk/.
[285] Les commissions des lois d'Angleterre, du Pays de Galles, d'Ecosse et d'Irlande du Nord (Law Commissions of England and Wales, Scotland, and Northern Ireland) ont publié récemment un rapport intérimaire concernant toute la panoplie des lois électorales : Law Commission, Scottish Law Commission, Northern Ireland Law Commission, *Electoral Law - An Interim Report*, 4 février 2016, http://www.lawcom.gov.uk/project/electoral-law/.
[286] Voir Isobel White, Neil Johnston et Elise Uberoi, *Referendum campaign literature*, Commons Briefing papers CBP-7678, 15 février 2017, http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7678.
[287] Voir The Electoral Commission, *The 2016 EU Referendum*, septembre 2016, http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/215279/2016-EU-referendum-report.pdf.
[288] Voir Isobel White, « *Televised debates between party leaders* », House of Commons Library, Standard Note, 30 mars 2015, http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05241/SN05241.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

concernés[289]. » Le Scottish National Party et Plaid Cymru ont tous deux dénoncé des problèmes de (non) attribution de temps de parole, le premier ayant saisi le tribunal pour demander une interdiction provisoire en lien avec la diffusion d'un débat en Ecosse (sa requête a échoué)[290]. Dans un article sur les débats télévisés, un universitaire s'est dit « frappé » par la manière relativement informelle dont sont négociées la tenue des débats et les règles qui les encadrent, la procédure étant essentiellement considérée comme une entreprise privée entre les partis politiques et les radiodiffuseurs[291]. Il est à noter que l'actuel Premier ministre, Theresa May, a exclu de participer à un débat électoral télévisé avec d'autres dirigeants politiques lors des élections anticipées de juin 2017[292].

7.4. Conclusion

Avec la tenue des élections régionales en mai 2017 et des élections législatives anticipées en juin 2017, les règles applicables à la couverture médiatique des élections focaliseront de nouveau l'attention au Royaume-Uni. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'Ofcom vient d'adopter de nouvelles règles relatives à la couverture électorale[293], et la Commission électorale a formulé de précieuses recommandations sur les règles applicables aux médias en ligne. Les élections de 2017 seront une bonne occasion de tester ces nouvelles règles et de voir si d'autres réformes sont nécessaires.

---

[289] Voir Ofcom, *Review of Ofcom list of major political parties for elections taking place on 7 May 2015*, par. 2.6, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/59169/major_parties.pdf#page=28.

[290] *Scottish National Party and Others* [2010] CSOH 56, http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2010/2010CSOH56.html. et BBC Trust, *Ad Hoc Appeal Committee—BBC Prime Ministerial Debate Joint appeal from the Scottish National Party and Plaid Cymru*, 21 avril 2010, http:/downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/appeals/ad_hoc/snp_pl_cymru/snp_pl_cymru.pdf.

[291] Voir Nick Anstead, « *Televised Debates in Parliamentary Democracies* », LSE Media Policy Brief 13, janvier 2015, http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-13-Televised-Election-Debates-in-the-UK.pdf.

[292] Jessica Elgot et Jane Martinson, « *Theresa May rules out participating in TV debates before election* », The Guardian, 18 avril 2017, https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/18/theresa-may-rules-out-participating-in-tv-debates-before-election.

[293] Voir le dernier bulletin d'Ofcom, *Ofcom Broadcast and On Demand Bulletin*, n° 327, 24 avril, p. 5 (*Election programming*), https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/101227/Issue-327-of-Ofcoms-Broadcast-and-On-Demand-Bulletin.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

8. IE - Irlande

Ingrid Cunningham, Université nationale d'Irlande

8.1. Introduction

Les médias jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement d'une démocratie. En règle générale, le rôle des médias irlandais (qu'ils soient traditionnels ou en ligne) lors d'élections et de référendums respecte le principe du droit à la liberté d'expression, consacré par l'article 40.6.1 i de la Constitution irlandaise et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. A cet égard, les médias sont le maillon grâce auquel le public est informé et peut interagir avec les questions mises en avant, permettant ainsi la pleine participation du public et l'éducation des électeurs à l'exercice de leurs droits démocratiques. Une autre fonction des médias irlandais dans le contexte d'élections et de référendums est celle de « chien de garde » ; elle est exercée par le biais de l'analyse et de la discussion des politiques proposées ainsi que par la production de reportages et articles consacrés à l'évolution des campagnes. En matière d'élections, les médias peuvent informer le public des réalisations et des échecs des candidats et du gouvernement ainsi que de leur efficacité, et donc faciliter le processus les contraignant à rendre des comptes. Les médias irlandais servent également à d'autres fins en fournissant une plateforme pour le gouvernement, les partis politiques et les candidats afin qu'ils puissent communiquer leurs politiques et leurs messages à l'électorat, en permettant aux partis et aux candidats de débattre les uns avec les autres, en présentant et analysant les résultats du vote et en surveillant le processus électoral lui-même.

8.2. La réglementation en vigueur

8.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

La loi de 2009 relative à la radiodiffusion détaille les exigences légales imposées aux radiodiffuseurs eu égard à leur couverture de l'information et des questions d'actualité, y compris leur couverture des élections et des référendums, même si ces domaines ne sont pas explicitement mentionnés. Les exigences générales imposées aux radiodiffuseurs en

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

ce qui concerne la couverture de l'information et des questions d'actualités sont énoncées à l'article 39(1) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion, qui prévoit que chaque radiodiffuseur « doit veiller à ce que toutes les actualités soient présentées d'une manière objective et impartiale, sans aucune expression de l'opinion du radiodiffuseur ». L'article 39(1)(b) prévoit également que chaque radiodiffuseur « doit veiller à ce que le traitement par radiodiffusion des actualités, y compris de questions qui sont de controverse publique ou l'objet d'un débat public, soit juste pour tous les intérêts concernés et à ce que le sujet traité soit présenté de façon objective et impartiale et sans aucune expression de son propre point de vue ». L'article 39(2) ajoute qu'un radiodiffuseur « ne doit pas être empêché de diffuser les spots politiques des partis, à condition que ledit radiodiffuseur n'accorde pas, en attribuant le temps d'antenne à ces spots, une préférence injuste à un quelconque parti politique »[294].

La Broadcasting Authority of Ireland (autorité irlandaise de la radiodiffusion – BAI) réglemente tous les contenus diffusés sur tous les radiodiffuseurs irlandais sous licence – qu'il s'agisse de programmes ou de contenu commercial. L'article 42 de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion impose à la BAI l'obligation légale de préparer, et de temps à autre de réviser, un ou plusieurs codes de la radiodiffusion régissant les normes et les pratiques à observer par les radiodiffuseurs. En 2013, la BAI a publié son code sur l'équité, l'objectivité et l'impartialité dans les programmes d'information et les actualités, qui traite des questions d'équité, d'objectivité et d'impartialité dans les programmes d'information et les actualités[295]. La règle 27 du code sur l'équité, l'objectivité et l'impartialité dans les programmes d'information et les actualités traite spécifiquement de la « couverture électorale et référendaire » et prévoit que : « La couverture d'une élection ou d'un référendum doit se conformer aux lignes directrices et aux codes de pratique publiés de temps à autre par la BAI ». En 2015, la BAI a publié des lignes directrices concernant le prochain référendum sur le mariage entre personnes du même sexe et l'âge minimal des candidats à la présidence de l'Irlande[296], et par la suite elle a également publié des lignes directrices relatives à l'élection générale de 2016[297].

8.2.1.1. Sondages d'opinion et sondages de sortie des urnes

Les récentes lignes directrices en matière de couverture des référendums et des élections générales de la BAI contiennent des dispositions identiques eu égard aux sondages d'opinion[298]. Les lignes directrices reconnaissent que « les sondages d'opinion sont un outil utile pour informer le public des intentions de vote », et lorsque ces sondages sont

[294] Loi de 2009 relative à la radiodiffusion, article 39 (2), http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/section/39/enacted/en/html.
[295] Le code a été préparé par la BAI conformément aux articles 42(1) et 42(2)(a), (b) et (e) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion, http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/section/39/enacted/en/html.
[296] BAI, « Guidelines in Respect of Coverage of Referenda », mars 2015, http://www.bai.ie/?ddownload=113476. Le référendum a eu lieu en mai 2015.
[297] BAI, « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, Les élections générales ont eu lieu en février 2016.
[298] BAI, « Rule 7 Guidelines in Respect of Coverage of Referenda », mars 2015, p. 8, . BAI, « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, p. 7, http://www.bai.ie/en/download/128775.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

utilisés dans le cadre de la couverture d'un référendum ou d'élections générales, leur mention doit être accompagnée de renseignements aidant les téléspectateurs ou les auditeurs à comprendre la signification du sondage d'opinion en question. Les lignes directrices précisent en outre que des informations sur la date du sondage, le nom des organisations l'ayant commandé et payé, l'organisation ayant procédé au sondage et le nombre de personnes interrogées doivent être communiquées à l'antenne. De plus, lorsqu'ils présentent les résultats de sondages d'opinion au public, « il est recommandé aux radiodiffuseurs de tenir compte non seulement de l'interprétation des résultats fournie par ceux ayant réalisé le sondage d'opinion, mais aussi de leur propre analyse des résultats ». Selon les lignes directrices en matière de couverture des référendums et des élections générales de la BAI, « [les résultats des] sondages à la sortie des urnes, qui sont effectués à l'extérieur des bureaux de vote le jour du scrutin, ne doivent être diffusés qu'après la fermeture des bureaux de vote[299].

8.2.1.2. Période de silence

En Irlande, les radiodiffuseurs radiophoniques et télévisuels doivent observer un moratoire sur la couverture des référendums et des élections. Ce moratoire est généralement applicable à partir de 14 heures le jour précédant celui du scrutin et dure jusqu'à la fermeture des bureaux de vote. Il s'étend à tous les domaines de la programmation, y compris les revues de presse, la couverture des sondages d'opinion, et l'annonce d'information. Les lignes directrices en matière de couverture des élections générales de la BAI prévoient que : « Il est interdit de diffuser une quelconque propagande électorale, référence à des questions liées à l'élection générale ou référence à cette dernière pendant que le moratoire est applicable »[300]. Une disposition similaire est incluse aux lignes directrices en matière de couverture des référendums de la BAI. Le moratoire sur la couverture des référendums s'applique « à tout le personnel à l'antenne, y compris, sans que cela soit limitatif, aux présentateurs et représentants d'intérêts et de groupes participant au référendum, y compris aux partis politiques »[301]. La BAI donne d'autres instructions aux radiodiffuseurs lors de l'examen de la façon dont il convient d'appliquer le moratoire pendant la couverture d'élections et de référendums et note, notamment, que « le moratoire ne vise pas à empêcher la couverture durant cette période d'informations et de questions d'actualité légitimes qui ne sont pas liées à l'élection générale/au référendum ». Toutefois, les radiodiffuseurs « doivent éviter de diffuser du contenu (y compris des actualités de dernière heure) que le radiodiffuseur pense viser à et/ou être susceptible d'influencer ou de manipuler la décision des électeurs pendant les périodes de moratoire ».

[299] BAI « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, p. 9 ; BAI, « Guidelines in Respect of Coverage of Referenda », mars 2015, p. 11, http://www.bai.ie/en/download/128775/.
[300] BAI, « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, p. 8,
[301] Ibid.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

8.2.1.3. Publicité politique

Les exigences en matière de publicité sont énoncées à l'article 41(3) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion de 2009, qui prévoit l'interdiction légale de toute publicité « à visée politique ». Cette interdiction s'applique à la publicité faisant partie de la couverture des référendums et des élections. Selon les lignes directrices en matière de couverture des élections générales de la BAI, dans ce contexte, « les radiodiffuseurs doivent s'assurer que la publicité est exempte de tout matériau faisant la promotion des candidats, des partis politiques ou d'intérêts à l'élection »[302]. Une disposition similaire figure dans les lignes directrices en matière de couverture des référendums de la BAI[303]. L'interdiction s'applique également à la publicité concernant « des événements, des notifications concernant des réunions ou autres événements » organisés par « des intérêts à l'élection dans le cadre de leurs activités » ou « par des intérêts au référendum dans le cadre de leur campagne ». Les deux séries de lignes directrices prévoient que pour déterminer si une publicité viole l'article 41(3) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion, « il est raisonnable pour les radiodiffuseurs de tenir compte des trois facteurs suivants : le contenu de la publicité ; le contexte dans lequel la publicité est diffusée ; et les objectifs de l'annonceur et de la campagne publicitaire »[304]. En 2016, la BAI a considéré qu'une plainte concernant une publicité télévisée coordonnée par l'Irish Wind Energy Association (IWEA) violait l'article 41(3) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion. La publicité avait été diffusée pendant la période ayant précédé les élections générales de 2016[305].

Une distinction importante entre la diffusion de publicités électorales dans le cadre de la couverture d'élections et de référendums figure à l'article 41(6) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion. En effet, ce dernier prévoit que les publicités diffusées à la demande de la Commission référendaire ne sont pas couvertes par l'interdiction visée à l'article 41(3) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion. Le Gouvernement irlandais nomme une Commission référendaire en vertu des lois référendaires ; ses fonctions sont variées et consistent notamment à sensibiliser le public à un référendum et à encourager les électeurs à voter. Sous réserve de la loi de 1998 relative aux référendums et de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion de 2009, le ministre des Communications, de l'Energie et des Ressources naturelles peut demander à RTÉ (le radiodiffuseur radiophonique et télévisuel national), à *TG4* (le radiodiffuseur de service public en langue irlandaise), et à la BAI d'organiser la répartition du temps d'antenne pour aider la Commission référendaire dans son rôle[306].

---

[302] Ibid., p. 7.
[303] BAI, « Guidelines in Respect of Coverage of Referenda », mars 2015, p. 9, http://www.bai.ie/?ddownload=113476.
[304] Ibid., p. 7 ; BAI, « Rule 7 Guidelines in Respect of Coverage of Referenda », mars 2015, p. 9, http://www.bai.ie/?ddownload=113476.
[305] Ingrid Cunningham, « Décision de la BAI au sujet d'une publicité à caractère politique d'une association en faveur de l'énergie éolienne », IRIS 2016-10/18, http://merlin.obs.coe.int/article.php?id=15699.
[306] Loi de 2009 relative à la radiodiffusion, article 106 (4), http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/html. Voir également la loi de 2009 relative à la radiodiffusion, article 185(1), (2) et (3).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

8.2.1.4. Spots politiques des partis

L'article 39(2) de la loi de 2009 indique que rien dans l'article 39(1)(a) ou (b) de la loi « ne doit empêcher un radiodiffuseur de diffuser les spots politiques des partis, à condition que ledit radiodiffuseur n'accorde pas, en attribuant le temps d'antenne à ces spots, une préférence injuste à un quelconque parti politique ». En vertu des lignes directrices en matière de couverture des élections générales de la BAI, les spots politiques des partis sont autorisés pendant les campagnes électorales, bien que les radiodiffuseurs ne soient pas obligés de les diffuser[307]. De même, les spots politiques des partis sont également autorisés au cours des campagnes référendaires en vertu de l'article 39(2) de la loi de 2009 relative à la radiodiffusion, dans la mesure où les radiodiffuseurs veillent à ce que le temps total alloué à ces spots soit équivalent au temps d'antenne égal dont jouissent les défenseurs et les adversaires des changements constitutionnels proposés. L'affaire *Coughlan c. The Broadcasting Complaints Commission et RTÉ*[308] a posé la question de savoir si l'inégalité du temps d'antenne attribué par *RTÉ* pour la promotion d'un camp du référendum de 1995 sur le divorce constituait une ingérence dans le processus démocratique. Dans la campagne précédant le référendum sur le divorce, RTÉ avait autorisé les cinq grands partis politiques – tous en faveur du « Oui » – à diffuser des spots politiques, et leur avait attribué 40 minutes de temps d'antenne. En revanche, le camp du « Non » ne bénéficiait que de dix minutes de temps d'antenne. La Haute cour a souligné la position unique de *RTÉ*, et a estimé qu'« un ensemble d'émissions partisanes ou sans opposition diffusées par le service national de radiodiffusion en faveur d'un camp constituait une ingérence dans le processus référendaire », et la Cour suprême a convenu que *RTÉ* avait agi de façon partiale en attribuant du temps d'antenne gratuit et sans opposition au camp du « Oui ».

Les séries de lignes directrices en matière de couverture des élections et des référendums de la BAI indiquent qu'un traitement similaire doit être accordé à tous les spots politiques des partis, dans leur introduction ainsi que dans leur conclusion. Les lignes directrices en matière de couverture électorale ajoutent que « ces spots ne peuvent être utilisés que par les partis politiques figurant dans le Registre des partis politiques »[309]. Dans l'affaire *McKenna c. An Taoiseach (n° 2)*[310], la Cour suprême a statué qu'il est illégal pour le gouvernement ou le Parlement de dépenser des fonds publics afin de promouvoir le point de vue officiel du gouvernement sur un référendum. Dans l'affaire *McKenna*, la cour a statué que l'attribution par l'Etat de près de 650 000 EUR pour promouvoir le « Oui » lors du référendum de 1995 sur le divorce constituait une violation du droit constitutionnel à l'égalité, à la liberté d'expression et au droit à un processus démocratique. Les principes de l'affaire *McKenna* ont été récemment appliqués dans

[307] BAI, « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, p. 8, http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued.
[308] *Coughlan c. The Broadcasting Complaints Commission et RTÉ* [2000] 3 I.R.1, .
[309] Ibid. Voir également l'article 25 de la loi électorale de 1992, remplacé par l'article 11 de la loi électorale de 2001 (modification), modifiée par la loi électorale de 2012 sur le financement politique (modification), http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/enacted/en/html.
[310] *McKenna c. An Taoiseach (No. 2)* [1995] 2 IR 10, http://www.supremecourt.ie/.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

l'affaire *McCrystal c. Minister for Children and Youth Affairs & Ors*[311], qui concernait la dépense de fonds publics lors d'une campagne référendaire de 2012 par le ministre des Enfants et de la Jeunesse. Le plaignant avait intenté une procédure au motif que certaines informations diffusées par le ministre au cours de la période précédant le référendum violaient la Constitution et les principes énoncés dans la décision *McKenna*. Sur les 3 millions d'EUR alloués au financement de l'organisation du référendum, 1,9 million d'EUR l'avaient été à la Commission référendaire et le reste, soit 1,1 million d'EUR, avait été mis à la disposition du ministre pour fournir des informations sur le référendum et encourager les gens à voter. La Cour suprême a constaté que certains documents publiés par le ministre « n'étaient pas équitables, égaux, impartiaux ou neutres » et montraient un mépris évident pour les principes énoncés dans la décision *McKenna*.

8.2.1.5. Equité, objectivité et impartialité

Les lignes directrices en matière de couverture électorale de la BAI font explicitement référence au « rôle important et précieux » joué par les radiodiffuseurs dans la « manière dont les informations sur une élection sont communiquées au public irlandais et discutées par ce dernier »[312]. Les lignes directrices relatives à l'élection générale de 2016 encourageaient les radiodiffuseurs à couvrir cette élection « de la façon la plus exhaustive possible » et à tenir compte de ce qui suit dans leur approche de la couverture : « Equité, objectivité et impartialité, qui peuvent être mises en œuvre par une variété de moyens, par exemple par la sélection des participants, le temps d'antenne accordé, la portée du débat, la structure du programme et la gestion du sujet par le présentateur, la composition de l'auditoire ou par d'autres moyens appropriés ». Les lignes directrices en matière de référendums, qui contiennent des dispositions similaires en ce qui concerne l'objectivité, etc., indiquent que les radiodiffuseurs devraient aborder la couverture en mettant l'accent sur les questions sur lesquelles le public est amené à se prononcer, plutôt que de simplement veiller à ce que les intérêts au référendum bénéficient d'un temps d'antenne équitable.

8.2.1.6. Débats télévisés

Dans la période ayant précédé l'élection générale de 2016, le radiodiffuseur de service public *RTÉ* a défini un critère selon lequel un parti doit compter au moins trois députés à la Chambre basse du Parlement dissous *Dáil Éireann* pour recevoir une invitation à participer à son débat du 15 février 2016. Le Green Party, qui n'avait pas de députés (après les avoir tous perdus en 2011), a contesté, sans succès, devant la Haute Cour l'exclusion de son chef, Eamon Ryan, du débat [313]. Dans l'affaire *Kivlehan c. Radio Telefis*

[311] *McCrystal c. Minister for Children and Youth Affairs & Ors* [2012] IESC 53, http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2012/H419.html

[312] BAI, « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, p. 5, http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued/.

[313] Ingrid Cunningham, « Un parti politique perd une contestation juridique sur le débat télévisé des chefs de parti avant l'élection », IRIS 2016-419, http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/4/article19.fr.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Eireann,[314] la Haute Cour a considéré que, bien que les décisions *McKenna c. An Taoiseach (NO2)* et *Coughlan c. Broadcasting Complaints Commission* fassent « autorité » eu égard à la question en cause, elles n'étaient pas « déterminantes », « principalement parce qu'il ne peut pas être dit qu'une quelconque partie a le droit constitutionnel de participer au débat télévisé »[315]. Le juge Baker de la Haute Cour a estimé, en l'espèce, qu'il incombe au radiodiffuseur d'exercer son jugement éditorial quant à la structuration des programmes et à la couverture de l'élection.

8.2.1.7. Utilisation des médias sociaux par les radiodiffuseurs

Les lignes directrices en matière de couverture des élections et des référendums de la BAI contiennent une section spécifique consacrée aux médias sociaux[316]. Ces lignes directrices rappellent aux radiodiffuseurs qu'ils sont tenus de disposer de politiques et de procédures appropriées pour la gestion des contributions apportées via les médias sociaux. Ces « politiques et pratiques doivent être appliquées lorsqu'il est fait référence à l'antenne aux médias sociaux dans le contexte de » la couverture des élections générales et des référendums[317]. Les lignes directrices en matière de couverture électorale de la BAI interdisent « aux radiodiffuseurs d'avaliser des candidats à une élection, des partis politiques participants ou des intérêts à une élection ». Elles interdisent également au personnel d'avaliser des candidats à une élection, des partis politiques participants ou des intérêts à une élection[318]. Une disposition analogue en ce qui concerne l'aval donné par les radiodiffuseurs et leur personnel figure dans les lignes directrices relatives aux référendums[319]. Quelques semaines avant le référendum sur le mariage de 2015, *RTÉ* interdisait à son personnel d'exprimer son avis sur les médias sociaux avant le référendum sur le mariage dans une tentative de demeurer impartial. Un présentateur a renoncé à présenter la seule émission LGBT de *RTÉ* du fait des restrictions. *RTÉ* a aussi mis en garde un comédien qui avait violé l'interdiction en appelant à voter « Oui » au référendum.

8.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

La loi de 2009 relative à la diffamation reconnaît officiellement le Press Council of Ireland (Bureau de la presse d'Irlande), organe non statutaire indépendant chargé de maintenir

---

[314] *Kivlehan c. Radio Telefis Eireann* [2016] IEHC 88, http://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2016/H88.html.
[315] *Kivlehan c. Radio Telefis Eireann* [2016] IEHC 88, par. 44.
[316] BAI, « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, p. 7 ; BAI, « Guidelines in Respect of Coverage of Referenda », mars 2015, p 8, http://www.bai.ie/?ddownload=113476.
[317] Ibid.
[318] BAI, « Rule 27 Guidelines General Election Coverage », novembre 2015, p. 6, http://www.bai.ie/en/guidelines-on-coverage-of-the-general-election-issued/.
[319]BAI, « Guidelines in Respect of Coverage of Referenda », mars 2015, p. 8, http://www.bai.ie/?ddownload=113476.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

des normes professionnelles et déontologiques minimales dans la presse ; ces normes sont énoncées dans une annexe de la loi. La loi prévoit également que le Press Council est habilité à recevoir, entendre et statuer sur les plaintes concernant la conduite de ses membres et aussi de nommer un médiateur de la presse chargé d'enquêter, d'entendre et de statuer sur les plaintes déposées auprès du Press Council concernant la conduite de ses membres[320]. La loi relative à la diffamation prévoit que le Press Council doit adopter un code de normes[321].

Bien que le code du Press Council ne mentionne pas spécifiquement la couverture médiatique des élections ou des référendums, les principes qu'il énonce ont une incidence indirecte sur la présentation de ces événements. Par exemple, en matière d'actualités et d'information, le code prévoit que « la presse doit œuvrer en permanence à la vérité et à l'exactitude ». Le code indique également que « la presse est en droit de défendre avec force ses propres avis sur des sujets et que les commentaires, conjectures, rumeurs et rapports non confirmés ne doivent pas être présentés comme des faits ». Le principe 5 reconnaît également que : « Les personnes publiques ont droit au respect de leur vie privée ». Toutefois, la publication de détails pertinents sur la vie privée de personnes publiques pourrait être justifiée lorsque l'information révélée a trait à la validité de leur conduite, à la crédibilité de leurs déclarations publiques, à la valeur de leurs avis exprimés publiquement ou est autrement dans l'intérêt public ». Enfin, alors que la publicité politique est interdite dans les médias radiodiffusés, aucune restriction similaire n'est imposée à la presse.

8.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

8.2.3.1. Protection et confidentialité des données

En 2016, le Data Protection Commissioner (DPC), l'autorité de protection des données irlandaises, a publié des lignes directrices adressées aux candidats aux élections, et à leurs représentants, et concernant le démarchage, la protection des données et le marketing électronique dans le cadre de l'élection générale de 2016[322]. Ces lignes directrices traitent des sites web (y compris les sites web des partis) et des « cookies », et indiquent que si un site web utilise des cookies pour collecter des informations sur les personnes, il doit « communiquer [ce fait] clairement à l'utilisateur, en précisant les conditions d'utilisation des cookies et un moyen de donner ou de refuser son consentement ». Ces lignes directrices prévoient également que les candidats doivent « [v]eiller [à ce que] les sites web incluent des déclarations relatives à la protection de la

[320] Loi de 2009 relative à la diffamation, annexe 2, article 8(1) et (2), http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/31.
[321] Loi de 2009 relative à la diffamation, annexe 2, article 10.
[322] Data Protection Commissioner, « Canvassing, Data Protection and Electronic Marketing », 1er février 2016, https://www.dataprotection.ie/docimages/documents/DPCanvasGuide.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

vie privée claires et visibles, indiquant aux utilisateurs qui vous êtes, quelles sont les données personnelles que vous recueillez, et ce que vous allez faire avec leurs données ».

8.2.3.2. Communication politique électronique

Le DPC[323] a envoyé une lettre d'orientation à tous les partis politiques pour les élections européennes et locales de mai 2014 intitulée « Restrictions imposées aux sollicitations/marketing direct électroniques ». Cette lettre précisait que : « Les lois sur la protection des données couvrent les communications écrites avec les électeurs en prévoyant que les restrictions imposées au marketing direct ne s'appliquent pas aux publipostages/publications directs effectués dans le cadre des activités politiques par un parti politique ou ses membres, ou un candidat à des fonctions politiques électives ». La lettre indiquait que, lors de précédentes campagnes électorales, le DPC avait reçu un nombre important de plaintes émanant de particuliers et concernant la réception de messages, courriels et appels téléphoniques non sollicités envoyés par des partis politiques et candidats à une élection. Dans de nombreux cas, l'individu n'avait eu aucun contact antérieur avec le parti politique ou le candidat en question et s'inquiétait de la façon dont ses coordonnées avaient été obtenues. Des enquêtes menées par la suite par le DPC ont révélé que ses coordonnées avaient été obtenues à partir de sources telles que des clubs sportifs, amis, collègues et écoles. La lettre soulignait que « l'obtention de données à caractère personnel dans quelque circonstance que ce soit constituerait une violation des lois sur la protection des données, dans la mesure où la personne concernée ne donnerait pas son consentement à ce que ses coordonnées soient obtenues et utilisées de cette façon ». La lettre précisait que l'Irlande a signé et applique les dispositions réglementaires de 2011 des Communautés européennes (réseaux et services de communications électroniques) (Protection des renseignements personnels et les communications électroniques)[324] et que, par conséquent, les candidats et les partis politiques doivent respecter les lignes directrices légales concernant l'utilisation de moyens électroniques pour transmettre des messages électoraux. Les points clés de ces dispositions réglementaires sont les suivants : éviter l'envoi de messages électoraux par des moyens électroniques à des personnes autres que celles (telles que les membres du parti) qui ont consenti à recevoir de tels messages ; s'assurer que les personnes qui ont donné leur consentement avant d'être contactées ou ont opté pour une telle réception l'ont fait au cours des douze derniers mois ou ont renouvelé ce consentement ; ne pas essayer d'obtenir ou d'utiliser des coordonnées auprès de tiers. Les dispositions réglementaires prévoient en outre que lorsque l'enquête du DPC sur une plainte reçue établit que des infractions ont été commises, le contrevenant peut être poursuivi et, si reconnu coupable par un tribunal de première instance, peut se voir condamné à une amende allant jusqu'à 5 000 EUR au titre de chaque infraction commise.

[323] Le rôle et les fonctions du Data Protection Commissioner sont énoncés dans les lois de 1988 et 2003 relatives à la protection des données, http://www.irishstatutebook.ie/eli/2003/act/6/enacted/en/html.
[324] S.I. n° 336/2011, http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/si/336/made/en/print.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

8.3. Les nouveaux enjeux

En 2012, la BAI a statué sur une plainte déposée par l'ancien candidat à la présidentielle Seán Gallagher au sujet du débat présidentiel diffusé sur la chaîne de télévision *RTÉ One* ainsi que d'un programme radiophonique diffusé le lendemain. M. Gallagher soutenait que la diffusion d'un tweet provenant de ce qui avait été erronément décrit comme la « campagne Martin McGuinness pour président » n'était pas équitable, et « indiquait un manque d'objectivité et une partialité à l'égard du candidat » ; la BAI en a convenu[325].

Les plateformes de médias sociaux ont élargi le champ des sujets pouvant être abordés lors d'une campagne. Selon l'universitaire Derek Greene, lors de l'élection générale de 2016 en Irlande, les médias sociaux étaient plus présents que jamais, plus de 70 % des candidats ayant un compte Twitter, contre 57 % pour les élections générales de 2011. Toutefois, il n'est pas établi que ce fait ait influencé le résultat. Ses recherches indiquent qu'aucun parti à l'élection générale de 2016 n'a réussi à capter l'attention en ligne à un degré similaire à celui atteint pendant le référendum sur le mariage, au cours duquel l'engagement en ligne avait joué un rôle important dans le résultat[326].

8.4. Conclusion

L'examen de la réglementation applicable aux médias en Irlande pendant les élections et les référendums indique clairement que les médias radiodiffusés, en particulier la télévision, sont soumis aux règles les plus complètes et les plus détaillées, probablement en raison de l'omniprésence de ces médias. Il convient de noter que les tribunaux veillent à ne pas outrepasser le droit des médias à la liberté d'expression, en particulier lorsque les radiodiffuseurs doivent prendre des décisions éditoriales eu égard au contenu de l'élection. Enfin, en ce qui concerne les médias en ligne, il convient de mentionner le renforcement du rôle du Data Protection Commissioner lors des élections.

[325] Damien McCallig, « Diffusion d'un "tweet" non vérifié préjudiciable à un candidat à l'élection présidentielle », IRIS 2012-5/27, http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/5/article27.fr.html.
[326] Derek Greene, « Most candidates used Twitter but its influence unknown », *The Irish Times*, 29 février 2016, http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/most-candidates-used-twitter-but-its-influence-unknown-1.2553043 See insights4news.ucd.ie (University College Dublin).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

9.IT - Italie

Ernesto Apa, Portolano Cavallo Studio Legale

Marco Bassini, Université Bocconi

9.1. Introduction

La législation italienne applicable aux communications à caractère politique lors des campagnes électorales et référendaires repose sur le principe du « pluralisme de l'information » et sur le droit à la liberté de l'information, qui constituent la pierre angulaire constitutionnelle de la réglementation italienne en matière de médias. Ces principes fondamentaux imposent que tout citoyen ait accès à une pluralité de points de vue culturels et politiques. La législation italienne se doit par conséquent d'offrir aux représentants des diverses formations politiques une égalité d'accès aux médias.

Contrairement à d'autres pays européens, la législation italienne qui réglemente les communications à caractère politique diffusées par les médias dans le cadre des campagnes électorales et référendaires est relativement récente. En effet, le premier texte de loi visant à réglementer les communications à caractère politique n'a été mis en place qu'en 2000, lors de l'entrée en vigueur de la loi n° 28 du 22 février 2000 (Dispositions générales relatives à l'égalité d'accès aux médias lors des campagnes électorales et référendaires et aux communications à caractère politique, communément appelée « loi *Par Condicio* »[327]).

9.2. La réglementation en vigueur

La loi relative à l'égalité de traitement (loi *Par Condicio*) énonce un ensemble détaillé et complet de dispositions qui visent à réglementer la présence des médias, ainsi que la couverture médiatique des candidats, des personnalités politiques et des partis politiques.

S'agissant précisément des dispositions applicables aux campagnes électorales et référendaires, la loi *Par Condicio* comporte des dispositions relatives à « l'égalité de temps

[327] *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, Legge 22* febbraio *2000, n. 28, in Gazzetta Ufficiale 2000, 43* (loi n° 28 du 22 février 2000, publiée au Journal officiel n° 43, 2000), http://www.camera.it/parlam/leggi/00028l.htm.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

d'antenne » applicables aux médias, ainsi que des règles de procédures qui s'appliquent aussi bien aux médias radiodiffusés qu'à la presse écrite. Certaines dispositions particulières règlent par ailleurs la publication de sondages par l'ensemble des médias, qu'ils soient radiodiffusés ou non. Il revient en outre, lors des campagnes électorales et référendaires, à l'Autorité italienne des communications (AGCOM – *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*) et à la commission parlementaire pour la radiodiffusion de service public (la « commission RSP ») de publier des règlements ad hoc qui précisent les dispositions de la loi *Par Condicio*[328] qui s'appliquent respectivement aux radiodiffuseurs privés et au radiodiffuseur de service public, à savoir la RAI, *Radio Televisione Italiana*.

Pour ce qui est des « périodes de réserve », la législation italienne interdit toute forme de « propagande » à caractère politique la veille et le jour du scrutin électoral ou référendaire. Les radiodiffuseurs radiophoniques et télévisuels privés ont alors l'interdiction de diffuser tout contenu ayant trait à la campagne électorale[329].

Bien que la loi *Par Condicio* ne comporte pas de disposition similaire, l'AGCOM et la commission RSP appliquent aux médias le principe d'une « période de réserve » lorsqu'elles adoptent leurs réglementations respectives[330]. L'AGCOM et la commission RSP étendent en règle générale cette interdiction légale aux émissions à caractère politique, en interdisant la diffusion de tout programme à caractère politique la veille et le jour du scrutin.

9.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

9.2.1.1. Les programme d'information et les programmes à caractère politique

La loi *Par Condicio* énonce diverses dispositions relatives aux programmes d'information et aux programmes à caractère politique, qui entrent en application à compter de l'annonce officielle de la campagne électorale ou référendaire, jusqu'à la fin du scrutin.

Les « programmes à caractère politique »[331] englobent les émissions, débats, tables rondes, la présentation des candidats et des programmes électoraux, les entretiens et tout autre programme prévoyant la confrontation d'opinions politiques et de candidats[332].

---

[328] Article 2, alinéa 5, de la loi *Par Condicio*.
[329] Article 9-bis du Décret-loi n° 807 du 6 décembre 1984, tel que transposé par la loi n° 10 du 4 février 1985.
[330] Pour la résolution la plus récente, voir la Résolution n° 448/16/CONS de l'AGCOM et la Résolution de la commission RSP du 11 octobre 2016, adoptée dans le cadre du référendum constitutionnel qui s'est tenu en décembre 2016, https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnIodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_assetEntryId=5961306&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_type=document.
[331] Article 4 de la loi *Par Condicio*.
[332] Article 2, alinéa 2, de la loi *Par Condicio*.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Les programmes à caractère politique dans le cadre desquels les candidats et les partis politiques présentent leurs programmes électoraux sont soumis à une stricte égalité de temps d'antenne. Les radiodiffuseurs qui souhaitent proposer des émissions politiques (par exemple, des débats ou des tables rondes) doivent en informer l'AGCOM dans un délai de cinq jours à compter de la date de l'annonce officielle d'une campagne électorale ou référendaire. Les radiodiffuseurs radiophoniques et télévisuels sont en outre autorisés à proposer des émissions consacrées à des partis politiques. Toutefois, seul le radiodiffuseur de service public a *l'obligation* de proposer des émissions consacrées aux partis politiques. Les radiodiffuseurs radiophoniques ou télévisuels qui souhaitent proposer des émissions consacrées à des partis politiques doivent notifier à la commission RSP et à l'AGCOM que leur grille des programmes comportera ce type d'émissions, 15 jours avant la diffusion des émissions en question. La radiodiffusion de programmes à caractère politique et d'émissions consacrées à des partis politiques est disponible gratuitement et n'est pas assimilée à une forme de publicité au sens des restrictions applicables en matière de publicité. Les radiodiffuseurs privés ne sont pour leur part pas tenus de proposer des émissions consacrées à des partis politiques, mais s'ils souhaitent diffuser ce type de programmes, ils doivent alors le faire gratuitement pour l'ensemble des partis politiques. Cette option vise à garantir l'égalité des chances de tous les partis politiques : comme les fonds et ressources financières dont ils disposent peuvent présenter des écarts considérables, le caractère payant de ces émissions pourrait effectivement porter atteinte au principe d'égalité des chances, en fonction de leurs moyens respectifs[333].

Des obligations moins strictes sont prévues pour les programmes d'information, comme les actualités et les bulletins d'information. Ils ne sont en effet soumis à aucun principe d'égalité de temps d'antenne, mais ont toutefois l'obligation de fournir au grand public des informations objectives et de respecter une obligation d'impartialité, d'équité et d'exactitude.

Enfin, les programmes autres que les programmes d'information, comme les programmes de divertissement, doivent quant à eux s'abstenir, jusqu'à la fin du scrutin, d'exprimer toute suggestion ou préférence de vote pour les élections et les référendums. Plus généralement, les programmes autres que les programmes d'information ne doivent en aucune manière influencer le vote des électeurs[334].

Il convient d'observer que, pour ce qui est des élections législatives, la loi n° 515 du 10 décembre 1993 (Règlementation des campagnes électorales des élections législatives), est également applicable[335]. L'article 1, aliéna 5, de cette loi précise qu'à compter de l'annonce officielle d'une campagne électorale jusqu'à la fin du scrutin, les fournisseurs de médias sont tenus, si besoin est et afin de satisfaire aux exigences

[333] Voir, à ce propos, G. Gardini, *Le regole dell'informazione: principi giuridici, strumenti, casi,* Milan, 2005, page 261.
[334] Article 5 de la loi *Par Condicio*.
[335] *Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, Legge del 10 diciembre 1993 no. 515, in Gazzetta Ufficiale no. 292* (Règlementation des campagnes électorales des élections législatives, loi n° 515 du 10 décembre 1993, publiée au Journal officiel n° 292), http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/12/14/093G0598/sg.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

d'impartialité et d'exhaustivité de l'information, de limiter, dans les programmes d'information qui relèvent de leur responsabilité éditoriale, la participation des candidats aux élections, des membres des partis politiques, ainsi que des membres du Gouvernement, des conseils régionaux et des gouvernements régionaux. Pour tous les autres programmes, la participation et la couverture médiatique des personnes susmentionnées sont interdites. Des dispositions particulières sont en outre applicables aux radiodiffuseurs locaux.

9.2.1.2. Les sondages d'opinion

L'article 8 de la loi *Par Condicio* prévoit plusieurs restrictions applicables aux sondages, qui sont précisées par le Règlement relatif à la publication et à la diffusion des sondages sur les médias (le « Règlement relatif aux sondages ») adopté par l'AGCOM dans la cadre de sa Résolution n° 256/10/CSP du 9 décembre 2010[336]. Ce Règlement interdit, notamment jusqu'à la fin du scrutin, de rendre compte de tout sondage réalisé dans les 15 jours qui précèdent le jour de l'élection, même si d'autres sondages ont été réalisés avant cette date. Cette interdiction englobe les intentions de vote, les sondages relatifs aux préférences politiques et toute question posée aux personnes interrogées, qui peuvent avoir, même si elle n'est pas scientifiquement mesurable, une influence sur l'opinion publique et, en conséquence, sur les résultats des élections et des référendums[337]. Au cours de cette même période, il est également interdit de rendre compte des déclarations de tiers au sujet des sondages, sauf si les résultats de ces sondages étaient déjà connus du public avant la période de 15 jours[338]. En tout état de cause la publication des résultats de sondages doit être conforme aux dispositions procédurales énoncées par le Règlement relatif aux sondages. Toute publication de résultats de sondages doit notamment s'accompagner d'une notice d'information, dans laquelle doivent figurer un certain nombre d'informations précises.

9.2.1.3. Respect de la législation et sanctions

Lors de la tenue d'une élection ou d'un référendum, il revient à l'AGCOM de veiller au respect des dispositions énoncées par la loi *Par Condicio* et par les règlements publiés par l'AGCOM et la commission RSP. L'AGCOM peut agir de sa propre initiative ou lorsqu'elle

---

[336] Annexe A à la Résolution de l'AGCOM n° 256/10/CSP instituant le Règlement relatif à la publication et à la diffusion des sondages sur les médias, https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnIodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_assetEntryId=657860&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_type=document.

[337] Article 2 du Règlement relatif aux sondages.

[338] Article 7 du Règlement relatif aux sondages. Voir, par exemple, la Résolution n° 161/09/CSP de l'AGCOM, https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnIodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_assetEntryId=846697&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_type=document.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

est saisie d'une plainte. Lorsqu'une infraction est constatée, l'AGCOM peut ordonner au radiodiffuseur contrevenant de suspendre la diffusion de ses programmes qui enfreignent la législation. Au besoin, l'AGCOM peut également ordonner l'adoption de mesures visant à remédier à cette situation, y compris en allouant une plage précise de la grille des programmes aux parties concernées. L'AGCOM peut également infliger des amendes, mais uniquement en cas de non-respect répété de ses ordonnances.

9.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

L'article 7 de la loi *Par Condicio* précise les dispositions qui s'appliquent à la presse écrite à compter du début de la campagne électorale ou référendaire jusqu'à l'avant-veille du scrutin électoral ou référendaire. Pendant cette période, les médias de la presse écrite doivent notamment indiquer en temps utile s'ils souhaitent publier des publicités à caractère politique afin que les candidats et les partis politiques soient sur un pied d'égalité pour faire leur demande de publication. Dans ce cas de figure la loi *Par Condicio* autorise uniquement les différentes formes de publicité suivantes : (i) les annonces de débats, de tables rondes, de conférences ou de discours ; (ii) les publicités visant à illustrer les programmes électoraux des partis/groupes politiques et des candidats ou des groupes de candidats ; et (iii) les comparaisons entre différents programmes de candidats.

Contrairement aux médias radiodiffusés qui doivent observer le principe « d'égalité de temps d'antenne », la presse écrite n'est soumise à aucune disposition équivalente. Par ailleurs, les dispositions relatives à la publication des sondages, examinées au paragraphe 9.2.1.2 s'appliquent également à la presse écrite.

9.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référndum

Bien que la loi *Par Condicio* figure parmi les textes législatifs les plus récemment adoptés en Europe afin de réglementer la participation à des émissions télévisées et la couverture médiatique des personnalités politiques et des partis politiques, elle ne prévoit aucune disposition spécifiquement applicable aux médias en ligne. Les dispositions relatives à la publication des sondages s'appliquent en revanche également aux médias en ligne.

En outre, le Règlement relatif aux sondages prévoit expressément que son champ d'application englobe les versions en ligne des médias radiodiffusés et de la presse écrite. En 2013, l'AGCOM avait à ce titre interdit une application de téléphonie mobile qui avait publié des sondages[339], en affirmant que la capacité de diffusion des informations

[339] Voir communiqué de presse de l' AGCOM du 6 février 2013,

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

relatives aux élections en question était si importante que ces actes de communication équivalaient à une publication au sens de l'article 8. Cette décision conduit à penser que l'interdiction de publication de sondages vaut pour l'ensemble des moyens de communication par internet.

Cette disparité entre les médias en ligne et les autres médias soulève un certain nombre de questions sur le plan du droit. L'utilisation d'internet a permis de mettre en place de nouveaux formats qui ne relèvent pas du champ d'application des dispositions en vigueur auxquelles seuls les médias radiodiffusés ou la presse écrite sont tenus de se conformer. Cette différence de traitement a donné lieu à une situation particulièrement intéressante en 2010 : face à l'adoption par l'AGCOM de dispositions très strictes applicables aux médias radiodiffusés et à la presse écrite pour les élections régionales[340], une personnalité de la télévision italienne, Enrico Mentana, avait décidé de diffusé son talk-show *Mentana Condicio* sur le site web d'un grand quotidien italien, le *Corriere della Sera*[341].

9.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums

En matière d'autorégulation, l'Italie n'a adopté aucun code, aucune pratique ni disposition non contraignante (« *soft law* ») visant à garantir aux candidats ou partis politiques une égalité d'accès aux médias lors des campagnes électorales et référendaires.

9.3. Les nouveaux enjeux

9.3.1. Le chevauchement des compétences de l'AGCOM et de la commission RSP

Lors d'une campagne électorale ou référendaire, l'AGCOM et la commission RSP mettent en œuvre des dispositions de la loi *Par Condicio* au moyen d'une réglementation *ad hoc* applicable respectivement aux radiodiffuseurs privés et au radiodiffuseur de service public (RAI). La loi *Par Condicio* ne prévoit toutefois aucune forme de coordination de différents moyens d'action. Cette situation peut dans la pratique poser un certain nombre

---

https://www.agcom.it/documents/10179/539985/Comunicato+stampa+06-02-2013/392388be-19eb-45c0-9329-1fb97c73abb6?version=1.0.

[340] Résolution n° 25/10/CSP de l'AGCOM.

[341] Voir *Corriere della Sera*, *«Mentana condicio», il dibattito è sul web*, 10 mars 2010, http://www.corriere.it/politica/10_marzo_10/mentana-condicio-dibattiti-corriere-it_d00f847e-2c6f-11df-b239-00144f02aabe.shtml .

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

de problèmes, puisque l'AGCOM et la commission RSP peuvent émettre des règlements différents, qui s'appliquent pourtant à des acteurs du secteur des média concurrents sur un même marché. C'est précisément ce qui s'est passé en 2010 avec l'adoption par l'AGCOM et la commission RSP de dispositions *ad hoc* relatives aux programmes d'information.

A cette occasion, l'AGCOM et la commission RSP avaient adopté une réglementation qui régissait la présence sur les médias des personnalités et partis politiques lors des élections locales. La commission RSP avait publié son règlement applicable au radiodiffuseur de service public (RAI)[342] avant l'AGCOM. Ce texte comportait toutefois une disposition inhabituelle au sujet des programmes d'information, libellée comme suit :

> *Les programmes d'information, à l'exception des bulletins d'information, sont soumis aux dispositions qui régissent les émissions politiques.*

Cette disposition était également contraire à la loi *Par Condicio*. En effet, l'article 2, alinéa 2, de la loi précise expressément que les dispositions relatives aux émissions politiques ne sont pas applicables aux programmes d'information.

L'AGCOM avait donc le choix entre deux solutions : (i) soit étendre cette même disposition aux radiodiffuseurs privés, et donc enfreindre la législation, (ii) soit réglementer les programmes d'information par des dispositions différentes de celles qui régissent les émissions politiques, ce qui aurait obligé des radiodiffuseurs concurrents à se conformer à des dispositions différentes.

L'AGCOM a finalement choisi de prendre, au moyen de sa Résolution du 24 février 2010[343], une disposition qui, comme celle de la commission RSP, étendait la réglementation qui régit les émissions politiques aux programmes d'information.

Le tribunal administratif régional (*Tribunale Amministrativo Regionale*) du Latium a cependant jugé cette disposition illégale, au motif qu'elle était contraire à l'article 2 de la loi *Par Condicio*[344]. L'AGCOM a en conséquence annulé sa disposition, ce qui a eu pour effet de soumettre les programmes d'information diffusés par les radiodiffuseurs privés à des dispositions différentes de celles qui étaient applicables aux émissions politiques.

---

[342] Règlement adopté le 9 février 2010.
[343] Résolution n° 25/10/CSP de l'AGCOM.
[344] Tribunal administratif régional du Latium, ordonnances n° 1179/2010, https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=L5RZ3KIWQXDBAMR4XEQNCKWRR4&q, et n° 1180/2010 https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=QVT5QFK6SCVKF53IFADTUR4Q6U&q.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

9.3.2. Questions diverses

Les fausses déclarations faites au sujet des candidats, susceptibles d'être diffusées par les médias radiodiffusés, la presse écrite et les médias en ligne, font l'objet d'un débat de société et d'un débat juridique houleux en Italie. Certains épisodes controversés se sont produits assez récemment à l'occasion de campagnes électorales, lorsque de fausses informations ont été propagées au sujet de la réputation des candidats : cela a notamment été le cas en 2010, où le candidat finalement élu maire de Milan, M. Giuliano Pisapia, a été faussement accusé d'avoir un casier judiciaire au cours d'un débat avec son concurrent.

Ces situations ne font l'objet d'aucune législation particulière ; les dispositions générales en matière de diffamation leur sont donc applicables. La propagation de fausses informations a cependant considérablement augmenté[345] en raison de la montée du populisme et de l'utilisation croissante d'internet et des médias sociaux à des fins politiques. A l'issue du référendum constitutionnel de décembre 2016, cette question a fait l'objet d'un intense débat, qui s'est traduit par un certain nombre de propositions visant à prévenir les fausses informations, en engageant la responsabilité des plateformes de médias. La sénatrice Adele Gambaro a récemment présenté une proposition de loi extrêmement controversée (« DDL Gambaro »)[346]. Ce texte vise à incriminer la diffusion des fausses informations, ainsi que des informations tendancieuses ou exagérées.

9.4. Conclusion

Bien que la loi *Par Condicio* et les résolutions pertinentes de l'AGCOM et de la commission RSP offrent un ensemble de dispositions précises applicables aux médias radiodiffusés et à la presse écrite lors des campagnes électorales et référendaires, certaines lacunes restent à combler à propos des médias en ligne.

Si aucune mesure n'était prise pour y remédier efficacement, la situation survenue en 2010 pourrait aisément se reproduire, ce qui risquerait de nuire au pluralisme et à la concurrence des médias sur le marché de la radiodiffusion.

Le cadre actuellement en vigueur semble trop spécifique aux radiodiffuseurs classiques et moins précis au sujet de la presse écrite, il néglige en même temps les caractéristiques propres aux médias en ligne, qui sont parfois difficilement conciliables avec ce cadre juridique. Même si l'AGCOM et la commission RSP sont habilitées à émettre une réglementation particulière, la loi *Par Condicio* pourrait sans doute être améliorée en tenant compte du fait, d'une part, qu'internet est différent des autres formes de médias et, d'autre part, que les mêmes contenus proposés par les médias radiodiffusés et la presse

[345] Voir, entre outre, H. Allcott, M. Gentzkow, 'Social Media and Fake News in the 2016 Election', mars 2017, https://web.stanford.edu/~gentzkow/research/fakenews.pdf.
[346] Sénat de la République italienne, projet de loi n° 2688 du 7 février 2017, http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01006504.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

écrite peuvent désormais être diffusés sur internet, notamment sur les réseaux sociaux. Il serait donc utile d'adopter une approche plus globale à cet égard.

Au vu de ces éléments, le président sortant de l'AGCOM a appelé en 2012 à la mise en œuvre de certaines mesures législatives visant à garantir l'égalité d'accès aux médias, en affirmant qu'il était indispensable de réexaminer le cadre juridique en vigueur pour tenir compte de la nouvelle place qu'internet occupe au sein des médias[347].

[347] Rapport de fin de mandat de l'AGCOM pour la période 2005-2012, https://www.AGCOM.it/documents/10179/539825/Pubblicazione+02-05-2012/5c288e0d-9e62-44e4-959c-da948bc31ffb?version=1.0.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

10. NL - Pays-Bas

Anne Bruna et Max Rozendaal, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

10.1. Introduction

Comme dans d'autres pays, le paysage médiatique néerlandais a changé : les médias traditionnels ont été délaissés au profit des médias en ligne. L'innovation numérique et de nouveaux modèles de journalisme jouent désormais un rôle important. L'importance des médias imprimés diminue et seuls deux journaux sérieux nationaux, *de Volkskrant* et *Trouw*, parviennent encore à élargir leur lectorat. Dans le domaine de la radiodiffusion publique, NOS (*Nederlandse Omroep Stichting*) est le principal organisme de radiodiffusion général et la plus importante marque associée à l'information hors ligne des Pays-Bas. Alors que le temps consacré à regarder la télévision diminue, les émissions à la demande ou en ligne gagnent en popularité. Parmi les médias en ligne, www.nu.nl (appartenant à Sanoma) est le site web d'actualités néerlandais le plus populaire, suivi par www.nos.nl[348].

Au début du XXI[e] siècle, les partis politiques possédaient leurs propres médias à travers lesquels ils développaient leurs idées et leurs politiques. Par exemple, les catholiques diffusaient leur message via le journal *de Volkskrant* et la station de radio KRO (*Katholieke Radio Omroep*) ; les protestants avaient le journal *Trouw* et la station de radio NCRV (*Nederlandse Christelijke Radio Vereniging*) ; et les socialistes parlaient par l'intermédiaire du journal *Het Vrije Volk* et la station de radio VARA (*Vereniging Arbeiders Radio Amateurs*). Toutefois, le paysage médiatique actuel semble très différent : aucun organisme de radiodiffusion ne représente un parti politique donné. De plus, avec la montée des médias sociaux, l'exposition sélective semble être devenue à nouveau plus fréquente[349].

Aux Pays-Bas, le système médiatique repose largement sur l'autorégulation. Toutefois, certaines garanties constitutionnelles sont importantes pour le système médiatique, notamment la garantie de la liberté d'expression. Comme principe de base,

[348] N. Newman, *Reuters Institute Digital News Report 2016,* Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford 2016, p. 5, http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf.
[349] F. J. Zuiderveen Borgesius e.a., « Algoritmische verzuiling en filter bubbles: een bedreiging voor de democratie? », *Computerrecht* 2016/173, p. 4.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

journalistes et responsables de programme sont libres d'écrire, de publier et de diffuser ce qu'ils souhaitent – le gouvernement ne peut pas contrôler leurs publications à l'avance[350].

10.2. La réglementation en vigueur

10.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

La loi néerlandaise relative aux médias (*Mediawet*) contient des règles spécifiques concernant la radiodiffusion en période électorale. Elle est complétée par des règles générales applicables aux médias et pouvant avoir une certaine influence dans un contexte politique[351].

En règle générale, la loi relative aux médias prévoit que les médias radiodiffusés de service public ont la « mission de service public » d'informer le public sur les questions relatives à « l'information, la culture [et] l'éducation »[352]. NOS, qui est le principal radiodiffuseur générique, est tenu de proposer du contenu média aux radiodiffuseurs publics nationaux dans le domaine de l'information, du sport et des événements[353]. En outre, les règles régissant la couverture des événements d'importance majeure pour la société sont essentielles dans un contexte politique. Ces règles prévoient que les événements d'importance pour la société néerlandaise ou ayant une signification culturelle spéciale doivent être diffusés sur les chaînes de télévision « gratuites »[354].

En vertu de l'article 6.1 de la loi relative aux médias, les partis politiques qui ont obtenu un ou plusieurs sièges aux dernières élections de la chambre des députés ou du sénat se voient attribuer un temps d'antenne fixe sur les chaînes nationales généralistes. Le temps d'antenne qui leur est alloué est déterminé par l'Autorité des médias (*Commissariaat voor de Media*). En outre, les partis qui participent aux élections législatives dans toutes les circonscriptions électorales ou qui participent aux élections du Parlement européen se voient également allouer un certain temps d'antenne par l'Autorité des médias. Pour les dernières élections de mars 2017, ces partis ont bénéficié de 18 minutes de temps d'antenne à la télévision et de 20 minutes de temps d'antenne à la radio[355]. Ce temps d'antenne ne peut être utilisé que pour la diffusion de contenu politique et ne peut

[350] Article 7, Constitution néerlandaise, http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15.
[351] Mediawet 2008 (loi relative aux médias de 2008), http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2017-02-01.
[352] Article 2.1, loi relative aux médias.
[353] Article 2.34a, loi relative aux médias.
[354] Article 5.1, loi relative aux médias.
[355] Commissariaat voor de Media, Politieke partijen geïnformeerd over zendtijd voor verkiezingen, 14 février 2017, https://www.cvdm.nl/nieuws/politieke-partijen-geinformeerd-over-zendtijd-voor-verkiezingen/.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

pas être alloué aux partis politiques reconnus coupables de discrimination ou de discours de haine[356].

En ce qui concerne le temps de radiodiffusion commerciale alloué aux partis politiques sur les chaînes commerciales, les règles générales énoncées au troisième chapitre de la loi relative aux médias s'appliquent. La loi relative aux médias contient des règles spécifiques concernant la publicité politique. Ces règles prévoient que les radiodiffuseurs, qu'ils soient publics ou privés, ne sont pas autorisés à bénéficier d'un financement pour la radiodiffusion d'informations politiques[357].

Aucune restriction spécifique ne s'applique au type de contenu politique pouvant être diffusé en période électorale. Toutefois, les règles générales de la loi relative aux médias peuvent entraîner des restrictions au contenu des émissions diffusées par les partis politiques dans certaines circonstances. S'il est laissé à NOS une grande liberté dans son appréciation des sujets à traiter, il est toutefois tenu de garantir le pluralisme[358]. Cette question a fait l'objet d'un examen approfondi dans une affaire jugée en février 2017 par le tribunal de première instance d'Amsterdam. La question était de savoir si la décision de NOS de ne pas inviter un petit parti politique à participer à un débat électoral était légale. Le tribunal de première instance a cité plusieurs motifs justifiant la décision selon laquelle NOS avait agi de façon illégale, les plus importants étant la restriction de la liberté de parole ou l'utilisation abusive de la liberté journalistique. Selon le tribunal, aucun de ces motifs ne s'appliquait. L'utilisation abusive de la liberté de la presse ne s'appliquerait que si NOS avait tenté d'influencer les résultats des élections par sa décision de ne pas inviter, sans bonne raison, le parti en question à participer. Ce n'était pas le cas, dans la mesure où le choix de NOS avait été transparent et suffisamment neutre[359].

10.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

La législation néerlandaise ne contient aucune règle spécifique relative au rôle des médias imprimés lors des campagnes électorales. Toutefois, les règles générales du droit civil et du droit de la responsabilité civile, qui sont fondées sur la Convention européenne des droits de l'homme, prévoient la mise en balance des différents droits fondamentaux, tels que la liberté d'expression et la protection de la vie privée. Dans le même temps, il est accordé de l'importance au rôle de la presse dans une société démocratique et à la liberté de la presse dans sa couverture des affaires politiques. En outre, plusieurs codes de

[356] Articles 6.4 et 6.2(1) de la loi relative aux médias.
[357] Article 2.106(3)(a) et article 3.15 (2) de la loi relative aux médias.
[358] Article 2.34a de la loi relative aux médias, et Memorie van Toelichting bij de Mediawet (exposé des motifs, loi relative aux médias), https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30571/kst-30571-3?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4.
[359] Vzr. Rechtbank Amsterdam 28 februari 2017, IEF 16620; ECLI:NL:RBAMS:2017:1151 (Forum voor Democratie tegen NOS).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

conduite néerlandais imposent aux journalistes d'adopter une position indépendante eu égard aux partis politiques. Par exemple, le Code du journalisme (*Code voor de Journalistiek*) prévoit que « Le journaliste devra, s'il est associé à un parti politique… mentionner cette relation dans son article lorsque cela est pertinent au regard de l'article »[360].

Les partis politiques sont libres d'acheter des espaces publicitaires dans les journaux et autres médias imprimés. Le chef du parti VVD l'a notamment fait pour les élections de 2017 en publiant une lettre ouverte dans les grands journaux[361].

Les articles 6:194 et 6:194a du Code civil néerlandais relatifs à la publicité trompeuse et comparative ne s'appliquent pas à la publicité payée par les partis politiques, car ces articles ne couvrent que l'offre de biens ou de services – ils ne s'appliquent pas aux « publicités idéologiques ».

Le Code néerlandais de la publicité (*Stichting Reclame Code*), code d'autorégulation régissant les publicités, s'applique aux annonces publicitaires publiées dans les médias imprimés[362]. L'un des principes fondamentaux du Code néerlandais de la publicité est que les publicités commerciales doivent être clairement identifiables comme telles et que les publicités commerciales ne doivent pas être trompeuses.

Par le passé, plusieurs affaires relatives à des publicités politiques ont été portées devant la Commission du code de la publicité (*Reclame Code Commissie*). En 2012, la Commission du code de la publicité a rejeté une plainte déposée contre le parti VVD concernant une publicité télévisée consacrée à la question des allégements fiscaux pour les salariés[363]. Elle a estimé qu'il convient de faire preuve de prudence avec les publicités politiques.

Dans une autre affaire, la Commission du code de la publicité a examiné une plainte déposée contre le parti *Jonge Socialisten*, dont les publicités avaient imité le style adopté par le parti VVD pour ses propres affiches publicitaires. Le logo et le slogan du VVD avaient également été copiés. La Commission du code de la publicité a considéré que les affiches étaient des parodies et n'avaient pas été collées aux endroits réservés pour les affiches politiques. Elle a estimé qu'il était évident que les affiches n'avaient pas vraiment été produites par le VVD. La Commission du code de la publicité a rejeté la plainte[364].

---

[360] Vereniging van Journalisten, Code voor de Journalistiek, par. 11, https://www.nvj.nl/ethiek/ethiek/code-journalistiek.
[361] Raoul du Pré, « Rutte promoveert 'pleur op' tot campagnethema », de Volkskrant, 23 janvier 2017, http://www.volkskrant.nl/politiek/rutte-promoveert-pleur-op-tot-campagnethema~a4452158/.
[362] https://www.reclamecode.nl/nrc/pagina.asp?paginaID=0&deel=2.
[363] Stichting Reclame Code, 2012/00789B, 30 octobre 2012, https://www.reclamecode.nl/webuitspraak.asp?ID=86436&acCode.
[364] Stichting Reclame Code, 2012/00832, 8 octobre 2012, https://www.reclamecode.nl/webuitspraak.asp?ID=85113&acCode.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

10.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

La loi néerlandaise ne réglemente pas spécifiquement les médias en ligne pendant les élections et les référendums. Toutefois, en vertu de la règle générale énoncée par l'article 11.7 de la loi relative aux télécommunications (*Telecommunicatiewet*), les messages politiques ne peuvent pas être transmis par des moyens automatisés (c'est-à-dire, sans intervention humaine) sans le consentement préalable de l'abonné ou de l'utilisateur concerné[365]. En outre, le Code relatif à la publicité sur les médias sociaux (*Reclamecode Social Media*)[366], qui est un code d'autorégulation, impose des restrictions à d'éventuelles publicités politiques clandestines sur les médias sociaux. L'élément clé du Code relatif à la publicité sur les médias sociaux est que tout paiement, que ce soit en argent ou en nature, reçu par l'utilisateur d'un média social pour la diffusion d'un message commercial doit être déclaré. Ce code vise à assurer une plus grande transparence dans l'utilisation de la publicité sur les médias sociaux. A ces fins, la divulgation des liens financiers entre l'utilisateur d'un média social[367] et un annonceur est réglementée et il est interdit de cibler et d'encourager les enfants de moins de 12 ans à promouvoir des produits et services dans les médias sociaux[368]. En outre, il est interdit d'induire les consommateurs en erreur sur les médias sociaux, par exemple en créant de fausses identités en ligne pour publier des avis sur des produits[369]. L'utilisation de fausses identités en ligne par les partis politiques a été un thème des élections de 2017. Un journal a révélé que le parti Denk utilisait de fausses identités en ligne pour participer à des discussions en ligne sur Facebook et Twitter[370].

10.2.4. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums

Alors que le système médiatique aux Pays-Bas est fortement influencé par plusieurs instruments d'auto- et de corégulation, aucun de ces instruments ne met particulièrement l'accent sur le rôle des médias pendant les campagnes électorales. Les codes généraux régissant les médias sont le Code de journalisme (de l'Union des journalistes néerlandais), le Code des journalistes néerlandais (de la Société néerlandaise des rédacteurs), et les

[365] Wet van 19 oktober 1998, houdende regels inzake de telecommunicatie (loi relative aux télécommunications), http://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2017-03-10.
[366] Stichting Reclame Code, Reclamecode Social Media (RSM), https://www.reclamecode.nl/nrc/pagina.asp?paginaID=289%20&deel=2.
[367] Article 3, Reclamecode Social Media.
[368] Article 5, Reclamecode Social Media.
[369] Article 4, Reclamecode Social Media.
[370] Andreas Kouwenhoven and Hugo Logtenberg, « Nep-aanhang is online actief voor politieke partij Denk », NRC, 10 février 2017, https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/10/nep-aanhang-online-actief-voor-denk-6642349-a1545568.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Lignes directrices du Conseil de la presse néerlandais[371]. La publicité est aussi fortement influencée par l'auto-réglementation. La Commission du code de la publicité a également rendu plusieurs décisions relatives à la publicité politique (comme discuté ci-dessus).

10.3. Les nouveaux enjeux

Récemment, dans la période ayant précédé les élections de mars 2017, NOS a annoncé avoir décidé de montrer plus de retenue dans la publication des résultats de sondages d'opinion quant à l'attribution des sièges à la Chambre des députés, après avoir constaté que certains sondages n'étaient pas fiables[372].

En outre, de nombreuses discussions ont porté sur les « fake news » (fausses informations), et en particulier sur leur capacité à influencer les résultats des élections. Le site www.Peiling2017.nl a publié plusieurs sondages sur Twitter et sur son site web. Ces sondages ont été retwittés par un politicien du parti *Forum voor Democratie*, un nouveau parti politique qui, en 2017, participait pour la première fois à des élections. Des journalistes ont relevé que les sondages de www.Peiling2017.nl n'avaient aucune base réelle, et se fondaient uniquement sur l'avis de l'entrepreneur responsable du site web[373].

Un autre sujet de préoccupation a trouvé son origine dans la publication par Geert Wilders, du parti PVV, d'une image d'Alexander Pechtold, du parti D66. L'image d'origine[374] représentait une manifestation au Royaume-Uni qui avait eu lieu alors que M. Wilders tenait une conférence de presse pour son dernier film politique, *Fitna*. L'image tweetée par M. Wilders remplaçait l'un des manifestants au premier plan par une image de M. Pechtold[375].

Bien que le droit néerlandais n'impose pas de restrictions spécifiques au matériel produit par les médias pendant les élections, la jurisprudence récente s'est notamment concentrée sur la recevabilité de certaines déclarations. L'affaire la plus célèbre à cet égard concernait la déclaration du chef du PVV, Geert Wilders, « Voulez-vous plus ou moins de Marocains ? », faite au cours d'un discours télévisé. Cette déclaration a été jugée par le tribunal de première instance de La Haye en décembre 2016 comme constituant une incitation à la discrimination et a dès lors été déclarée illégale car elle équivalait à un

---

[371] Vereniging van Journalisten, Code voor de Journalistiek, https://www.nvj.nl/ethiek/ethiek/code-journalistiek.
Genootschap van Hoofdredacteuren, Code voor de Journalistiek, http://genootschapvanhoofdredacteuren.nl/code-voor-de-journalistiek/.
Raad voor de Journalistiek, Leidraad van de Raad voor de Journalistiek, https://www.rvdj.nl/leidraad.

[372] Marcel Gelauff, « NOS nog terughoudender over peilingen Tweede Kamer », NOS Nieuws, 16 décembre 2016, http://nos.nl/artikel/2148608-nos-nog-terughoudender-over-peilingen-tweede-kamer.html.

[373] Mark Misérus and Robert van der Noordaa, « Nu duikt ook de neppeiling op: politici trappen in 'knutselwerkjes' », 7 mars 2017, http://www.volkskrant.nl/politiek/nu-duikt-ook-de-neppeiling-op-politici-trappen-in-knutselwerkjes~a4470825/.

[374] Gettyimages, « Controversial Dutch Politician Geert Wilders Arrives In The UK », 16 octobre 2009, http://www.gettyimages.nl/license/91933602.

[375] Geert Wilders, « D66 wil Amsterdam afsplitsen als de verkiezingsuitslag tegenvalt », Twitter, 5 février 2017, https://twitter.com/geertwilderspvv/status/828502461421850624.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

discours de haine. Cela montre que l'absence de règles spécifiques applicables au contenu médiatique aux Pays-Bas n'empêche pas d'imposer aux politiciens certaines restrictions sur la base de règles plus générales[376].

10.4. Conclusion

Comme énoncé ci-dessus, les règles régissant l'utilisation des médias par les partis politiques en période électorale sont rares. Chaque parti disposant d'un siège à la Chambre des députés bénéficie d'un certain temps de publicité à la télévision et à la radio nationales. Le Code néerlandais de la publicité joue un rôle dans la réglementation de la publicité commerciale. Il s'agit d'un code d'autorégulation. La Commission du code de la publicité se charge de son respect, avec retenue, en particulier lorsque des publicités politiques sont concernées. Au cours des élections de 2017, les médias sociaux ont joué un rôle plus important que jamais auparavant, ce qui a également soulevé plusieurs problèmes, notamment eu égard aux fausses informations et aux faux sondages susceptibles d'influencer les résultats des élections. Il reste à voir si cette question fera l'objet de nouvelles mesures réglementaires dans les années à venir et, dans l'affirmative, de quelle façon.

[376] Rechtbank Den Haag, 9 décembre 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014, http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=18353.
Voir Leon Trapman, « Condamnation du politicien néerlandais Geert Wilders pour insulte collective et incitation à la discrimination », IRIS 2017-2/25, http://merlin.obs.coe.int/iris/2017/2/article25.en.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

11. PL - Pologne

Beata Klimkiewicz, Université Jagellon

11.1. Introduction

En Pologne, la couverture médiatique des campagnes électorales est principalement réglementée par

a) la Constitution de la République de Pologne de 1997[377], qui garantit la liberté d'expression et des médias[378] ;
b) la loi de 1984 relative à la presse, qui définit les pratiques de la presse et des journalistes[379] ;
c) la loi de 1992 sur la radiodiffusion, qui encadre les radiodiffuseurs et les fournisseurs de services de médias audiovisuels[380] , ainsi que
d) la loi de 2011 sur le code électoral[381] et la loi de 2003 sur les référendums nationaux[382], qui énoncent des règles générales concernant les élections et les référendums, en particulier les campagnes électorales et référendaires.

Par ailleurs, le Code pénal[383] de 1997 couvre les délits de diffamation et d'outrage qui peuvent faire l'objet de sanctions dans le cadre de procédures pénales.

[377] Constitution de la République de Pologne (*Konstytucja RP*) adoptée le 2 avril 1997, Journal officiel 1997, n° 78, article 483, http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm. Une traduction française est disponible sous http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/francuski/kon1.htm.
[378] Articles 14 (liberté de la presse et des médias) et 54 (liberté d'expression, interdiction de toute censure).
[379] Loi relative à la presse (*Ustawa Prawo Prasowe*) adoptée le 26 janvier 1984, Journal officiel 1984 n° 5, article 24, as amended. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024
[380] Loi de 1992 sur la radiodiffusion (*Ustawa o Radiofonii i Telewizji*) adoptée le 29 décembre 1992 dans sa version amendée, Journal officiel 1993, n° 7, article 34, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034.
[381] Code électoral de 2011 (*Ustawa Kodeks Wyborczy*) adopté le 5 janvier 2011, Journal officiel 2011, n° 21, article 112, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112.
[382] Loi de 2003 sur les référendums nationaux (*Ustawa o Referendum Ogólnokrajowym*) adoptée le 14 mars 2003, Journal officiel 2003, n° 57, article 507, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030570507.
[383] Code pénal du 6 juin 1997, Journal officiel, 1997, n° 88, article 553, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970880553.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

11.2. La réglementation en vigueur

11.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

En Pologne, le secteur de la radiodiffusion est réglementé par la loi de 1992 sur la radiodiffusion[384], qui s'applique aux radiodiffuseurs de la télévision et de la radio (privés, publics et sociaux), ainsi qu'aux fournisseurs de services de médias audiovisuels. L'autorité de régulation chargée de superviser et de surveiller les opérations des radiodiffuseurs et des fournisseurs de services de médias audiovisuels est le Conseil national de la radiodiffusion (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* - KRRiT), créé en 1993. L'article 213 de la Constitution polonaise de 1997 dispose que le rôle du KRRiT est de garantir la liberté d'expression, le droit à l'information et l'intérêt public dans le domaine de la radio et de la télévision.

En ce qui concerne les élections et les référendums, la réglementation des médias radiodiffusés comprend :

a) les règles générales encadrant les campagnes électorales prévues par la loi de 2011 sur le code électoral dans sa version modifiée[385] ;
b) les règles générales encadrant les campagnes référendaires prévues par la loi de 2003 sur les référendums nationaux[386] ;
c) les règles établies par la loi de 1992 sur la radiodiffusion obligeant les médias de service public à diffuser des programmes liés aux élections et
d) plusieurs règlements élaborés par le KRRiT qui régissent essentiellement les procédures de présentation par les médias publics, en période électorale, des opinions concernant les questions centrales du débat public. Les mesures pertinentes peuvent être classées par thèmes : périodes de réserve et sondages d'opinion, publicité politique, émissions politiques consacrées aux partis et débats télévisés.

11.2.1.1. Périodes de silence et sondages d'opinion

Les périodes de réserve et la diffusion des résultats des sondages d'opinion par les radiodiffuseurs sont réglementées par la loi de 2011 sur le Code électoral dans sa version modifiée. L'article 107 (1) du Code énonce qu'« il est interdit de faire campagne le jour

[384] Loi de 1992 sur la radiodiffusion (*Ustawa o Radiofonii i Telewizji*) adoptée le 29 décembre 1992, dans sa version amendée Journal officiel 1993, n° 7, article 34, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034.
[385] Code électoral de 2011 (*Ustawa Kodeks Wyborczy*) adopté le 5 janvier 2011, Journal officiel 2011, n° 21 article 112, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112.
[386] Loi de 2003 sur les référendums nationaux (*Ustawa o Referendum Ogólnokrajowym*) adoptée le 14 mars 2003, Journal officiel 2003, n° 57, article 507, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030570507.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

du scrutin et dans les vingt-quatre heures précédant ce scrutin, ce qui inclut la tenue de meetings, l'organisation de marches et de manifestations, la tenue de discours et la diffusion de matériel électoral ». L'article 39 (1) de la loi de 2003 sur les référendums nationaux interdit toute forme de campagne référendaire, notamment la couverture par la radiodiffusion des activités de campagne, dans les vingt-quatre heures précédant le jour du scrutin et toute la journée du scrutin jusqu'à sa clôture.

En ce qui concerne les sondages d'opinion et les sondages à la sortie des urnes, l'article 115 de la loi de 2011 sur le Code électoral interdit la diffusion au public des résultats des enquêtes pré-électorales, des sondages d'opinion concernant les intentions de vote et les résultats des élections, ainsi que les sondages effectués le jour du scrutin, au cours des vingt-quatre heures précédant le scrutin et jusqu'à la clôture du scrutin. Une fois le vote terminé, les résultats provisoires peuvent être diffusés. De même, l'article 41 (1) de la loi de 2003 sur les référendums nationaux interdit la publication des résultats de tous les sondages d'opinion portant sur le référendum au cours des vingt-quatre heures précédant le scrutin et jusqu'à la clôture du scrutin.

11.2.1.2. Publicité politique

La publicité politique n'est ni interdite, ni limitée dans les médias radiodiffusés en période de campagne électorale, mais doit, comme tout autre contenu ou message publicitaire radiodiffusé, se conformer aux règles générales établies par la loi de 1992 sur la radiodiffusion. L'achat et l'utilisation de la publicité politique sont autorisés aussi bien dans les médias publics que dans les médias commerciaux privés. Cependant, les « aspects liés à la tarification » de la propagande électorale payante sont régis par l'article 119 de la loi de 2011 sur le Code électoral. L'article 119 dispose que les émissions électorales payantes doivent être diffusées dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent à toutes les commissions électorales aussi bien dans les médias de service public (article 119 (2)) que dans les organes de radiodiffusion privés (article 119 (3)). En outre, l'article 119 (4) dispose que :

> *Les tarifs appliqués à la diffusion d'émissions électorales payantes ne peuvent être supérieurs à ceux de la publicité ordinaire et doivent être établis conformément aux tarifs adoptés le jour de l'annonce de l'élection.*

Les commissions électorales sont des instances enregistrées auprès de l'autorité électorale concernée et habilitées à désigner des candidats aux élections. Les commissions électorales peuvent être constituées respectivement d'au moins une quinzaine de citoyens ayant le droit de vote, ou d'une organisation, d'un parti politique ou d'une coalition de partis politiques[387].

[387] Loi sur le Code électoral de 2011 (la définition et les modalités de mise en place des commissions électorales sont spécifiées à l'article 11 de la loi).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

11.2.1.3. Spots politiques des partis

Pour ce qui concerne la publicité politique dans les médias radiodiffusés en Pologne, l'« obligation relative au contenu », c'est-à-dire l'obligation de diffuser des émissions consacrées aux partis politiques en période électorale, ne s'applique qu'aux médias de service public. A cet égard, en vertu de la loi de 1992 sur la radiodiffusion, les médias de service public ont pour mission de permettre aux organismes participant aux élections du *Sejm* (chambre basse du Parlement polonais), du Sénat, des gouvernements locaux, du Parlement européen (article 24(1)) et de la présidence de la République de Pologne (Article 24(2)), de présenter leurs programmes électoraux à la radio et à la télévision de service public selon des modalités fixées par des dispositions distinctes. De même, les organismes participant à une campagne référendaire à l'échelle nationale ont le droit de présenter leurs programmes respectifs à la radio et à la télévision de service public selon des modalités fixées par des dispositions distinctes (article 24(3)).

Il convient toutefois de préciser que les organismes auxquels fait référence l'article 24 doivent être enregistrés en tant que « commissions électorales », telles qu'elles sont visées à l'article 117(1) de la loi de 2011 sur le Code électoral, pour que leurs programmes électoraux puissent être présentés gratuitement. Les dispositions générales relatives à l'obligation pour les médias de service public de diffuser gratuitement les programmes électoraux de toutes ces commissions électorales officiellement enregistrées sont couvertes par les articles 116-122 de la loi de 2011 sur le Code électoral. Ces dispositions a) précisent, entre autres, la définition des « émissions électorales » et le mode de répartition des émissions électorales entre les médias de service public (article 116 bis) ; b) garantissent la diffusion gratuite des émissions électorales (article 117(1)) ; c) énumèrent les questions devant être précisées par un règlement KRRiT (adopté le 12 juillet 2011), telles que l'heure à laquelle les programmes électoraux doivent être diffusés gratuitement et les modalités de partage du temps (répartition du temps d'antenne pour les émissions produites par les partis politiques - article 117(6)), et d) énoncent les règles régissant la répartition des émissions électorales payantes et de la publicité politique (article 119). Les radiodiffuseurs publics doivent également permettre à la Commission électorale nationale et aux commissaires électoraux de présenter (gratuitement) des informations, des éclaircissements et des messages connexes concernant les élections (article 122(1)). Par ailleurs, la loi de 2011 sur le Code électoral précise les règles régissant la couverture par les radiodiffuseurs publics des campagnes électorales pour le Sejm[388] (articles 252-254), le Sénat[389] (articles 284 à 285), la Présidence de la République (articles 326 à 327), le Parlement européen (articles 347 à 348), les conseils régionaux (articles 411 à 412) et les mairies (articles 491 à 491a). Ces règles concernent principalement la répartition du temps d'antenne entre les commissions électorales pour leurs émissions respectives.

[388] Chambre basse du Parlement polonais.
[389] Chambre haute du Parlement polonais.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le KRRiT a adopté le 12 juillet 2011[390] un règlement consacré à plusieurs problèmes. Ce règlement prévoit notamment que les émissions électorales peuvent être diffusées gratuitement pendant la période allant du quinzième jour précédant le jour du scrutin jusqu'au dernier jour de la campagne électorale (article 1(2)). En outre, le règlement précise la durée, en heures et en minutes, à réserver pour les émissions électorales sur les chaînes de télévision et les stations de radio d'audience régionale et nationale - ainsi que sur les chaînes régionales de la télévision polonaise (*Telewizja Polska*) et les stations de radio publiques régionales - dans le cas des élections au Sejm (articles 4-8), au Sénat (article 916), à la Présidence de la République de Pologne (articles 17-22), au Parlement européen (articles 22-27), aux conseils municipaux et régionaux et aux parlements régionaux (articles28-33), et aux fonctions de maire (articles 34-39). Le chapitre III du règlement décrit en détail la procédure régissant l'attribution des horaires et la durée des émissions électorales, qui repose principalement sur le principe d'égalité (dans le cas des élections nationales) et de proportionnalité (dans le cas de élections régionales et locales). Le chapitre IV du règlement prescrit les modalités de préparation, d'enregistrement et de diffusion des émissions électorales et définit les rôles respectifs des partis politiques, de leurs commissions électorales et des médias de service public.

Outre ce règlement, le KRRiT a adopté le 24 avril 2003 un règlement[391] sur les procédures relatives à la présentation sur les chaînes de télévision et les stations de radio publiques des positions des partis politiques, des syndicats et des organisations patronales sur des thèmes centraux du débat public. Ce règlement régit la couverture des points de vue, des discussions, des analyses, des déclarations et des réflexions, ainsi que des événements liés à l'activité des partis politiques, des syndicats et des organisations patronales.

11.2.1.4. Débats télévisés

Les débats sont reconnus comme constituant un type de contenu spécifique que la télévision polonaise est tenue de diffuser (en complément des émissions électorales décrites ci-dessus) en vertu de la loi de 2011 sur le Code électoral et d'un règlement du KRRiT adopté le 6 juillet 2011 concernant les principes et procédures détaillés pour l'organisation des débats à la télévision polonaise. L'article 120(1) de la loi de 2011 sur le Code électoral dispose que la télévision polonaise a l'obligation d'organiser des débats télévisés a) entre les représentants des commissions électorales qui ont inscrit leurs listes

[390] Règlement du Conseil national de la radiodiffusion, adopté le 12 juillet 2011, concernant la durée et le régime d'allocation des séquences de diffusion des émissions électorales gratuites, les modalités concernant l'allocation de temps d'antenne, le cadre d'inscription et le mode de préparation et de diffusion des émissiions électorales sur les services publics de radio et de télévision, http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations (traduction uniquement disponible en anglais).

[391] Règlement du Conseil national de la radiodiffusion, adopté le 24 avril 2033, concernant les procédures liées à la présentation sur les chaînes de télévision et les stations de radio publiques des positions des partis politiques, des syndicats et des organismes d'employeur sur des thèmes centraux du débat public http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations (traduction uniquement disponible en anglais).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

de candidats dans toutes les circonscriptions aux élections législatives ou aux élections du Parlement européen dans la République de Pologne, et b) entre les candidats aux élections présidentielles. L'article 120(2), qui fait référence au règlement du KRRiT consacré à cette question, établit que la télévision polonaise doit veiller au respect du principe d'égalité dans la présentation des diverses positions et opinions dans le cadre du débat. Le règlement du KRRiT adopté le 6 juillet 2011 et consacré aux principes et procédures détaillés concernant l'organisation des débats à la télévision polonaise expose en détail les modalités correspondantes, notamment les conditions qui régissent les programmes nationaux (article 1(1)) et qui garantissent que chaque représentant ou candidat participe à ce type de débat dans des conditions équitables (article 5).

11.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

11.2.2.1. Periodes de silence et sondages d'opinion

Les « périodes de réserve » et la diffusion des résultats des sondages d'opinion par la presse écrite sont encadrés par des règles similaires à celles des médias radiodiffusés - c'est-à-dire par la loi de 2011 sur le Code électoral (article 107(1)) et la loi de 2003 sur les référendums nationaux (article 39(1)). Les deux lois interdisent de faire campagne le jour du scrutin et au cours des 24 heures précédant le jour du scrutin. En ce qui concerne les sondages d'opinion et les sondages à la sortie des urnes, l'article 115 de la loi de 2011 sur le Code électoral et l'article 41(1) de la loi de 2003 sur les référendums nationaux interdisent, comme dans le cas de la radiodiffusion, la diffusion au public le jour du scrutin et au cours des 24 heures précédant le jour du scrutin des résultats des sondages pré-électoraux et des sondages sur les intentions de vote.

11.2.2.2. Diffusion de fausses informations

Le contenu de la presse, défini par l'article 111 (1) de la loi de 2011 sur le Code électoral comme le « contenu électoral diffusé dans la presse[392] », relève de procédures judiciaires spécifiques (rapides) en cas de diffusion de fausses informations. L'article 111(1) considère formellement comme des contenus électoraux « les affiches, les prospectus et les slogans, ainsi que les discours ou toute autre forme de propagande électorale. » Lorsqu'un contenu électoral contient de fausses informations, le tribunal d'instance compétent doit statuer dans les vingt-quatre heures sur toute demande de rectification de fausses informations et son jugement est immédiatement exécutoire (article 111(2)). Tout recours contre la décision du tribunal d'instance doit être déposé dans les vingt-quatre

[392] La définition de la « presse » figure à l'article 7(2) de la loi de 1984 relative à la presse (*Ustawa Prawo Prasowe*) adoptée le 26 janvier 1984, Journal officiel 1984, n° 5, article 24, dans sa version amendée. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

heures, et la cour d'appel doit examiner l'affaire dans un nouveau délai de vingt-quatre heures - sa décision est immédiatement exécutoire (article 111(3)). La publication d'un rectificatif, d'une réponse ou d'excuses doit intervenir au plus tard dans les quarante-huit heures suivant l'annonce du jugement ; la décision du tribunal doit spécifier dans quels médias le rectificatif, la réponse ou les excuses doivent être publiés (article 111(4)).

11.2.2.3. Diffamation

En Pologne, la diffamation est sanctionnée par une peine allant jusqu'à un an de prison[393] en vertu de l'article 212 du Code pénal de 1997. Cependant, certaines dispositions du Code pénal peuvent être interprétées comme protégeant davantage les fonctionnaires que les citoyens ordinaires[394]. L'usage et l'interprétation judiciaires de l'article 212 soulèvent régulièrement des objections de la part des journalistes, de leurs organisations, de certaines ONG, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et du KRRiT. En 2011 - à l'occasion de la condamnation de deux journalistes en vertu de l'article 212 -, le KRRiT déclarait : « Il est inquiétant de voir que les responsables politiques tentent de régler leurs comptes avec la presse par le biais du droit pénal[395]. » Les affaires polonaises de calomnie et de diffamation ont été portées à plusieurs reprises devant la Cour européenne des droits de l'homme et dans un certain nombre de cas, une violation de l'article 10 a pu être établie[396]. L'abrogation de l'article 212 a été réclamée par divers organismes (notamment par le Commissaire aux droits de l'homme) représentant les journalistes, les médias et la société civile en 2011[397], puis en 2014 et, plus récemment, en septembre 2016. Les procédures visant son abrogation ont été rejetées en mars 2017 par la Commission sénatoriale en charge des droits de l'homme, de l'Etat de droit et des pétitions. Le nombre de cas de diffamation et d'insultes imputés aux médias dans l'espace public a diminué au cours des deux ans précédant les dernières élections de 2015[398] ; néanmoins, au premier semestre 2016, on a pu voir une recrudescence des affaires de ce type, qui se chiffraient à une cinquantaine fin juin de cette année[399]. Dans son rapport final de synthèse sur les élections législatives de 2015,

---

[393] Code pénal du 6 juin 1997, Journal officiel, 1997, n°°88, article 553, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970880553.

[394] Notamment les articles 135.2, 226.1, 226.3. Code pénal du 6 juin 1997.

[395] PAP (2016) *KRRiT odpowiada na oświadczenie TVP (komunikat)* (réponse du KRRiTà la déclaration de TVP (communiqué), disponible sur http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/52208,,krrit-odpowiada-na-oswiadczenie-tvp-(komunikat).

[396] Voir notamment CEDH (2015),affaire Marian Maciejewski c. Pologne du 13 janvier 2015 (dossier n° 34447/05), http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-150228, CEDH (2014) affaire Stankiewicz et autres c. Pologne du 14 octobre 2014 (dossier n° 48723/07), http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-147014, CEDH (2012) affaire Jucha et Żak contre Pologne du 23 octobre 2012 (dossier n° 19127/06), http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113919.

[397] Dans le cadre de la campagne « Retrait de l'article 212 », https://pl-pl.facebook.com/wykresl212

[398] OSCE (2016) *Republic of Poland: Parliamentary Elections*, 25 octobre 2016, Rapport de mission d'évaluaton électorale de l'OSCE/ODHIR, http://www.osce.org/odihr/elections/poland/191566, p. 13.

[399] Wirtualnemedia.pl (2017) *Nie będzie zmian w art. 212 Kodeksu karnego – Senatorzy odrzucili apel Rzecznika Praw Obywatelskich* (Il n'y aura pas de révision de l'article 212 du Code pénal – les sénateurs ont rejeté l'appel

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

l'OSCE recommande de « prendre en considération [...] la suppression des dispositions prévoyant une responsabilité pénale pour les actes de diffamation et d'insultes publics » afin de garantir de façon effective la liberté des médias et de protéger la liberté d'expression, en particulier en période électorale[400].

11.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

En Pologne, le dispositif juridique ne comporte pas de règles particulières spécifiques aux médias en ligne. La presse en ligne, les sites d'actualité et autres types de portails qui relèvent de la définition de « la presse » en vertu de l'article 7(2) de la loi de 1984 relative à la presse sont fondamentalement réglementés de la même manière que la presse écrite (voir paragraphe 11.2.2.). Cela comprend notamment l'interdiction de faire campagne le jour du scrutin et au cours des vingt-quatre heures précédant le jour du scrutin, et l'interdiction de publier des sondages d'opinion et des sondages réalisés à la sortie des urnes le jour du scrutin et au cours des vingt-quatre heures précédant le jour du scrutin. Toutefois, il semble y avoir une incertitude juridique concernant les médias en ligne qui relèvent de la définition de la « presse » spécifiée par la loi. Cette incertitude est essentiellement due au fait que les critères distinctifs concernant la presse - tels que spécifiés par la loi de 1984 relative à la presse - ne correspondent pas à de nombreuses formes de médias en ligne, tels que les blogs et les portails d'information[401]. L'article 7(2) 1 définit la presse comme des « publications périodiques qui ne constituent pas une entité unique et complète, qui sont publiées au moins une fois par an et portent un titre ou un nom constant, ainsi qu'un numéro et une date d'édition. » L'article inclut notamment les types de médias suivants dans cette catégorie : « journaux quotidiens et magazines, dépêches des agences de presse, reprises de messages télex, bulletins, émissions de radio et de télévision, chroniques de films » et « tout support de média grand public existant ou émergent (dans le cadre des avancées technologiques) [...] qui diffuse des publications périodiques via la presse, l'image, le son ou tout autre moyen. » D'autre part, les fournisseurs qui relèvent de la catégorie « fournisseurs de services de médias audiovisuels » sont couverts par la loi de 1992 sur la radiodiffusion (voir paragraphe 11.1).

---

lancé par le Commissaire aux droits de l'homme), http://www.wirtualnemedia.pl/artykul/art-212-kodeksu-karnego-senatorzy-odrzucili-apel-rzecznik-praw-obywatelskich.

[400] OSCE (2016) *Republic of Poland: Parliamentary Elections*, 25 octobre 2016, Rapport de mission d'évaluaton électorale de l'OSCE/ODHIR, http://www.osce.org/odihr/elections/poland/191566, p. 19.

[401] Parnes Jakub (2016) *The Definition of the Press in the Polish Press Law and its Impact on the Functioning of Local Online Media* [in] *Communication Today: An Overview from Online Journalism to Applied Philosophy*, Trivent Publishing, http://trivent-publishing.eu/books/philosophy/communicationtoday/4.%20Jakub%20Parnes.pdf

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

11.3. Les nouveaux enjeux

Comme on peut le voir dans l'analyse ci-dessus, les dispositions réglementaires détaillées - en particulier, les obligations en matière de contenu pendant les campagnes électorales (telles que les émissions politiques consacrées aux partis ou les débats télévisés) - s'appliquent uniquement aux médias de service public. Récemment, la gouvernance d'entreprise des médias publics de Pologne a subi des modifications qui ont suscité un certain nombre de critiques internationales. Il s'agit notamment de l'entrée en vigueur de la « loi relative aux petits médias » (*Mała Ustawa Medialna*) portant modification de la loi de 1992 sur la radiodiffusion[402]. La loi relative aux petits médias a été adoptée fin 2015 et a pris fin le 30 juin 2016. Néanmoins, les modifications apportées par cette loi ont contribué à instaurer un lien de dépendance directe entre le gouvernement (c'est-à-dire le ministre des Finances) et les médias de service public. En 2016, la télévision polonaise et la radio polonaise (*Polskie Radio*) ont connu des licenciements massifs, touchant non seulement des membres de leurs conseils d'administration et de surveillance respectifs, mais également un grand nombre de journalistes - dont certains travaillaient depuis vingt ans dans la fonction publique. Le 22 juin 2016, une nouvelle loi sur le Conseil national des médias[403] a été adoptée par le Sejm. En vertu de cette loi, un nouvel organe de réglementation - le Conseil national des médias (*Rada Mediów Narodowych* –RMN) a été mis en place, reprenant certaines compétences du KRRiT, telles que la nomination des directeurs exécutifs et des conseils d'administration des médias publics, et la supervision des médias publics (articles 17 et 18). Même si la loi de 2016 veille à garantir un meilleur équilibre dans l'exercice des pouvoirs[404] au sein du RMN par rapport à un système où toute la responsabilité est assumée par un seul membre du gouvernement (trois membres du RMN sont nommés par le Sejm et deux par le Président), elle n'empêche pas les partis gouvernementaux d'exercer une influence abusive et permet aux responsables politiques, aux membres des partis politiques et aux députés parlementaires de siéger au RMN.

11.4. Conclusion

En résumé, en Pologne, les médias publics et les médias de la radiodiffusion, de la presse et en ligne sont soumis à différents degrés de réglementation. La réglementation la plus détaillée et la plus lourde (notamment avec des obligations en matière de contenu) s'applique aux médias de service public, tandis que la presse écrite et les médias en ligne

---

[402] Loi de 2015 portant modification de la loi sur la radiodiffuson, appelée « loi des petits médias » (*Ustawa o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, tzw. "Mała Ustawa Medialna"*) adoptée le 30 décembre 2015 et abrogée le 30 juin 2016, Journal officiel 2016, article 25. http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000025. La version anglaise de ce texte est disponible sur http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations/.

[403] Loi sur le Conseil national des médias (*Ustawa o Radzie Mediów Narodowych*) adoptée le 22 juin 2016, Journal officiel du 29 juin 2016, article 929, http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/929/1

[404] En ce sens que ce n'est pas un ministre du gouvernement qui décide seul de la nomination, mais que la décision incombe à des représentants du Parlement et au Président.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

sont soumis à un régime réglementaire beaucoup plus léger. Le débat public sur ce cadre réglementaire a vu émerger des demandes de réforme dans trois domaines, à savoir :

- la nécessité d'instaurer un meilleur mécanisme de gouvernance d'entreprise des médias de service public capable de garantir l'autonomie institutionnelle et l'indépendance éditoriale en ce qui concerne les engagements et les obligations des médias publics en période de campagne électorale ;
- l'indépendance fonctionnelle du KRRiT et du RMN, en tenant compte du fait que ces institutions sont responsables de la supervision et du suivi des activités des médias de service public, notamment en période de campagne électorale ;
- les dispositions qui assortissent les actes de diffamation et d'injure publics d'une responsabilité pénale, ce qui peut avoir un effet décourageant pour les journalistes ou sur l'activité des médias en général lors de la couverture des campagnes électorales et des élections.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

12. RU - Russie

Andrei Richter, Ecole supérieure des médias de Bratislava

12.1. Introduction

La liberté des médias et le droit d'élire et d'être élu (et de participer aux référendums) sont tous deux des droits constitutionnels en Fédération de Russie[405]. Ils représentent en ce sens des principes démocratiques d'égale valeur, étroitement imbriqués. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique [...].Les deux droits sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre [...].C'est pourquoi il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement »[406].

Les idées formulées dans cet arrêt ont été réaffirmées par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie qui a notamment souligné que :

> *Si la liberté du débat politique n'est pas assurée au cours des élections et que les conditions satisfaisantes d'un libre échange des points de vue ne sont pas davantage réunies – débat et échange auxquels participent non seulement les candidats, leurs représentants et les représentants des associations électorales, mais également les citoyens – on ne saurait qualifier ces élections de libres et les organes constitués à la suite de celles-ci de légitimes*[407].

Une brochure publiée et avalisée par la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie (ci-après « la CEC ») précise : « il est difficile de surestimer en soi l'impact des médias sur les électeurs, sur la formation de leurs préférences électorales et sur leur [...]

---

[405] Constitution de la Fédération de Russie. Articles 29 et 32. Traduction officielle en anglais sur http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm.

[406] Arrêt rendu dans l'affaire *Bowman c. Royaume-Uni* (141/1996/760/961), 19 février 1998, paragraphe 42, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62728.

[407] Résolution de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 16 juin 2006 N 7-P « sur le contrôle de constitutionnalité d'un certain nombre de dispositions des articles 48, 51, 52, 54, 58 et 59 de la loi fédérale « relative aux garanties fondamentales des droits électoraux et au droit de participer à un référendum des citoyens de la Fédération de Russie » demandé par la douma d'État de la région d'Astrakhan », paragraphe 2.2. https://rg.ru/2006/06/21/ks.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

attitude à l'égard de l'institution des élections[408]. De fait, les recherches universitaires démontrent que les médias russes peuvent et ont réellement une très grande influence sur les résultats des élections, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays.

Les observateurs européens des élections sont récemment parvenus à la conclusion qu'en Russie, « malgré la multiplicité de l'offre des médias, qui comportent plusieurs milliers de chaînes de télévision et de stations de radio enregistrées dans le pays, la diversité des points de vue reste limitée. La télévision représente la principale source d'information, y compris pour les élections. La seconde place est occupée par les sources accessibles sur Internet, en particulier par les médias sociaux »[409].

12.2. La réglementation en vigueur

12.2.1. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

Le principal texte de loi applicable en matière électorale en Fédération de Russie est de facto la loi fédérale « relative aux garanties fondamentales des droits électoraux et au droit de participer à un référendum des citoyens de la Fédération de Russie »[410] (ci-après « la loi électorale »)[411]. S'y ajoutent la loi constitutionnelle fédérale « relative aux référendums de la Fédération de Russie »[412], ainsi que les lois fédérales relatives à l'élection présidentielle et à l'élection des députés de la douma d'État[413]. Par ailleurs, chaque région constitutive de la Fédération de Russie a adopté une réglementation locale relative aux élections des collectivités régionales, qui n'est pas différente de la loi électorale.

---

[408] *Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы / М.В. Гришина, Е.С. Данилова, В.И.Луценко, Ю.Н. Пугачева, М.В. Цветкова, П.П.Шеншин. – М.: РЦОИТ, 2016. – 80 с.* – page 3. http://www.cikrf.ru/analog/vib_d16/2016/SMI_2016_11-06.pdf.

[409] Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. *Russian Federation State Duma Elections, 18 September 2016, OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report*. Varsovie, 23 décembre 2016, page 15. http://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861?download=true.

[410] Voir N. Boudarina, « Des modifications de la loi électorale affectent la radiodiffusion », IRIS 2002-8:10/20, http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/8/article20.fr.html.

[411] Loi fédérale « relative aux garanties fondamentales des droits électoraux et au droit de participer à un référendum des citoyens de la Fédération de Russie » (*Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*) du 12 juin 2002, N 67-FZ, voir IRIS 2007-1:16/30. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/.

[412] Voir D. Golovanov, « Adoption d'une nouvelle loi sur le référendum », IRIS 2004-8:13/26, http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/8/article26.fr.html.

[413] Loi fédérale « relative à l'élection du Président de la Fédération de Russie » (*О выборах Президента Российской Федерации*) du 10 janvier 2003, n° 19-FZ ; loi fédérale « relative à l'élection des députés de la douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie » (*О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*) du 22 février 2014, n° 20-FZ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Tous ces textes régissent la couverture dans les médias de la campagne électorale, qui débute 28 jours avant le jour du scrutin et prend fin à minuit la veille de celui-ci. Ils règlent l'attribution aux candidats (partis et groupes politiques) d'un temps d'antenne gratuit et d'un espace éditorial par les médias, qui se subdivisent à cette fin en trois catégories : les médias financés par l'Etat, les médias financés par les communes et les autres médias. Ces textes de loi définissent la durée du temps d'antenne gratuit alloué pour les différents types d'élections ; les créneaux horaires sont fixés par tirage au sort. La durée du temps d'antenne payant fourni aux candidats ne saurait être inférieure à celle du temps d'antenne gratuit.

La loi électorale (article 2(56)) interdit également qu'un candidat fasse campagne à la télévision contre un ou plusieurs candidats; cette interdiction s'étend à toute présentation des conséquences négatives que pourrait avoir la victoire électorale des concurrents aux élections, ainsi qu'à la diffusion de sujets dans lesquels les informations relatives à un candidat prédominent nettement et s'accompagnent d'observations négatives (et de toute autre information de nature à favoriser une attitude négative) à l'égard d'un ou de plusieurs concurrents.

Plusieurs restrictions sont imposées au contenu de la campagne et certaines dispositions prévoient l'engagement de la responsabilité des rédacteurs en chef (des entreprises de médias), essentiellement pour infraction à la procédure de campagne. La Cour suprême de la Fédération de Russie a, en 2010, considérablement limité leurs responsabilités à l'égard du contenu de la campagne[414].

Le Code des infractions administratives[415] fixe les peines encourues. Ainsi, son article 5.13 prévoit que le fait, pour un média, de refuser le droit d'un candidat à publier un démenti ou une autre déclaration pour défendre sa réputation avant la fin de la période de campagne – lorsque sa réputation a subi un préjudice au cours de la campagne dans le média en question – est passible d'une amende de 10 000 à 20 000 RUB (soit de 66 à 132 EUR). Le candidat n'est pas tenu de demander au média concerné ou à la commission électorale de publier immédiatement son démenti ; il peut saisir directement le tribunal, qui examinera sa plainte immédiatement.

Citons, par exemple, le cas d'un candidat aux élections municipales prévues le 4 mars 2012, qui estimait avoir été diffamé par une information diffusée le 1er mars 2012 sur *Khakassia*, la chaîne de télévision d'une entreprise municipale de Sayanogorsk, et avait saisi le tribunal de première instance. Ce dernier, ayant considéré le lendemain que l'information diffusée dans les actualités de la chaîne précisait que le candidat avait pris part à des actes contraires à l'éthique, avait ordonné à la chaîne d'accorder au candidat, le

[414] Voir A. Richter, Une date historique pour les médias de masse en Russie, IRIS *Plus* 2011-1, http://www.obs.coe.int/documents/205595/264635/Iris_plus_2011-1_FR_FullText.pdf/c1f81777-f373-4774-a322-e133cfe97902.
[415] Voir N. Boudarina, « Adoption d'un Code des délits administratifs », IRIS 2002-6:15/34, http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/6/article34.fr.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

jour du prononcé du jugement (le 2 mars 2012), un temps d'antenne gratuit pour réfuter ces accusations dans l'édition de ce même programme d'actualité[416].

La dernière campagne électorale au cours de laquelle les candidats à la présidence de la Fédération de Russie (scrutin du 4 mars 2012) s'étaient exprimés dans les médias avaient donné lieu à l'enregistrement par les commissions électorales de circonscription de 45 affaires administratives d'infraction à la loi électorale dans ou par les médias. Dans l'ensemble, les tribunaux compétents ont infligé des amendes administratives dans 26 cas, dont la plupart concernaient la poursuite de la campagne au-delà de la période autorisée par la législation[417].

12.2.2. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

La réglementation relative à la presse écrite lors des campagnes électorales ou référendaires est similaire à la réglementation applicable aux médias radiodiffusés. La loi électorale interdit en particulier les discours extrémistes[418].

La jurisprudence montre que les rédacteurs en chef jouissent parfois en la matière d'une très grande marge d'appréciation. Dans la région de Khabarovsk, un candidat inscrit aux élections de la douma régionale avait ainsi, conformément à la législation électorale régionale, passé un accord avec le quotidien *Priamurskie Vedomosti* pour la publication d'un article électoral écrit par ses soins. Le rédacteur en chef avait décidé de refuser de publier cet article, au motif qu'il comportait des propos extrémistes. Il avait cité, à l'appui de ce refus, les propos du candidat, selon lequel chaque année, au cours du mandat du gouverneur de l'époque, « d'importants objectifs sociaux avaient été mis en œuvre [dans la région], qui portaient principalement sur les églises orthodoxes », et il ajoutait que :

> *[Ces propos] visaient à inciter à la haine religieuse et propageaient [un sentiment] d'exclusivité, de supériorité ou d'infériorité des citoyens, en fonction de leur attitude à l'égard de la religion – à savoir la supériorité des citoyens qui professent l'orthodoxie sur tous les autres – ce qui conduit à porter atteinte à l'intégrité de la Fédération de Russie, à nuire à la sûreté de l'État, à inciter à la haine sociale, raciale et religieuse, à faire naître une hostilité à l'égard du style de vie et de la culture des Russes de souche, ainsi qu'à compromettre la sécurité nationale de la Fédération de Russie et à porter atteinte aux droits constitutionnels d'une infinité de personnes, qui [devraient avoir la possibilité] d'en jouir et de les défendre, indépendamment de leur ethnie, de leur religion ou de leur race.*

---

[416] Tribunal de première instance de Sayanogorsk, République de Khakassie. Jugement rendu dans l'affaire n° 2-379/2012, 2 mars 2012, https://rospravosudie.com/court-sayanogorskij-gorodskoj-sud-respublika-xakasiya-s/act-104099134/.

[417] Selon le Roskomnadzor, l'autorité administrative de surveillance (voir A. Richter, « Signature du décret sur la télévision publique », IRIS 2012-8/36, http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/5/article36.fr.html). Voir le Rapport public du Roskomnadzor de 2012, pages 81 et 82, http://rkn.gov.ru/docs/docP_962.pdf.

[418] Voir N. Deeva, « Modifications de la législation relative à la lutte contre l'extrémisme », IRIS 2007-9:19/27, http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/9/article27.fr.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Le candidat avait demandé au tribunal d'ordonner la publication de son article dans l'édition suivante du quotidien, avant la fin de la campagne. Mais le tribunal de première instance de Khabarovsk avait admis les arguments du rédacteur en chef sur la nature de la formule litigieuse, considérant que « la législation en vigueur n'autorise pas un rédacteur en chef à publier le texte de supports de promotion électorale, même en partie »[419].

La loi électorale interdit les contenus visant à faire campagne si ceux-ci portent atteinte au droit de la propriété intellectuelle ou comportent des publicités à caractère commercial. Selon la Cour suprême de la Fédération de Russie, cette interdiction englobe l'utilisation d'œuvres sans l'autorisation de leurs auteurs ou des autres titulaires de droits et les atteintes au principe de l'utilisation équitable (*fair use*), en particulier lorsque l'auteur concerné n'est pas mentionné[420]. La jurisprudence comporte un cas d'annulation de l'inscription de candidats aux élections, au motif que ceux-ci avaient utilisé la photographie d'une crèche provenant du site internet d'une entreprise de construction et le logo d'un média social[421]. L'inscription de certains candidats a également été annulée, par exemple, pour l'utilisation illicite de l'image de Che Guevara et du slogan de Dolores Ibárruri, « Mieux vaut mourir debout que vivre à genoux »[422].

12.2.3. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

La loi électorale impose seulement deux restrictions particulières au contenu des supports de campagne électorale dans les médias en ligne :

L'article 45(7) dispose que le jour du scrutin, jusqu'à la clôture du vote sur le territoire de la circonscription concernée, la publication d'informations relatives aux résultats du vote et leur libre accès, notamment sur les réseaux d'information et de télécommunications (comme internet), sont interdits.

L'article 46(3) interdit la publication des résultats de sondages, des prévisions de résultats des élections et des référendums, ainsi que des autres études portant sur le déroulement des élections et des référendums, notamment sur les réseaux d'information et de télécommunications (comme internet), au cours des cinq jours qui précèdent le scrutin et le jour même du scrutin.

---

[419] Jugement du tribunal de première instance de Khabarovsk. Jugement dans l'affaire N 2-6843\\2012 du 12 octobre 2012, http://sudact.ru/regular/doc/tKw1o3qCSIbl/.

[420] Résolution de la Cour suprême de la Fédération de Russie réunie en formation plénière « sur la jurisprudence relative à la protection des droits électoraux et du droit de participer à un référendum des citoyens de la Fédération de Russie » (*О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*) du 31 mars 2011 (telle que modifiée le 9 février 2012), n° 5, paragraphe 35. https://rg.ru/2011/04/08/verhovn-sud-dok.html.

[421] Voir Elena Pakulina, Dispositions permettant la révocation des candidats (Правила *кандидатского съёма). / Kommersant,* 29 novembre 2015. http://www.kommersant.ru/doc/2865573.

[422] *Коммунистов России сняли с выборов из-за Че Гевары. / Известия. 9 сент.* 2014, http://izvestia.ru/news/576425#ixzz40Lb7HoRd.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

La loi électorale impose également que la publication des résultats des sondages pendant la période autorisée s'accompagne d'un certain nombre d'informations sur le sondage lui-même, comme la méthode retenue, l'organisateur du sondage, son commanditaire et les dates auxquelles il a eu lieu. Une décision de justice qui porte précisément sur les médias en ligne illustre l'application concrète de cette norme. En l'espèce, le juge a conclu que la possibilité offerte aux internautes de « voter » pour de véritables candidats sur le site internet d'un média était constitutive d'une infraction. Au cours d'une campagne électorale, le média en ligne municipal *Studio "Fact"* avait posé aux internautes la question suivante : « Pour quel candidat au poste de chef du district de Tazovsky voteriez-vous si les élections avaient lieu aujourd'hui ? ». Les internautes pouvaient cocher le candidat de leur choix et cliquer sur un lien qui leur permettait de voir les résultats actuels de ce vote électronique. En parallèle, le site internet n'avait pas fourni les informations exigées par la loi électorale, à savoir la méthode de recueillement des données, la région dans laquelle cette enquête avait été réalisée et l'évaluation statistique des possibilités d'erreur. Le président de la commission électorale locale avait porté plainte auprès du procureur du district, qui avait saisi le juge. Ce dernier avait reconnu le propriétaire du média concerné coupable d'infraction administrative et lui avait infligé une amende de 30 000 RUB. L'avocat de la partie défenderesse soutenait que le site internet n'avait pas publié les résultats du vote, puisque les internautes avaient uniquement la possibilité « d'observer » sa progression sans en connaître les chiffres définitifs. Le juge avait réfuté cet argument et conclu que les chiffres provisoires ordonnés pouvaient être considérés comme des « résultats actuels ». La partie demanderesse avait fait appel de ce jugement, qui avait cependant été confirmé par le tribunal de grande instance et la cour d'appel[423].

12.3. Les codes d'autorégulation ou les pratiques relatives aux élections et référendums

Les chercheurs qui ont travaillé sur les codes et les pratiques d'autorégulation en Russie[424] n'ont trouvé que peu d'exemples de ce type d'activité : une Déclaration des journalistes russes en faveur d'élections libres et équitables, une Déclaration des journalistes cubains en faveur d'élections libres et équitables, une Charte des journalistes de l'Altaï contre la manipulation des esprits et des choix des électeurs, ainsi qu'un Mémorandum à l'attention des journalistes de la Société de télévision NTV[425].

---

[423] Jugement du tribunal du district autonome de Yamalo-Nenetsk rendu dans l'affaire n° 4-a-8/12, 30 janvier 2012, http://rospravosudie.com/court-sud-yamalo-neneckogo-avtonomnogo-okruga-yamalo-neneckij-avtonomnyj-okrug-s/act-103830558/.

[424] Comme E. Smirnova, voir *История кодексов профессиональной этики в отечественной журналистике // Вестник Московского университета. Серия 10, Журналистика.* — 2014. — n° 6, pages 150 à 164.

[425] *Декларация российских журналистов в поддержку свободных и честных выборов* (Déclaration des journalistes russes en faveur d'élections libres et équitables) 8 septembre 1999, http://www.democracy.ru/library/publications/media/jour_inv/page36.html ; *Декларация кубанских*

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

La pratique de l'autorégulation des médias se heurte à plusieurs obstacles. Le principal d'entre eux tient au caractère pernicieux du marché de l'information de masse. En Russie, la concurrence entre les médias publics (qui bénéficient de fonds publics et auxquels les autorités permettent plus facilement de recueillir et de diffuser des informations) et les médias privés (qui ne bénéficient pas de ces avantages) est traditionnellement déloyale. De nombreuses sociétés de médias ne dépendent pas financièrement de leur popularité auprès du public ; la pérennité de leurs activités repose avant tout sur les fonds injectés par leurs propriétaires et sur leur capacité à influencer l'opinion de leurs téléspectateurs et de leurs lecteurs. Dans cet environnement, les comportements éthiques des journalistes peuvent leur être préjudiciables, voire les mettre en danger[426].

Compte tenu de cette situation, les codes d'autorégulation ont été bien vite abandonnés après leur adoption, tandis que la seule instance nationale d'autorégulation en activité, la Chambre publique de traitement des plaintes relatives à la presse[427], instituée en 2005, est encore théoriquement chargée du traitement des plaintes en la matière, bien qu'en 2016 elle ait directement invité la CEC à coopérer avec elle au contrôle du respect de la déontologie des médias en période électorale[428]. La seule plainte pertinente dont elle ait été saisie a été déposée en 2012 par la CEC, mais celle-ci n'a jamais été traitée faute d'engagement officiel d'une procédure par la CEC[429].

Les dernières décisions rendues par l'instance nationale d'autorégulation des médias ont donc été celles qu'avait prises en 2003 le Grand Jury du Syndicat russe des journalistes[430].

журналистов в поддержку свободных и честных выборов (Déclaration des journalistes cubains en faveur d'élections libres et équitables). Le quotidien *Volnaya Kuban*, 20 septembre 2003, http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/43605/ ; *Хартия журналистов Алтая об отказе участвовать в манипулировании сознанием и поведением избирателей* (Charte des journalistes de l'Altaï contre la manipulation des esprits et des choix des électeurs) 18 février 2004, http://barnaul.org/board/vybory2004_hartija_gurnalistov_altaja_ob_otkaze_uch104.html ; *Памятка журналиста телекомпании НТВ* (Mémorandum à l'attention des journalistes de la Société de télévision NTV), 1995, http://www.democracy.ru/library/publications/media/jour_inv/page40.html.

[426] Selon certains témoignages, les propriétaires de médias considèrent l'éthique journalistique comme une entrave à leurs activités. Voir : *Вначале было слово. Свободное // Телефорум (Москва)*. 2005, n° 2, page 18 ; *Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia*. – Washington, 2005. Page 228. https://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi. Pour de plus amples informations, voir A. Richter, *Post-Soviet Perspective on Censorship and Freedom of the Media. Moscou* : UNESCO, 2007, pages 285 à 309 (en anglais).
http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001537/153744e.pdf.

[427] Voir http://presscouncil.ru/. A ce jour, la Chambre publique de traitement des plaintes relatives à la presse a rendu des décisions dans 160 affaires.

[428] Voir http://presscouncil.ru/index.php/novosti/5431-kollegiya-izmenila-ustav-dlya-rassmotreniya-zhalob-na-osveshchenie-vyborov.

[429] Voir la décision du Présidium de la Chambre publique de traitement des plaintes relatives à la presse sur http://presscouncil.ru/index.php/praktika/snyatye-s-rassmotreniya-zhaloby/705-zhaloba-tsik-rf-na-zhurnal-russkij-reporter?showall=&start=6.

[430] Voir l'ensemble des décisions du Grand Jury du Syndicat russe des journalistes sur : http://www.presscouncil.ru/index.php/teoriya-i-praktika/resheniya-bolshogo-zhyuri-soyuza-zhurnalistov-rossii.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

12.4. Les nouveaux enjeux

En 2016, le suivi effectué par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) a révélé que les médias n'assuraient pas une couverture équitable des candidats en lice, dans la mesure où le parti au pouvoir bénéficiait d'une couverture éditoriale plus importante que ses autres concurrents. L'immense majorité de la couverture éditoriale des chaînes nationales (63 % à 91 %) a été consacrée aux candidats du gouvernement. Si l'on y ajoute les restrictions légales imposées en matière de campagne électorale dans les médias et l'autocensure favorisée par le cadre légal et réglementaire restrictif, cette situation a accordé un avantage excessif au parti au pouvoir et a limité la capacité des électeurs à faire un choix pleinement éclairé[431].

12.5. Conclusion

La réglementation des médias en Russie présente un certain nombre de tendances traditionnelles, qui reposent sur une législation importante et une solide jurisprudence (y compris de décisions rendues par les juridictions nationales supérieures). A l'heure actuelle, sur l'ensemble des types de médias, seuls les médias radiodiffusés et la presse écrite font l'objet d'une réglementation relativement détaillée des campagnes électorales et référendaires. Les campagnes en ligne ne sont quant à elles soumises à aucune réglementation systématique. La mise en place de cette réglementation ne fait cependant aucun doute ; la seule question qui se pose est de savoir à quel moment elle le sera et jusqu'à quel point elle se montrera restrictive.

Les infractions prévues par la loi électorale restent limitées et les dispositions applicables aux campagnes électorales et référendaires n'entravent pas l'activité des médias. Pour autant, les observateurs internationaux en ont recommandé l'assouplissement.

En 2016, la mission de suivi des élections du BIDDH de l'OSCE a proposé à la Fédération de Russie d'envisager :

- de créer une instance indépendante, chargée de veiller à la gratuité, à l'égalité et à l'équité de l'accès des candidats aux élections aux radiodiffuseurs publics ;
- d'assouplir la possibilité offerte aux candidats de faire campagne dans les médias, en vue de privilégier l'équité du traitement médiatique au lieu de sa stricte égalité et de réexaminer la pertinence de l'obligation légale faite aux médias publics de rendre compte des activités des responsables gouvernementaux ;

[431] Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. *Russian Federation State Duma Elections, 18 September 2016, OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report.* Varsovie, 23 décembre 2016 – page 2.
http://www.osce.org/odihr/elections/russia/290861?download=true.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

- d'imposer aux médias d'indiquer clairement le temps d'antenne ou l'espace financé par les partis, de manière à ce que les électeurs aient connaissance du caractère payant de ces programmes[432].

[432] Ibid. – page 25.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

13. Synthèse des rapports nationaux

Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

13.1. Introduction

Le présent chapitre présente une synthèse du contenu de la 2e partie en regroupant les points communs qui se dégagent des différents rapports nationaux. Ces derniers analysent neuf Etats membres du Conseil de l'Europe et le présent chapitre reprend le même schéma : un premier point sur la réglementation encadrant les médias de la radiodiffusion, puis sur la presse écrite et enfin sur les médias en ligne. Il va sans dire que la plus grande prudence est de mise lorqu'on discute des lois et des règlements en vigueur dans plusieurs juridictions différentes, car de nombreux termes utilisés dans ce chapitre préliminaire - tels que « propagande électorale », « périodes de réserve » et « publicité politique » - n'ont pas le même sens dans tous les Etats membres étudiés et ne sont employés ici que pour donner un aperçu général des principes réglementaires communs.

13.2. La réglementation des médias audiovisuels en période d'élections et de référendum

A la lecture des rapports nationaux, un premier constat s'impose : les règles relatives aux médias radiodiffusés ne sont pas seulement inscrites dans le droit régissant la radiodiffusion et les médias, mais sont également énoncées dans la législation détaillée encadrant les élections et les référendums. En effet, en Italie, une loi - connue sous le nom de « loi *Par Condicio* » - a été rédigée pour réglementer les médias de façon spécifique en période électorale[433]. Par ailleurs, il est évident que les radiodiffuseurs doivent non seulement tenir compte des règles et des recommandations émises par les organismes de régulation de la radiodiffusion (tels que l'Agcom en Italie ou l'Ofcom au Royaume-Uni)[434], mais aussi des règles édictées par d'autres régulateurs, comme les commissions électorales (par exemple, la Commission électorale centrale en Russie et la

[433] *Legge 22 Febbraio 2000, n. 28* (loi du 22 février 2000, n° 28), http://www.camera.it/parlam/leggi/00028l.htm.
[434] *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, https://www.agcom.it et Office of Communications, https://www.ofcom.org.uk.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Commission électorale centrale en Espagne)[435] et des commissions de sondage d'opinion (par exemple, la Commission des sondages en France)[436]. Un certain nombre de points communs ressortant des différents rapports nationaux sur les médias audiovisuels en période électorale et référendaire sont abordés ci-après.

13.2.1. Règles génerales en matière de couverture électorale

Le thème central commun à tous les Etats membres au vu des rapports nationaux concerne l'obligation générale faite aux radiodiffuseurs de couvrir les campagnes électorales et référendaires d'une manière équitable, équilibrée et impartiale, comme le préconisent les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la couverture médiatique des campagnes électorales[437]. Outre ces principes, de nombreux Etats membres fixent diverses autres obligations relatives au pluralisme et à l'équité. En Espagne, par exemple, la loi électorale dispose que les radiodiffuseurs privés sont tenus de respecter les principes de pluralisme et d'équité en période électorale[438]. De même, la loi sur les médias des Pays-Bas dispose que les radiodiffuseurs publics doivent, d'une façon générale, garantir le pluralisme[439].

13.2.1.1. Attribution du temps d'antenne

La plupart des régulateurs nationaux de la radiodiffusion émettent pour chaque élection et chaque référendum des directives et des recommandations spécifiques concernant la façon dont les radiodiffuseurs doivent traiter les candidats, les partis politiques, les organisations politiques, les organismes de campagne et les questions électorales ou référendaires. Aux Pays-Bas, par exemple, le régulateur des médias (Commissariaat voor de Media) décide de l'attribution du temps d'antenne aux partis politiques[440]. Dans certains Etats membres tels que la France, notamment, des modifications ont été apportées à la règlementation pour accorder davantage de pouvoir discrétionnaire aux radiodiffuseurs. En 2016, notamment, la loi a été modifiée pour substituer le principe d'équité à l'ancien principe d'égalité du temps de parole des candidats lors des campagnes électorales[441]. Pour les élections présidentielles de 2017, les radiodiffuseurs

---

[435] Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, http://www.cikrf.ru/eng et *Junta Electoral Central*, http://www.juntaelectoralcentral.es.

[436] *La commission des sondages*, http://www.commission-des-sondages.fr.

[437] Voir par exemple Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 7 novembre 2007https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a59

[438] *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general* (loi électoralee), article 66(2), https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672.

[439] Loi relative aux médias, article. 2.34a, https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30571/kst-30571-3?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4.

[440] Loi de 2008 relative aux médias, article 6.1, http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2017-02-01.

[441] Amélie Blocman, *Modification des règles de temps de parole des hommes politiques dans les médias*, IRIS 2016-6/13, http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/6/article13.fr.html

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

étaient tenus d'allouer aux candidats ou aux partis politiques des temps de parole et d'antenne en fonction de leur représentativité au Parlement et de leur implication effective dans la campagne. Enfin, dans d'autres Etats membres, les radiodiffuseurs sont tenus d'aviser au préalable les régulateurs de la radiodiffusion de leur calendrier de couverture électorale. En vertu de la loi italienne *Par Condicio*, par exemple, les radiodiffuseurs ayant l'intention de diffuser des émissions politiques en période électorale doivent en informer l'Agcom (régulateur italien des communications) dans les cinq jours suivant l'annonce officielle d'une élection[442].

13.2.1.2. Spots politiques des partis et émissions de campagnes référendaires

Plusieurs Etats membres, comme la Pologne[443], imposent aux radiodiffuseurs de service public l'obligation de diffuser des émissions consacrées aux partis politiques en période électorale. A l'instar des réformes effectuées en France, des réformes ont été introduites en 2017 par le régulateur britannnique des communications, l'Ofcom, donnant aux radiodiffuseurs plus de pouvoir discrétionnaire pour décider du nombre d'émissions politiques consacrées aux partis[444].

Enfin, certains Etats membres soumettent les radiodiffuseurs à l'obligation d'informer préalablement les autorités de régulation de la radiodiffusion de leur grille de programmation des émissions consacrées aux partis politiques. En Italie, par exemple, lorsque les radiodiffuseurs prévoient de diffuser des émissions politiques consacrées aux différents partis, ils doivent informer l'Agcom, quinze jours à l'avance, que leur grille de diffusion comporte ce type d'émission[445].

13.2.1.3.Débats télévisés

Les débats électoraux télévisés continuent de jouer un rôle central dans de nombreux Etats membres, notamment en France, où 16,5 millions de personnes ont regardé le débat présidentiel français du 3 mai 2017[446]. Les rapports nationaux font apparaître que dans certains Etats membres, tels que l'Irlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, il n'y a pas de règles spécifiques concernant les débats électoraux. Néanmoins, lorsqu'un radiodiffuseur décide d'exclure certains partis ou candidats d'un débat, cela donne généralement lieu à des procédures judiciaires[447]. Par ailleurs, dans d'autres Etats membres, il existe un cadre

---

[442] Voir ci-dessus le chapitre consacré à l'Italie, section 6.2.1.1.
[443] Loi de 1992 sur la radiodiffusion (*Ustawa o Radiofonii i Telewizji*), article 24, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034
[444] Ofcom, *Ofcom's rules on due impartiality, due accuracy, elections and referendums*, 9 mars 2017, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/98148/Due-impartiality-and-elections-statement.pdf.
[445] Voir ci-dessus le chapitre consacré à l'Italie, section 1.2.1.1.
[446] Angelique Chrisafis, « *French election: Macron hailed as winner of bruising Le Pen TV debate* », *The Guardian*, 4 mai 2017, https://www.theguardian.com/world/2017/may/04/french-election-marine-le-pen-and-emmanuel-macron-trade-insults-in-tv-debate.
[447] Concernant une affaire qui s'est produite pndant les élections parlementaires de 2017 au Pays-Bas 2017, voir tribunal d'instance d'Amsterdam, 28 février 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:1151, https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2017:1151.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

législatif spécifique régissant les débats électoraux. En Pologne, par exemple, le radiodiffuseur public *Telewizja Polska* a l'obligation, en vertu de la Loi électorale, de diffuser des débats électoraux à la télévision[448], et l'autorité polonaise de régulation de la radiodiffusion, le KRRiT (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*) a également promulgué des règlements détaillés concernant l'organisation de ce type de débats[449].

13.2.2. Publicité politique

Les règles régissant la publicité politique payante sont très diverses dans les neuf Etats membres étudiés et doivent être abordées en lien avec les règles susmentionnées concernant l'allocation de temps d'antenne et la diffusion d'émissions consacrées aux programmes politiques des partis. En France, en Allemagne, en Irlande, en Espagne et au Royaume-Uni, la diffusion de publicité politique payante par les radiodiffuseurs est en principe interdite. En revanche, en Pologne, la diffusion de publicité politique payante est autorisée tant par les radiodiffuseurs du service public que par les radiodiffuseurs commerciaux privés. Toutefois, la loi sur le code électoral de 2011 réglemente le prix de la publicité politique[450]. Enfin, aux Pays-Bas, les radiodiffuseurs sont autorisés à diffuser de la publicité politique payante. Toutefois, la loi sur les médias interdit aux radiodiffuseurs publics et commerciaux d'obtenir des parrainages pour la diffusion d'informations politiques.

13.2.3. Période de silence

A l'instar de la publicité politique, les périodes de réserve traitées dans les rapports nationaux font apparaître une grande divergence au niveau des règles qui les encadrent. En Pologne, le Code électoral impose une période de réserve qui démarre vingt-quatre heures avant le jour du scrutin et dure toute la journée du scrutin jusqu'à la fermeture des bureaux de vote[451]. En Irlande, conformément aux règles de la BAI, l'autorité irlandaise de la radiodiffusion, la période de réserve commence à 14 h la veille du scrutin et dure toute la journée du scrutin jusqu'à la fermeture des bureaux de vote[452]. Au Royaume-Uni, la période de réserve commence à l'ouverture des bureaux de vote[453]. De même, en Russie, la

---

[448] Loi de 2011 relative au Code électoral, article 120(1), http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112.
[449] Règlement du Conseil national de la radiodiffusion adopté le 6 juillet 2011 et concernant les principes et procédures détaillés d'organisation des débats par *Telewizja Polska*, http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations.
[450] Loi de 2011 relative au Code électoral, article 119, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112..
[451] Code électoral (*Ustawa Kodeks Wyborczy*), article 107(1).
[452] Broadcasting Authority of Ireland, *Rule 27 Guidelines - General Election Coverage*, novembre 2015, p. 8, http://www.bai.ie/en/download/128775.
[453] Ofcom, Code de la radiodiffusion de l'Ofcom (*Ofcom Broadcasting Code)*, avril 2017, règle 6.4, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0005/100103/broadcast-code-april-2017.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

période de réserve commence à minuit la veille du scrutin[454]. En Italie, la période de réserve démarre la veille du scrutin et dure toute la journée du scrutin[455]. En France, la diffusion de la propagande électorale est interdite la veille d'une élection à partir de minuit[456] et en Espagne, la période de réserve commence à minuit la veille du scrutin[457]. En revanche, aux Pays-Bas, il n'y a pas de période de réserve imposée aux radiodiffuseurs. Toutefois, certains radiodiffuseurs ont établi des règles de conduite concernant les sondages lors des élections législatives de 2017[458].

13.2.4. Sondages d'opinion et sondages de sortie des urnes

La majorité des Etats membres étudiés dans les rapports nationaux ont des règles spécifiques encadrant la diffusion des sondages d'opinion et des sondages à la sortie des urnes. En France, une commission spéciale, la Commission des sondages, veille à l'objectivité et à la qualité des sondages d'opinion concernant les élections[459]. En Italie, il est interdit de publier des sondages d'opinion quinze jours avant les élections, tandis que la législation et la règlementation de l'Agcom sur les sondages comportent des dispositions détaillées selon lesquelles certaines informations doivent impérativement accompagner la publication des sondages[460]. De même, en Allemagne, les radiodiffuseurs sont tenus d'indiquer dans quelle mesure les sondages d'opinion qu'ils publient sont représentatifs[461]. Inversement, dans certains Etats membres, notamment en Irlande et aux Pays-Bas, il n'existe aucune disposition législative spécifique concernant la diffusion des sondages d'opinion, même si les régulateurs de la radiodiffusion peuvent émettre des directives à cet égard[462].

Un dernier point concerne les sondages réalisés à la sortie des urnes, sachant que la publication des résultats concernant le vote des électeurs ou les intentions de vote est interdite le jour du scrutin. Les sondages à la sortie des urnes sont généralement interdits le jour du scrutin jusqu'à la fermeture des bureaux de vote dans de nombreux Etats membres, dont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Pologne.

---

[454] Voir ci-dessus le chapitre consacré à la Russie, section 10.2.1.
[455] Voir ci-dessus le chapitre consacré à l'Italie, section 6.2.1.
[456] *Article L. 49 du Code électoral*.
[457] Loi électorale (*LOREG*), article 53.
[458] Marcel Gelauff, « *NOS nog terughoudender over peilingen Tweede Kamer* », NOS Nieuws, 16 décembre 2016, http://nos.nl/artikel/2148608-nos-nog-terughoudender-over-peilingen-tweede-kamer.html.
[459] *Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 modifiée relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522846.
[460] Loi *Par Condicio*, article 8, et Annexe A à la Résolution de l'AGCOM n° 256/10/CSP fixant le règlement de la publication et de la diffusion des sondages dans les médias grand public.
[461] Article 10(2) du traité inter-Länder sur la radiodiffusion (*Rundfunkstaatsvertrag*), http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/19_RfAendStV_medienanstalten_Layout_final.pdf.
[462] Voir par exemple Broadcasting Authority of Ireland, *Guidelines in Respect of Coverage of Referenda*, mars 2015, règle 7, p. 8, http://www.bai.ie/?ddownload=113476.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

13.3. La réglementation de la presse écrite en période d'élections et de référendum

A l'instar de la règlementation des médias radiodiffusés, les règles concernant la presse écrite en période électorale et référendaire ne sont pas seulement inscrites dans la législation régissant la presse et les médias, mais figurent également dans des lois détaillées sur les élections et les référendums. En outre, dans certains pays, le code de la presse nationale comporte également des dispositions spécifiques sur la couverture des élections (par exemple, le Code de la presse en Allemagne[463]). Par ailleurs, dans certains Etats membres, la presse écrite doit également tenir compte des commissions électorales (telles que la Commission électorale au Royaume-Uni[464]) et des commissions de la publicité (par exemple, la Commission du code de la publicité aux Pays-Bas) dans le traitement de l'actualité électorale[465].

13.3.1. Période de silence

Même si la grande majorité des Etats membres étudiés dans les rapports nationaux n'impose pas de période de réserve légale à la presse écrite, ce n'est pas une règle universelle. Par exemple, en Pologne, les périodes de réserve dans la presse écrite sont réglementées de la même manière que pour les médias radiodiffusés en vertu de la loi de 2011sur le Code électoral[466] et de la loi de 2003 sur les référendums nationaux[467], qui interdisent de mener campagne vingt-quatre heures avant le scrutin et le jour du scrutin.

13.3.2. Sondages d'opinion et sondages de sortie des urnes

Dans certains Etats membres, la publication des sondages d'opinion dans la presse écrite est interdite juste avant le jour du scrutin et le jour du scrutin. En Italie, par exemple, la presse écrite est soumise à la loi *Par Condicio* qui interdit (jusqu'à la fin du scrutin) de

[463] Conseil de la presse allemand (*Presserat*), *Gemn Press Code*, directive 1.2 - *Election Campaign Reporting*, https://www.presserat.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dateien/Pressekodex13english_web.pdf.
[464] Electoral Commission, http://www.electoralcommission.org.uk. Voir par exemple Electoral Commission, « *Campaigner who broke EU referendum rules fined £4,000 by Electoral Commission* », 20 décembre 2016, http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-donations/campaigner-who-broke-eu-referendum-rules-fined-4,000-by-electoral-commission.
[465] *Reclame Code Commissie*, https://www.reclamecode.nl (la commission peut traiter les plaintes concernant la publicité politique dans la presse écrite).
[466] Loi de 2011 relative au Code électoral, article 107(1), http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024.
[467] Loi de 2003 sur les référendums nationaux, article 39(1), http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030570507.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

publier les résultats des sondages d'opinion quinze jours avant la date du scrutin[468]. De même, en Pologne, la presse écrite n'est pas autorisée à publier dans les vingt-quatre heures précédant le jour du scrutin les résultats des enquêtes pré-électorales et des sondages d'opinion concernant les intentions de vote[469]. En ce qui concerne les sondages à la sortie des urnes, plusieurs Etats membres imposent des interdictions générales applicables à la presse. Par exemple, au Royaume-Uni, la publication de sondages réalisés à la sortie des urnes avant la clôture du scrutin constitue une infraction pénale.

13.3.3. Publicité politique

Certains Etats membres prévoient des mesures d'interdiction de la publicité politique dans la presse écrite. En France, par exemple, le Code électoral interdit de diffuser de la publicité commerciale à des fins de propagande électorale au cours des six mois précédant une élection[470]. Cependant, les candidats sont autorisés à publier de la publicité dans la presse en vue de solliciter des dons pour financer leur campagne[471]. D'autres Etats membres n'interdisent pas la publicité politique mais l'encadrent par des règles concernant la tarification et la non-discrimination. En Espagne, par exemple, la loi électorale prévoit que les tarifs de la publicité électorale ne doivent pas être plus élevés que ceux de la publicité commerciale, et qu'aucune discrimination ne doit avoir lieu au niveau des candidats, des tarifs et de l'emplacement des encarts publicitaires[472]. En Italie, la loi *Par Condicio* impose à la presse de notifier en temps opportun toute publication d'une publicité politique afin de garantir aux candidats et aux partis politiques la possibilité de demander également la publication de leur propre publicité[473]. Enfin, au Royaume-Uni, tout matériel électoral publié dans un journal doit comporter une mention formelle permettant de l'identifier[474].

---

[468] Annexe A à la Résolution de l'AGCOM n° 256/10/CSP fixant le règlement de la publication et de la diffusion des sondages dans les médias grand public, https://www.AGCOM.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnIodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_assetEntryId=657860&_101_INSTANCE_kidx9GUnIodu_type=document.

[469] Loi de 2011 relative au Code électoral, article 115; et loi de 2003 sur les référendums nationaux, article 41(1).

[470] *Article L. 52-1 du Code électoral*, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.

[471] *Article L. 52-8 du Code électoral*, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.

[472] Voir ci-dessus le chapitre consacré à l'Espagne, section 1.2.2.

[473] Loi *Par Condicio*, article 7.

[474] Loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums, section 143 (5). Voir Electoral Commission, « *Campaigner who broke EU referendum rules fined £4,000 by Electoral Commission* », 20 décembre 2016, http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-donations/campaigner-who-broke-eu-referendum-rules-fined-4,000-by-electoral-commission.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

13.3.4. Diffusion de fausses informations

Tous les Etats membres étudiés dans les rapports nationaux ont un dispositif législatif applicable à la diffamation (y compris en droit pénal) qui interdit d'une façon générale les fausses déclarations susceptibles de nuire à la réputation d'une personne. Toutefois, un certain nombre d'Etats membres disposent également de règles spécifiques aux élections concernant d'autres types de fausses déclarations et qui s'appliquent également à la presse.

En Pologne, par exemple, en vertu de la loi de 2011 sur le Code électoral, les contenus électoraux diffusés dans la presse relèvent de procédures judiciaires expresses spécifiques en cas de « diffusion de fausses informations »[475]. Lorsqu'un contenu électoral contient de fausses informations, le tribunal d'instance compétent doit statuer dans les vingt-quatre heures sur toute demande de rectifiation de fausses informations et son jugement est immédiatement exécutoire. La publication d'un rectificatif, d'une réponse ou d'excuses doit intervenir au plus tard dans les quarante-huit heures suivant le jugement. Enfin, au Royaume-Uni, la loi de 1983 sur la représentation du peuple dispose qu'il est illégal de publier de fausses affirmations en lien avec le caractère personnel ou le comportement d'un candidat en période électorale[476].

13.4. La réglementation des médias en ligne en période d'élections et de référendum

Il ressort des rapports nationaux qu'il existe un nombre considérable de règlements applicables aux médias en ligne. En effet, la législation électorale et référendaire comporte de nombreuses règles applicables aux médias en ligne. Néanmoins, il convient de noter que d'autres règles sont également inscrites dans la législation en matière de protection des données et de communications électroniques. A cet égard, les médias en ligne et les utilisateurs de médias en ligne doivent tenir compte non seulement des commissions électorales (par exemple, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle en France[477]), mais aussi des régulateurs chargés de la protection des données[478].

---

[475] La définition de la presse est visée à l'article 7(2) de la loi de 1984 relative à la presse (*Ustawa Prawo Prasowe*) adoptée le 26 janvier 1984, Journal officiel 1984 n° 5, article 24, dans sa version amendée, http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19840050024.

[476] Loi de 1983 sur la représentation du peuple, section 106, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106.

[477] *La commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle*, http://www.cnccep.fr/communiques/index.html.

[478] Par exemple, le Commissaire à la protection des données en Irlande, http://www.dataprotection.ie.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

13.4.1. Période de silence

Dans certains Etats membres, les périodes de réserve ont été étendues aux médias en ligne. En Espagne, par exemple, aucune propagande électorale ne peut être diffusée une fois la campagne électorale terminée (à partir de minuit la veille du scrutin), y compris dans les médias en ligne[479]. De même, en France, l'interdiction prévue par le Code électoral de diffuser tout message ayant le caractère de propagande électorale pendant la période de réserve (qui commence à minuit la veille de l'élection) a également été étendue à tout moyen de communication au public par voie électronique[480].

13.4.2. Sondages d'opinion et sondages de sortie des urnes

A l'instar des périodes de réserve, l'interdiction de publier des sondages d'opinion et des sondages réalisés à la sortie des urnes a également été étendue aux médias en ligne dans plusieurs Etats membres. En Russie, par exemple, la loi électorale interdit la publication de sondages d'opinion en ligne dans les cinq jours précédant le jour du scrutin[481]. Une interdiction similaire existe en Italie, où l'interdiction de publication des sondages d'opinion 15 jours avant l'élection s'applique également aux médias en ligne. Le régulateur des médias, l'Agcom, a ainsi prononcé l'interdiction d'une application mobile qui publiait des sondages d'opinion[482]. Enfin, dans de nombreux Etats membres (comme en Russie[483] et au Royaume-Uni), l'interdiction de publier des sondages réalisés à la sortie des urnes est également applicable aux médias en ligne[484].

13.4.3. Publicité politique

Alors que la majorité des Etats membres interdisent la publicité politique dans les médias radiodiffusés, seuls quelques Etats membres ont une règlementation applicable à la publicité politique en ligne. En Espagne, par exemple, il est interdit de diffuser de la publicité ou de la propagande électorale par le biais de messages publicitaires dans tous les médias numériques[485] entre l'annonce des élections et l'ouverture légale de la campagne. En Allemagne, la publicité électorale est interdite sur les services de médias

---

[479] Voir ci-dessus le chapitre consacré à l'Espagne, section 11.2.
[480] *Article L. 48-1 du Code électoral*, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239.
[481] Loi électorale, article 45, paragraphe 3, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119
[482] AGCOM, Comunicato stampa, 6 février 2013 (concernant l'application mobile PoliticApp), https://www.agcom.it/documents/10179/539985/Comunicato+stampa+06-02-2013/392388be-19eb-45c0-9329-1fb97c73abb6?version=1.0.
[483] Loi électorale, article 45, paragraphe 7, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119.
[484] Loi de 1983 sur la représentation du peuple, section 66A, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106.
[485] Voir ci-dessus le chapitre consacré à l'Espagne, section 11.2.3.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

audiovisuels à la demande[486] ; dans les autres télémédias, elle doit être séparée des autres contenus, conformément à l'article 58(1) du traité inter-Länder sur la radiodiffusion[487].

13.4.4. Communication politique électronique et protection des données

Dans un certain nombre d'Etats membres, l'envoi de certaines communications politiques en ligne sans le consentement préalable du destinataire est interdit. Aux Pays-Bas, par exemple, les messages politiques ne peuvent pas être transmis par des moyens automatisés sans le consentement préalable de l'abonné ou de l'utilisateur concerné[488]. De même, le Commissaire à l'information du Royaume-Uni a infligé une amende de 30 000 GBP à un groupe de médias pour avoir envoyé, le jour des élections législatives de 2015, des courriels en faveur du Parti conservateur sans avoir le consentement préalable des destinataires[489]. Par ailleurs, certaines commissions en charge de le protection des données ont publié des directives sur l'utilisation des médias en ligne en période électorale et sur le respect des lois relatives à la protection des données[490].

13.4.5. Diffusion de fausses informations

Enfin, la question des fausses informations dans les médias en ligne en période électorale figure dans un certain nombre de rapports nationaux. Les parlements allemand[491] et italien[492] discutent notamment d'un projet de loi traitant de cette question, tandis qu'au Royaume-Uni, une commission parlementaire a ouvert une enquête sur cette question en janvier 2017[493]. La loi électorale britannique interdit, en particulier, toute fausse

---

[486] Article 58(3)(1) en lien avec l'article 7(9) du traité inter-Länder sur la radiodiffusion (*Rundfunkstaatsvertrag*), http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/19_RfAendStV_medienanstalten_Layout_final.pdf.

[487] Voir ci-dessus le chapitre consacré à la France, section 4.2.3.3.

[488] Loi sur les télécommunications, article 11.7 , http://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2017-03-10.

[489] Commissaire à l'information, « *ICO fines Telegraph Media Group for election day email campaign* », 21 décembre 2015, https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2015/12/ico-fines-telegraph-media-group-for-election-day-email-campaign/.

[490] Voir par exemple Commissaire à la protection des données, *Canvassing, Data Protection and Electronic Marketing*, 1er février 2016, https://www.dataprotection.ie/docimages/documents/DPCanvasGuide.pdf.

[491] Stefan Nicola et Birgit Jennen, « Germany Gets Really Serious About Fake News on Facebook », *Bloomberg*, 4 avril 2017, https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-04-05/merkel-cabinet-backs-facebook-fines-to-stem-fake-news-in-germany.

[492] Sénat de la République italienne, projet de loi n° 2688, 7 février 2017, http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01006504.pdf.

[493] Commission en charge de la Culture, des Médias et du Sport, *'Fake news' inquiry*, 30 janvier 2017, http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/culture-media-and-sport-committee/news-parliament-2015/fake-news-launch-16-17/. (cette requête s'est conclue par un appel à ds élections anticipées).

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

déclaration en lien avec le caractère personnel ou le comportement d'un candidat en période électorale[494].

[494] Loi de 1983 sur la représentation du peuple, section 106, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/section/106.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

14. Conclusion

Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

Au premier semestre 2017, pendant la préparation de cette édition d'IRIS Spécial, de nombreuses élections ont eu lieu dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, avec notamment la tenue d'élections législatives dans cinq pays[495], d'élections locales et régionales dans neuf pays[496], de référendums en Suisse et en Turquie, et d'élections présidentielles en France et en Serbie. En outre, des élections législatives anticipées ont été annoncées au Royaume-Uni en avril 2017. Entre-temps, en février et en mars 2017, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu deux arrêts importants concernant les médias et les élections : l'un relatif aux dispositions de la loi électorale applicables à la presse[497], et l'autre concernant l'obligation des sites d'information en ligne de relayer des informations sérieuses à l'égard des candidats politiques[498]. Par ailleurs, il y a eu un important débat public sur l'impact des « fausses informations » dans les médias en ligne en période électorale. Le présent numéro d'Iris Spécial tente de fournir un aperçu d'une part, de la règlementation applicable aux médias lors des élections et des référendums, et d'autre part, des principaux thèmes au cœur du débat actuel. A cet égard, nous concluons en formulant quelques observations à la lumière des problèmes abordés dans les chapitres précédents.

Le premier point concerne le fondement de la réglementation encadrant tous les types de médias lors des élections et des référendums. Les règles pertinentes ne découlent pas seulement de la législation relative à la radiodiffusion ou aux médias, mais sont en grande partie inscrites dans la législation relative aux élections et aux référendums. Alors que la législation électorale ne les cible pas spécifiquement, de nombreuses règles de portée générale sont néanmoins applicables aux médias, y compris aux médias en ligne. En effet, les rapports nationaux révèlent que les médias sont également soumis à la surveillance d'un certain nombre de régulateurs et de commissions en période électorale, notamment de la part des organismes de régulation des médias,

---

[495] Liechtenstein, Royaume-Uni (Irlande du Nord), Pays-Bas, Bulgarie et Arménie. Voir Conseil de l'Europe,Calendrier électoral 2017 des Etats membres du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/2017-electoral-calendar.

[496] Autriche, France, Allemagne, Finlande, Suisse, ex-république yougoslave de Macédoine, Royaume-Uni, Arménie et Croatie. Voir Conseil de l'Europe, Calendrier électoral 2017 des Etats membres du Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/2017-electoral-calendar.

[497] *Orlovskaya Iskra v. Russia*, n° 42911/08, 21 février 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171525.

[498] *Olafsson v. Iceland*, n° 58493/13, 16 mars 2017, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171974.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

des conseils de la presse, des commissions électorales, des commissions des sondages et des commissions chargées de la protection des données.

En second lieu, bien que la portée des règles applicables aux médias radiodiffusés en période électorale soit toujours significative, on observe plusieurs exemples notoires de révision des lois ou règlements visant à renforcer le pouvoir discrétionnaire des radiodiffuseurs. Citons à cet égard deux exemples édifiants, à savoir la réforme de la loi française en 2016 concernant l'attribution de temps d'antenne aux candidats[499] et les nouvelles règles instaurées au Royaume-Uni en 2017 en matière de répartition des émissions consacrées aux partis politiques[500]. Force est de constater néanmoins que la mission des radiodiffuseurs en période électorale et référendaire est assez complexe. De même, la tâche des régulateurs des médias et des élections au cours de ces périodes semble tout aussi délicate

Un troisième constat permet d'établir que si la presse semble jouir d'une liberté éditoriale considérable, de nombreuses dispositions réglementent néanmoins le contenu des journaux dans les Etats membres en périodes d'élections et de référendums. La législation de certains Etats membres impose en particulier de nombreuses obligations aux journaux concernant les « périodes de réserve », la publication de sondages d'opinion et de sondages réalisés à la sortie des urnes, la publicité politique et les fausses informations.

Quatrième point, les rapports nationaux indiquent que la réglementation s'étend également aux médias en ligne, notamment les dispositions régissant les périodes de réserve, les sondages d'opinion, les sondages à la sortie des urnes et la publicité politique. Certaines règles relatives à la protection des données sont également appliquées pendant les périodes électorales. A cet égard, il convient de rappeler que c'est dans la législation de portée générale, telle que la législation régissant les élections, que se trouvent les règles encadrant les médias en ligne en période électorale.

Par ailleurs, la question des « fausses informations » figure dans un certain nombre de rapports nationaux. Bien qu'aucun rapport n'indique que de nouvelles lois aient été adoptées à l'égard de cette question, la Pologne et le Royaume-Uni disposent de lois qui traitent de la diffusion de « fausses informations » en période électorale. Il est à noter que les médias sociaux cherchent également à traiter ce problème[501]. L'étude du rôle des « fausses informations » au cours des élections prend une importance

[499] Amélie Blocman, « *Modification des règles de temps de parole des hommes politiques dans les médias* », IRIS 2016-6/13, http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/6/article13.fr.html.
[500] Ofcom, *Ofcom's rules on due impartiality, due accuracy, elections and referendums*, 9 mars 2017, https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/98148/Due-impartiality-and-elections-statement.pdf.
[501] Jen Weedon, William Nuland et Alex Stamos, « *Information Operations and Facebook* », Facebook, 27 avril 2017, https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2017/04/facebook-and-information-operations-v1.pdf.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

croissante[502], tandis que certains organismes internationaux pointent également les risques qu'il y a à légiférer dans ce domaine[503].

Enfin, le dernier point concerne la différenciation entre les médias et la question de la pertinence future des règles encadrant les périodes électorales. A cet égard, il est intéressant de se référer aux dernières élections présidentielles françaises de 2017. Au moment de l'entrée en vigueur de la période de réserve, 9 giga-octets de données de campagne confidentielles d'un candidat ont été publiés en ligne[504]. La Commission nationale de contrôle (CNCCEP) a dû publier une déclaration la veille des élections[505] en priant instamment les médias traditionnels et les médias en ligne de s'abstenir de révéler le contenu des fuites. Il semble que les médias français aient globalement tenu compte de cet appel[506] en vue de préserver « la libre expression du suffrage des électeurs et la sincérité du scrutin[507] ». Il convient d'ajouter que le débat sur la réglementation des médias en période électorale devrait ne jamais perdre de vue ce principe essentiel qui vise à garantir des élections libres et équitables dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

---

[502] Voir par exemple Clementine Desigaud et al., « *Junk News and Bots during the French Presidential Election: What Are French Voters Sharing Over Twitter In Round Two*? », Comprop Data Memo 2017.4 (Univrsité d'Oxford), 4 mai 2017, http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/04/What-Are-French-Voters-Sharing-Over-Twitter-v9.pdf.

[503] Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression et al., « *Joint Declaration on Freedom of Expression and 'Fake News', Disinformation and Propaganda* », 3 mars 2017, http://www.osce.org/fom/302796.

[504] Kim Willsher, « *French media warned not to publish Emmanuel Macron leaks* », *The Guardian*, 6 mai 2017, https://www.theguardian.com/world/2017/may/06/french-warned-not-to-publish-emmanuel-macron-leaks.

[505] *Commission nationale de contrôle de la campagne en vue des élections présidentielles* (CNCCEP), « Suites de l'attaque informatique qu'a subie l'équipe de campagne de M. Macron », 6 mai 2017, http://www.cnccep.fr/communiques/index.html.

[506] Rachel Donaldio, « *Why the Macron Hacking Attack Landed With a Thud in France* », *The New York Times*, 8 mai 2017, https://www.nytimes.com/2017/05/08/world/europe/macron-hacking-attack-france.html?_r=0.

[507] CNCCEP, « Recommandation aux médias suite à l'attaque informatique dont a été victime l'équipe de campagne de M. Macron », 6 mai 2017, http://www.cnccep.fr/communiques/cp14.html.

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe) 2017

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

EUR 7 - ISBN 978-92-871-8488-7

Observatoire européen de l'audiovisuel

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE