



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers
Comité des Ministres

**Recommandation CM/Rec(2007)15
du Comité des Ministres aux Etats membres
sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007,
lors de la 1010e réunion des Délégués des Ministres)*

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

Notant le rôle important des médias dans les sociétés modernes, particulièrement en période électorale ;

Considérant le développement constant des technologies de l'information et de la communication et le paysage en mutation des médias qui nécessite la révision de la Recommandation n° R (99) 15 du Comité des Ministres relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias ;

Conscient du besoin de tenir compte des différences significatives qui existent encore entre les médias de la presse écrite et les médias du secteur de la radiodiffusion ;

Considérant les différences entre les services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires, en particulier au regard de leur portée, leur impact et leur méthode de consommation ;

Soulignant que le principe fondamental de l'indépendance éditoriale des médias revêt une importance particulière en période électorale ;

Soulignant que la couverture des élections par les médias du secteur de la radiodiffusion devrait être équitable, équilibrée et impartiale ;

Rappelant les principes de base contenus dans la Résolution n° 2 adoptée lors de la 4e Conférence ministérielle sur la politique des communications de masse (Prague, décembre 1994), et dans la Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion ;

Notant l'émergence de médias de service public dans la société de l'information telle que traitée dans la Recommandation Rec(2007)3 du Comité des Ministres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information ;

Considérant que les médias de service public sont une source d'information publiquement responsable et qui ont une responsabilité particulière pour assurer dans leurs programmes une couverture équitable, équilibrée et complète des élections, ce qui pourrait inclure la transmission gratuite, et sur une base équitable, de messages de partis politiques et de candidats ;

Notant qu'une attention particulière devrait être apportée à certains éléments particuliers de la couverture des campagnes électorales, tels que la diffusion de sondages d'opinion, la publicité politique payante, le droit de réponse, les jours de réflexion et les dispositions concernant les périodes préélectorales ;

Soulignant le rôle important des mesures d'autorégulation adoptées par les professionnels des médias eux-mêmes – par exemple sous la forme de codes de conduite – qui établissent des lignes directrices définissant de bonnes pratiques pour une couverture responsable, exacte et équitable des campagnes électorales ;

Reconnaissant le caractère complémentaire entre les mesures de régulation et d'autorégulation dans ce domaine ;

Convaincu de l'utilité de cadres de régulation appropriés concernant la couverture des élections par les médias afin de contribuer à des élections libres et démocratiques, en gardant à l'esprit les différentes approches juridiques et pratiques des Etats membres dans ce domaine et le fait que celle-ci peut être soumise à différentes branches du droit ;

Reconnaissant que tout cadre de régulation concernant la couverture des élections par les médias devrait respecter le principe fondamental de la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Rappelant également la Recommandation Rec(2004)16 du Comité des Ministres sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias, qui offre la possibilité d'une correction immédiate ou rapide des informations contestées et facile d'utilisation ;

Recommande aux gouvernements des Etats membres, s'ils ne l'ont pas déjà fait, d'examiner les moyens d'assurer le respect des principes ci-après énoncés, relatifs à la couverture des campagnes électorales par les médias, et, le cas échéant, d'adopter les mesures appropriées visant à mettre en œuvre ces principes dans leurs législations ou pratiques nationales et conformément à leur droit constitutionnel.

Définition

Aux fins de la présente recommandation :

Le terme « médias » se rapporte à ceux responsables de la création périodique d'information et de contenu et à sa diffusion pour laquelle il y a une responsabilité éditoriale, indépendamment des moyens et de la technologie utilisés pour la délivrer, qui est destinée à la réception par une proportion significative du public dans son ensemble, et qui peut avoir un impact notable sur ce dernier. Pourraient notamment être inclus la presse écrite (journaux, périodiques), les médias diffusés à travers des réseaux de communication électronique, comme le secteur de la radiodiffusion (radio, télévision et autres services audiovisuels linéaires), des services d'actualités en ligne (tels que des éditions en ligne de journaux et de bulletins) et des services médias audiovisuels non linéaires (tels que les services de télévision à la demande).

Portée de la recommandation

Les principes de la présente recommandation s'appliquent à tous les types d'élections politiques ayant lieu dans les Etats membres, notamment les élections présidentielles, législatives, régionales et, lorsque cela est réalisable, les élections locales et les référendums.

Ces principes devraient également s'appliquer, lorsqu'ils sont pertinents, à la couverture par les médias des élections se déroulant à l'étranger, en particulier lorsque ces médias visent des personnes dans le pays où l'élection a lieu.

Dans les Etats membres où la notion de « période préélectorale » est définie en droit interne, les principes contenus dans la présente recommandation devraient également s'appliquer.

Principes

I. Prescriptions générales

1. Non-ingérence de la part des autorités publiques

Les autorités publiques devraient s'abstenir de s'ingérer dans les activités des journalistes et autres personnels des médias en vue d'influencer les élections.

2. *Protection contre les attaques, intimidations ou autres pressions illégales sur les médias*

Les autorités publiques devraient prendre des mesures appropriées en vue d'assurer une protection effective des journalistes et autres personnels des médias et de leurs locaux, étant donné que celle-ci revêt une plus grande importance pendant les élections. Dans le même temps, cette protection ne devrait pas faire obstruction au déroulement du travail des médias.

3. *Indépendance éditoriale*

Les cadres de régulation concernant la couverture d'élections par les médias devraient respecter l'indépendance éditoriale des médias.

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.

4. *Propriété des pouvoirs publics*

Les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles les médias qui sont la propriété des pouvoirs publics, lorsqu'ils couvrent des campagnes électorales, devraient le faire de manière équitable, équilibrée et impartiale, sans discriminer ou soutenir un parti politique ou un candidat particulier.

Si ces médias acceptent de la publicité politique payante dans leurs publications, ils devraient garantir que tous les candidats et partis politiques sollicitant l'achat d'espace publicitaire soient traités de manière égale et non discriminatoire.

5. *Normes professionnelles et éthiques des médias*

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. Ces normes devraient refléter leurs rôles et responsabilités dans les processus démocratiques.

6. *Transparence et accès aux médias*

Si les médias acceptent de la publicité politique payante, des cadres de régulation et d'autorégulation devraient garantir qu'une telle publicité est aisément reconnaissable en tant que telle.

Lorsque des médias sont la propriété de partis ou d'hommes politiques, les Etats membres devraient garantir que ceci est porté à la connaissance du public.

7. *Le droit de réponse ou les recours équivalents*

Etant donné la courte durée d'une campagne électorale, tout candidat ou parti politique qui peut prétendre bénéficier d'un droit de réponse ou de recours équivalents en application des lois ou systèmes nationaux devrait pouvoir exercer ce droit ou ces recours équivalents pendant la période électorale sans retard injustifié.

8. *Sondages d'opinion*

Les cadres de régulation ou d'autorégulation devraient 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 en particulier consister :

- à nommer le parti politique ou autre organisation ou personne qui a commandé et a payé le sondage ;
- à identifier l'organisme ayant effectué le sondage et la méthodologie utilisée ;

- à indiquer l'échantillon et la marge d'erreur du sondage ;
- à indiquer la date et/ou la période du sondage.

Toutes autres questions concernant la façon dont les médias présentent les résultats de sondages d'opinion devraient rester du ressort des médias eux-mêmes.

Toute restriction effectuée par les Etats membres en vue d'interdire la publication/la diffusion de sondages d'opinion (sur les intentions de vote) le jour des élections ou quelques jours avant les élections devrait respecter l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

De la même façon, s'agissant des sondages réalisés à la sortie des urnes pour indiquer dans quel sens les électeurs ont voté, les Etats membres pourraient examiner la possibilité d'interdire aux médias de rendre compte des résultats de ces sondages avant la fermeture de tous les bureaux de vote dans le pays.

9. « Jour de réflexion »

Les Etats membres pourraient examiner l'intérêt d'inclure dans leurs cadres de régulation une disposition interdisant la diffusion de messages électoraux partisans au cours de la journée qui précède le vote ou permettant de procéder à une rectification.

II. Mesures concernant les médias du secteur de la radiodiffusion

1. Cadre général

Pendant les campagnes électorales, les cadres de régulation devraient favoriser et faciliter l'expression pluraliste des courants d'opinion via les médias du secteur de la radiodiffusion.

En veillant scrupuleusement à respecter l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs, ces cadres de régulation devraient également prévoir l'obligation de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale à travers l'ensemble des services de programmes des radiodiffuseurs. Cette obligation devrait s'appliquer aux médias de service public et aux radiodiffuseurs privés dans leurs zones de transmission pertinentes.

Les Etats membres pourraient déroger à ces mesures en ce qui concerne les services médias de radiodiffusion exclusivement consacrés à, et clairement identifiés en tant que tels, l'autopromotion d'un parti ou candidat politique.

2. Programmes d'information et d'actualités

Lorsque cela n'est pas couvert dans le cadre de l'autorégulation, les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles, pendant les périodes électorales, les médias du service public et du secteur privé devraient, en particulier, être équitables, équilibrés et impartiaux dans leurs programmes d'information et d'actualités, y inclus les programmes de discussion tels que les interviews ou les débats.

Aucun traitement privilégié ne devrait être accordé par les radiodiffuseurs aux pouvoirs publics durant ces programmes. Cette question devrait d'abord être traitée par le biais de mesures d'autorégulation appropriées. Dans ce cas, les Etats membres pourraient examiner si, lorsque cela est réalisable, les autorités compétentes surveillant la couverture des élections devraient avoir le pouvoir d'intervenir pour remédier à d'éventuels défauts.

3. Services audiovisuels non linéaires des médias de service public

Les Etats membres devraient appliquer les principes contenus aux points 1 et 2 ci-dessus, ou des dispositions similaires, aux services audiovisuels non linéaires des médias de service public.

4. *Temps d'antenne gratuit et présence équivalente octroyés aux partis politiques ou aux candidats dans les médias de service public*

Les Etats membres pourraient examiner l'opportunité d'inclure dans leurs cadres de régulation des dispositions en vertu desquelles les médias de service public pourraient accorder un temps d'antenne gratuit sur leurs services de diffusion et sur leurs autres services de médias audiovisuels linéaires, et/ou une présence équivalente sur leurs services médias non linéaires, aux partis politiques/candidats pendant la période électorale.

Lorsqu'un tel temps d'antenne et/ou de présence équivalente est accordé, cela devrait être effectué d'une manière équitable et non discriminatoire, sur la base de critères transparents et objectifs.

5. *Publicité politique payante*

Dans les Etats membres où les partis politiques et les candidats ont le droit d'acheter de l'espace publicitaire à des fins électorales, les cadres de régulation devraient faire en sorte que la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire soit accordée à tous les partis concurrents, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux.

Les Etats membres pourraient étudier l'introduction dans leurs cadres de régulation d'une disposition limitant le volume d'espace et de temps publicitaire politique que les partis politiques ou les candidats peuvent acheter.

Les présentateurs réguliers de programmes d'information et d'actualités ne devraient pas participer à la publicité politique payante.
