



Assemblée générale

Distr. générale
2 juillet 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-sixième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue*

Résumé

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 16/4 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial se penche sur l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression en période électorale, en s'intéressant plus particulièrement à l'adoption et l'application de textes juridiques régissant les communications politiques. Il présente dans le détail les éléments du cadre relatif aux droits de l'homme qui s'appliquent à la question de la liberté d'opinion et d'expression dans les communications politiques et les processus électoraux. Il décrit ensuite les violations du droit à la liberté d'opinion et d'expression couramment commises en période électorale. Enfin, il formule des recommandations concernant l'alignement des dispositifs juridiques nationaux sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme les plus pertinentes, en soulignant qu'il importe de promouvoir le pluralisme, la transparence et la responsabilité.

* Soumission tardive.

GE.14-56650 (EXT)



* 1 4 5 6 6 5 0 *

Merci de recycler



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–5	3
II. Activités du Rapporteur spécial	6–9	4
III. La liberté d’expression et de communication dans les processus électoraux	10–17	5
IV. Cadre international relatif aux droits de l’homme	18–32	7
V. Facteurs tendant à entraver l’exercice du droit à la liberté d’opinion et d’expression en période électorale	33–45	10
A. Attaques directes contre des journalistes, des militants et des candidats et groupes politiques	34–37	10
B. Mesures réglementaires et juridiques qui limitent ou compromettent la liberté d’expression	38–40	12
C. Absence de pluralisme politique et médiatique	41–45	12
VI. Mise en place d’un cadre juridique protégeant la liberté d’expression en période électorale	46–74	14
A. Promotion du pluralisme	48–60	14
B. Promotion de la transparence	61–68	18
C. Promotion du principe de responsabilité	69–74	20
VII. Conclusions et recommandations	75–83	21

I. Introduction

1. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial se penche sur l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans les contextes électoraux, en s'intéressant plus particulièrement à l'adoption et l'application de textes juridiques régissant les communications politiques.

2. La libre circulation des idées est incontestablement essentielle à la démocratie. Les entités chargées de superviser les processus électoraux doivent sans cesse veiller à ce que les responsables politiques, la presse, les minorités et les citoyens en général puissent se faire entendre. S'il est admis que les campagnes politiques doivent être réglementées en droit et dans les faits, la crainte existe inévitablement que ces règles soient appliquées de façon à entraver, voire à empêcher la circulation naturelle des idées. Comment faire pour que toutes les voix, notamment celles de groupes constitués depuis peu, aient une place dans le débat public? Comment éviter que les groupes les plus puissants d'une société ne profitent indûment de leurs pouvoirs politiques ou économiques pour exclure les voix dissidentes du débat?

3. Un survol rapide des élections récemment tenues dans toutes les régions du monde met immédiatement en évidence les nombreux obstacles structurels, juridiques et pratiques qui entravent l'exercice équitable de la liberté d'expression dans les processus électoraux. Dans certaines situations, les groupes politiquement dominants attaquent et intimident directement ceux qui expriment des opinions dissidentes ou des critiques pourtant essentielles au débat démocratique; des journalistes, des militants et des dirigeants politiques sont violemment attaqués, harcelés par de multiples procédures judiciaires ou mis en détention de façon arbitraire. Dans d'autres cas, des déséquilibres économiques et politiques permettent à certains groupes de dominer le débat public au point que les idées divergentes en sont en grande partie exclues. Dans ces contextes très différents, la liberté d'expression peut être compromise à la fois par l'absence de réglementation des communications et des campagnes politiques et par l'adoption de normes inappropriées qui limitent exagérément les communications politiques et compromettent le débat public.

4. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial analyse certaines difficultés que posent fréquemment l'adoption et l'application de textes juridiques régissant les communications dans le contexte électoral. Il décrit tout d'abord les éléments du cadre relatif aux droits de l'homme qui s'appliquent à la question de la liberté d'opinion et d'expression dans les communications politiques et les processus électoraux. Il analyse plus en détail les principaux facteurs qui risquent de se traduire par des violations de la liberté d'expression dans ce contexte, puis propose certains principes fondamentaux pouvant orienter l'adoption et l'application de dispositifs juridiques nationaux relatifs aux communications politiques.

5. Les facteurs dont le Rapporteur spécial a indiqué dans ses récents rapports qu'ils risquent d'entraver l'exercice de la liberté d'opinion et d'expression doivent également être pris en compte dans la réglementation des communications électorales. La responsabilité qui incombe aux États d'«interdire» l'incitation à la haine, à l'hostilité, à la discrimination et à la violence¹, par exemple, est particulièrement pertinente en période électorale. Malheureusement, dans toutes les régions du monde, et surtout en période de crise politique ou économique, des candidats recourent dans le cadre de leur campagne à une rhétorique empreinte de haine et d'hostilité, ciblant notamment les femmes, les minorités raciales, linguistiques ou religieuses, les homosexuels, ou encore les travailleurs migrants étrangers.

¹ Voir A/67/357.

La protection des journalistes contre la violence² est indispensable pour que la presse puisse jouer son rôle essentiel d'information du public au sujet des candidats, de leurs programmes et des débats qui se tiennent. Malheureusement, les attaques contre la presse redoublent souvent en période électorale. Le plein exercice du droit d'accès à l'information³ est également indispensable à des élections démocratiques libres et équitables. Comme on le verra plus en détail ci-après, pour que le débat politique repose sur tous les éléments voulus, il faut que la transparence règne en ce qui concerne le fonctionnement des organisations politiques, le financement et l'organisation des campagnes politiques et la propriété des groupes médiatiques.

II. Activités du Rapporteur spécial

6. Au cours de la période considérée, le Rapporteur spécial a continué de participer à des manifestations nationales et internationales liées au droit à la liberté d'opinion et d'expression. En octobre 2013, il a présenté à l'Assemblée générale son rapport (A/68/362), dans lequel il a examiné le droit d'accès à l'information détenue par les organismes publics et mis en évidence les rapports entre ce droit et le droit à la vérité. En 2013, il a effectué des missions au Monténégro (du 11 au 17 juin), dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (du 18 au 21 juin) et en Italie (du 11 au 18 novembre). Ses conclusions préliminaires sur ces visites sont présentées dans trois autres rapports soumis à la 27^e session du Conseil des droits de l'homme.

7. Le Rapporteur spécial regrette de n'avoir reçu du Gouvernement indonésien aucune réponse à ses demandes répétées d'une nouvelle date pour la visite dans le pays, après que le gouvernement a demandé le report de la visite, initialement prévue pour janvier 2013. Il est également déçu que le Gouvernement du Pakistan n'ait pas indiqué de date pour sa visite dans ce pays, alors qu'il avait invité le titulaire du mandat à venir dans le pays au début de 2012. Les demandes de visite adressées par le Rapporteur spécial aux États ci-après sont restées sans réponse: République islamique d'Iran (février 2010), Sri Lanka (juin 2009 et 2012), Thaïlande (2012), Ouganda (mai 2011), et République bolivarienne du Venezuela (2003 et 2009).

8. Le Rapporteur spécial a participé à plusieurs manifestations internationales portant sur des sujets examinés dans ses précédents rapports. Il a plus particulièrement contribué à divers séminaires sur la liberté d'expression et la protection de la vie privée dans les communications numériques. En septembre 2013, il a pris part à une manifestation parallèle consacrée à ce sujet lors de la vingt-cinquième session du Conseil des droits de l'homme. En octobre 2013, il a participé, à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, à une rencontre sur la liberté d'expression et la surveillance des communications exercées par les États-Unis d'Amérique dans la région des Amériques; il a également pris part à la Conférence des Ministres chargés des médias et de la société de l'information organisée à Belgrade par le Conseil de l'Europe. Depuis novembre 2013, il est membre du Groupe de haut niveau sur les mécanismes mondiaux de coopération et de gouvernance de l'Internet. Ce groupe, constitué de représentants des pouvoirs publics, de la société civile et des milieux industriels, a pour mission de proposer des mécanismes de coopération dans le domaine de l'Internet et un plan d'action pour faire face aux défis de la gouvernance de l'Internet. En février 2014, le Rapporteur spécial a participé à un séminaire d'experts sur le thème «Le droit à la vie privée à l'ère du numérique», organisé à Genève par les missions

² Voir A/HRC/20/17.

³ Voir A/HRC/68/362.

permanentes de l'Allemagne, de l'Autriche, du Brésil, du Liechtenstein, du Mexique, de la Norvège et de la Suisse.

9. En vue de l'élaboration du présent rapport, le Rapporteur spécial a examiné des études sur les communications électorales. Il a aussi organisé une série de réunions d'experts régionales, rassemblant des représentants d'autorités électorales, des chercheurs, des journalistes, des militants et des représentants d'organisations internationales intervenant dans diverses régions dans des domaines liés aux communications électorales. Il a organisé des réunions de consultations dans les villes ci-après: Bangkok (avec la Southeast Asian Press Alliance et FORUM-ASIA), Johannesburg (avec l'Université de Pretoria), Guatemala (avec l'Instituto DEMOS), Madrid (avec la Fundación Cultura de Paz et l'Université Complutense de Madrid), Rio de Janeiro (avec la Fondation Ford) et Washington (avec les Open Society Foundations).

III. La liberté d'expression et de communication dans les processus électoraux

10. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression occupe une place centrale dans les sociétés démocratiques et est le garant de processus électoraux libres et équitables et d'un débat public et politique réel et représentatif. C'est en période de changement politique que le droit à la liberté d'expression revêt l'importance la plus cruciale, car elle permet à un public éclairé et autonome d'exercer librement ses droits civils et politiques. La mise en place des conditions nécessaires à des communications politiques libres et ouvertes est essentielle pour que les processus électoraux soient équitables et démocratiques.

11. Dans le contexte des élections et des communications politiques, une attention particulière doit être accordée au droit à la liberté d'expression des principaux acteurs: les électeurs, qui comptent sur le respect de ce droit pour recevoir une information complète et exacte et exprimer leur affiliation politique sans crainte; les candidats et les organisations politiques, qui doivent pouvoir exercer leurs droits en faisant campagne et en communiquant librement leurs messages politiques à l'abri de toute immixtion ou atteinte; et les médias, qui comptent sur le droit à la liberté d'expression pour jouer un rôle essentiel à la démocratie, à savoir informer le public, s'intéresser de près aux partis et aux programmes politiques et faire contrepoids dans le processus électoral.

12. En période électorale, on note une augmentation en fréquence comme en gravité des entraves à la promotion et à la protection de la liberté d'expression, qui persistent partout dans la société: censure, violence à l'égard des journalistes et rhétorique qui incite à la haine, à la discrimination et à la violence politique. Garantir un débat public ouvert permettant à tous les principaux acteurs du processus électoral (électeurs, dirigeants et groupes politiques et médias) d'échanger librement des informations et des opinions est un défi permanent pour les sociétés démocratiques. Dans certains cas, une réglementation déficiente des communications peut restreindre inutilement la liberté des médias ou des acteurs politiques. Dans d'autres situations, le débat politique est dominé par de puissants groupes politiques et économiques qui tirent parti de cadres juridiques insuffisants ou mal appliqués.

13. Les normes internationales relatives aux droits de l'homme ne définissent pas de modèle détaillé pour la réglementation des communications politiques. Il est cependant possible de dégager certains principes de base: il faut promouvoir le pluralisme des médias et du débat politique, assurer la transparence en ce qui concerne la promotion et le financement des campagnes politiques et garantir le respect du principe de responsabilité et l'application équitable des règles régissant les activités politiques afin que ceux qui sont au

pouvoir ne puissent pas se servir de la réglementation interne pour dominer et manipuler le débat public.

14. Les États doivent prendre des mesures pour éliminer les obstacles structurels, juridiques et pratiques qui entravent l'exercice du droit à la liberté d'expression. Au niveau structurel, qui est fondamental, le pouvoir économique concentre l'influence politique entre les mains d'une petite partie de la société, ce qui compromet l'idéal démocratique. Ceux qui possèdent et financent les organes de presse sont souvent en mesure d'user de leur pouvoir économique et de leur influence pour mettre en avant certains candidats ou groupes politiques et entraver les possibilités de communication et d'expression des autres. C'est particulièrement vrai lorsque les cadres juridiques nationaux ne garantissent pas aux candidats un accès libre et direct aux médias publics ou privés à des fins de campagne électorale. Même lorsque des dispositions adéquates sont en place, de nombreux organes de presse ont les moyens d'utiliser la répartition inégale du temps d'antenne, les commentaires partisans de la rédaction ou la publicité politique payante pour promouvoir un candidat ou groupe politique au détriment des autres. Les choses s'aggravent lorsque la propriété des organes de presse est rendue opaque par des structures complexes et qu'il n'y a pas de transparence concernant les intérêts des organisations et des particuliers qui influent sur la couverture médiatique. En particulier, lorsque les médias d'un pays sont concentrés entre les mains d'un petit nombre de sociétés, toutes les entités politiques ne sont pas nécessairement en mesure de présenter leurs positions et programmes de façon libre et efficace et les citoyens ne peuvent pas nécessairement recevoir une information impartiale concernant tous leurs choix électoraux.

15. La liberté d'opinion et d'expression est également menacée dans le cadre électoral lorsque ceux qui détiennent le pouvoir économique influent sur le processus politique en finançant des campagnes et en payant pour de la publicité politique. Les groupes sociaux les plus riches et les organismes de défense des intérêts des entreprises peuvent exercer une influence politique directe en exploitant les dispositifs de financement politique non réglementés et les possibilités de publicité politique payante. Dans bien des États, ni le donateur ni le bénéficiaire ne sont tenus de publier d'information sur les contributions financières. Les groupes et les candidats qui ont le plus de moyens financiers sont aussi favorisés à l'excès lorsque l'utilisation des fonds des campagnes politiques ne fait l'objet d'aucune restriction.

16. L'excès ou l'insuffisance de réglementation des élections peut aussi mettre en péril l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Parmi les obstacles juridiques qui entravent la liberté de communication et d'expression en période électorale figurent l'interdiction de s'exprimer sur certaines questions (notamment de critiquer les personnes et les groupes qui sont au pouvoir), la réglementation du contenu de la presse écrite et électronique et les restrictions concernant les manifestations. Les lacunes des cadres juridiques réduisent également la liberté d'expression et de communication dans le cadre du débat politique. L'absence de cadres réglementaires relatifs à l'égalité d'accès direct aux médias publics, aux sondages, au financement des campagnes et à la publicité politique payante crée les conditions qui peuvent désavantager injustement certains candidats ou groupes politiques, entravant ainsi la libre circulation des idées et messages de tous, indispensable à des élections véritablement démocratiques.

17. Outre que des facteurs structurels et juridiques compromettent l'exercice du droit à la liberté d'expression dans les processus électoraux, les États restreignent activement l'exercice effectif du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans le cadre des communications politiques. Ils pratiquent de multiples formes de censure, qui s'exercent sur des sites Web et sites de médias sociaux, des sources de commentaires politiques, telles que médias locaux et internationaux, voire l'Internet en général, harcèlent les médias, s'en prennent aux journalistes, militants et blogueurs et les emprisonnent, attaquent les groupes

politiques dissidents et prennent des mesures pour entraver les manifestations publiques et d'autres formes d'expression politique légitime. Ces violations courantes du droit à la liberté d'expression se produisent aussi en dehors des processus électoraux, mais elles se font souvent plus nombreuses ou plus graves en période de changement ou de troubles politiques et leurs effets sont alors particulièrement préjudiciables.

IV. Cadre international relatif aux droits de l'homme

18. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression, tel qu'il est énoncé dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est fondamentalement lié à l'article 25 du Pacte, relatif au droit de prendre part à la direction des affaires publiques grâce à des élections libres et équitables. Lors des élections et dans le contexte de la communication politique, il est indispensable que les idées divergentes puissent être exprimées sans entrave et sur un pied d'égalité pour que les électeurs puissent faire des choix éclairés; ces échanges sont un des piliers des systèmes démocratiques. Une participation politique effective est impossible en l'absence de mesures de protection garantissant la liberté d'expression, de communication, de publication et de débat dans les contextes politique et électoral.

19. Dans son observation générale n° 34 (2011), qui se rapporte à l'article 19, relatif aux libertés d'opinion et d'expression, le Comité des droits de l'homme note que:

La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique. Le public a aussi le droit correspondant de recevoir des médias le produit de leur activité⁴.

20. Cette conclusion repose sur l'observation générale n° 25 (1996), relative à l'article 25 (le droit de prendre part à la direction des affaires publiques), selon laquelle les États doivent prendre des mesures positives pour protéger et promouvoir la liberté d'expression dans le contexte des processus politiques et électoraux en vue de donner pleinement effet à l'article 25⁵. Dans sa résolution 59/201, l'Assemblée générale déclare que la liberté d'association et de réunion pacifique est un élément essentiel de la démocratie, conjointement avec le droit de voter dans des élections périodiques authentiques et libres et d'être candidat à de telles élections, et préconise le renforcement des systèmes de partis politiques et des organisations de la société civile.

21. Le droit à la liberté d'expression et le droit de participer à la vie politique sont consacrés par de nombreux autres instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme⁶. Qui plus est, plusieurs textes relatifs aux droits de l'homme indiquent que ces droits sont indissociablement liés et interdépendants. L'article 3 du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme stipule que les Hautes Parties contractantes 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 Cour européenne des droits de l'homme a

⁴ CCPR/C/GC/34, par. 13.

⁵ CCPR/C/2/Rev.1/Add.7, par. 8 et 12.

⁶ La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 9); la Convention américaine relative aux droits de l'homme (art. 13); et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 10).

maintes fois souligné que l'importance fondamentale de la liberté d'expression politique tient en grande partie à l'importance qu'un électorat informé revêt pour le fonctionnement d'une démocratie authentique et que «le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique»⁷. Des médias libres et impartiaux sont essentiels pour le débat politique dynamique nécessaire à des élections et des processus politiques démocratiques. La Cour a noté que:

La liberté de la presse fournit aux citoyens l'un des meilleurs moyens de connaître et juger les idées et attitudes de leurs dirigeants. Elle donne en particulier aux hommes politiques l'occasion de refléter et commenter les soucis de l'opinion publique. Elle permet à chacun de participer au libre jeu du débat politique qui se trouve au cœur même de la notion de société démocratique⁸.

22. Il est également admis que la presse joue un rôle essentiel en diffusant des informations au sujet des affaires publiques et en «montant la garde»:

Il ... incombe néanmoins [à la presse] de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public. À sa fonction qui consiste à en diffuser, s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. S'il en allait autrement, la presse ne pourrait pas jouer son rôle indispensable de «chien de garde»⁹.

23. En conséquence, l'accès de tous les partis politiques et de tous les candidats aux médias devrait reposer sur les principes d'équité et d'impartialité. Comme l'indique le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), les États doivent «faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques» notamment en veillant «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»¹⁰.

24. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également souligné que les droits relatifs à la liberté d'expression sont la pierre angulaire des débats électoraux, parce qu'ils:

jouent un rôle essentiel dans la formation de l'opinion des électeurs, renforcent la concurrence politique entre les différents candidats et partis participant aux élections et permettent une réelle analyse des programmes politiques proposés par les différents candidats¹¹.

25. En conséquence, la Cour interaméricaine a estimé que les restrictions de l'expression politique en période électorale entravent l'exercice du droit à la liberté

⁷ *Lingens c. Autriche*, Arrêt du 8 juillet 1986, Series A n° 103, par. 42, disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57523>.

⁸ *Castells c. Espagne*, Arrêt du 23 avril 1992, Series A n° 236, par. 43, disponible à l'adresse suivante: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>.

⁹ *Thorgeirson c. Islande*, Arrêt du 25 juin 1992, Series A n° 239, par. 63. Voir également *Castells c. Espagne* (voir note 8); *L'Observer et le Guardian c. R.U.* (affaire Spycatcher), Arrêt du 26 novembre 1991, Series A n° 216, par. 59 b); *Le Sunday Times c. R.U.*(II) (affaire parallèle Spycatcher), Arrêt du 26 novembre 1991, Series A n° 217, par. 50 b).

¹⁰ Par. 7.8 du Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990, tel qu'il est reproduit dans l'appendice I et dans 29 International Legal Materials 1305, 1308. Voir également la Charte de Paris, signée le 21 novembre 1990 par les Chefs d'État de la CSCE, qui approuve la démocratie et réaffirme les principes stipulés dans le Document de la Réunion de Copenhague et le Document de la Réunion de Moscou sur la dimension humaine de la CSCE (3 octobre 1991).

¹¹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, Affaire *Ricardo Canese c. Paraguay*. Fond, réparations et dépens. Arrêt du 31 août 2004. Series C n° 111. par. 88–90.

d'opinion et d'expression et que chacun doit pouvoir s'interroger et se renseigner sur la compétence et l'aptitude des candidats, et contredire et comparer les propositions, idées et opinions exprimées, de sorte que les électeurs puissent se forger une opinion et voter en conséquence¹².

26. Dans une déclaration conjointe faite avec le Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, le Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de l'Organisation des États américains 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, le Rapporteur spécial a réaffirmé les positions des Cours européenne et interaméricaine, soulignant que les élections ne peuvent être libres et régulières que si l'électorat est bien informé et a accès à une information variée et suffisante, et que la diversité des médias est indispensable pour que toutes les opinions et tous les points de vue politiques puissent être exprimés lors des campagnes électorales¹³.

27. La Déclaration de Windhoek sur la promotion d'une presse africaine indépendante et pluraliste (1991) va dans le même sens: «une presse indépendante, pluraliste et libre est indispensable au progrès et à la préservation de la démocratie dans un pays.»

28. Un certain nombre d'instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme confirment également qu'il est important de garantir l'accès aux médias dans le cadre des processus électoraux. Les principes et directives de la Communauté de développement de l'Afrique australe régissant les élections démocratiques, par exemple, réaffirment que dans le cadre de l'organisation d'élections démocratiques, tous les partis politiques doivent avoir accès aux médias d'État (principe 2.1.5). Le même principe est consacré par l'article 17 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, selon lequel il importe de garantir l'accès des candidats et des partis politiques aux médias contrôlés par l'État pendant les élections. La Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique affirme également que «la mission de service public des organismes de radiodiffusion-télévision publique doit être clairement définie et inclure une obligation de veiller à ce que le public reçoive des informations adéquates, politiquement équilibrées, surtout en période électorale» (art. VI).

29. La Cour européenne des droits de l'homme a examiné en profondeur la question de la nécessité d'un débat dynamique et critique, sans restriction quant à la forme ou au contenu de l'expression politique, et a souligné que «les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier, ou même d'un homme politique»¹⁴. Les autorités compétentes de l'État peuvent, «en leur qualité de garantes de l'ordre public» adopter, contre la diffamation, des mesures pénales qui sont proportionnelles aux dommages, mais uniquement lorsque les accusations sont «dénuées de fondement ou formulées de mauvaise foi»¹⁵. La référence à l'ordre public donne à penser que la latitude qu'a l'État de soumettre à des restrictions les déclarations potentiellement diffamatoires à son égard doit se limiter aux situations dans lesquelles l'ordre public est menacé:

Précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple, qui représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de

¹² *Canese c. Paraguay* (voir note 11), par. 90.

¹³ www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=744&IID=1.

¹⁴ *Castells c. Espagne* (voir note 8), par. 46.

¹⁵ *Ibid.*, par. 46.

l'opposition, tel le requérant, commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts¹⁶.

30. Des mécanismes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme ont également étudié la question des limitations admissibles de la liberté d'expression dans le contexte des processus électoraux. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale note que «le droit fondamental à la liberté d'expression ne protège pas la diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale ou incitant à la haine raciale»¹⁷. Dans une étude récente, le Comité souligne que:

le droit fondamental à la liberté d'expression ne doit pas aller à l'encontre des principes d'égalité et de non-discrimination, car l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte des responsabilités particulières, parmi lesquelles l'obligation de ne pas diffuser d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciales¹⁸.

31. Le Comité a notamment recommandé qu'un État renforce le mandat de l'autorité chargée de surveiller les médias afin que les auteurs de déclarations racistes soient poursuivis et que les victimes obtiennent réparation, veille à ce que les médias évitent de stigmatiser, de réduire à des stéréotypes ou de prendre pour cible les étrangers et les membres des minorités ethniques, engage les médias à respecter rigoureusement la Charte de Rome (2008) et à éviter toute rhétorique raciste, discriminatoire ou tendancieuse, et sensibilise les professionnels des médias à leur responsabilité de ne pas propager les préjugés et d'éviter de présenter l'information d'une manière qui stigmatise les communautés déjà en butte à la discrimination.

32. Dans un autre cas, le Comité a engagé l'État partie à mener des enquêtes approfondies sur les déclarations de personnalités politiques incitant à la haine raciale à l'égard des membres des minorités ethniques au cours des campagnes électorales, et à intenter des poursuites, selon qu'il convient¹⁹.

V. Facteurs tendant à entraver l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression en période électorale

33. En période électorale, l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression peut être entravé par de nombreuses mesures juridiques et pratiques qui se recoupent. La présente section recense certaines des principaux facteurs qui compromettent cet exercice.

A. Attaques directes contre des journalistes, des militants et des candidats et groupes politiques

34. Dans bien des pays, il est courant que des actes de violence et de harcèlement soient dirigés contre les représentants de la presse dans le cadre des processus électoraux et politiques, en vue d'entraver la libre expression des idées politiques. Depuis le début de son mandat, le Rapporteur spécial a reçu de nombreuses communications faisant état d'actes de violence graves commis contre des journalistes de la presse écrite et de la télévision, des

¹⁶ Ibid., par. 42.

¹⁷ CERD/C/ITA/CO/16-18, par. 17.

¹⁸ Ibid., par. 17 a).

¹⁹ CERD/C/AUT/CO/18-20, par. 12.

blogueurs et des commentateurs avant, pendant et après des élections²⁰. Les attaques contre les médias servent à la fois à décourager certains journalistes d'investiguer et de publier des informations sur tel ou tel sujet ou candidat et, plus généralement, à décourager les médias de diffuser de façon libre et impartiale des informations sur les questions politiques. La violence à l'égard des médias est, parmi les violations de la liberté d'expression commises en contexte électoral, une de celles qui a les conséquences les plus graves.

35. Dans le cadre de son mandat, le Rapporteur spécial a réagi, dans des communications et des déclarations publiques, à des informations faisant état d'actes de violence et de harcèlement perpétrés contre des journalistes au Belarus, où il a été signalé qu'à l'approche des élections présidentielles de décembre 2010, le matériel de journalistes avait été confisqué et des photographies avaient été effacées²¹, et en République islamique d'Iran, où, en mai 2013, 40 journalistes auraient été emprisonnés, le but étant d'empêcher la libre expression et le débat avant les élections de juin 2013²².

36. L'État n'a pas le monopole de la violence à l'égard des journalistes pendant les élections, mais il a la responsabilité de garantir la sécurité de tous les journalistes à tout moment. Dans certains pays, des organes de presse, des commentateurs indépendants et des journalistes font l'objet de menaces et d'actes d'intimidation de la part de groupes de militants ou de partis politiques qui exigent la diffusion de leurs messages. Dans bien des cas, l'État ne prend pas de mesures suffisantes pour protéger les journalistes contre ces actes de harcèlement et, au lieu de cela, impose des amendes ou d'autres sanctions aux médias qui diffusent les messages d'organisations interdites, alors qu'ils le font sous la menace²³.

37. Les attaques contre des journalistes, des militants et des candidats et groupes politiques se produisent également dans le cadre des mesures limitant l'exercice des libertés d'association et de réunion en période électorale. L'interdiction de manifester et le harcèlement et l'intimidation des manifestants pendant les élections demeurent un moyen courant d'entraver l'expression des idées politiques et la tenue d'un débat politique public. Dans certains cas, de lourdes pénalités sont infligées aux manifestants qui ne se conforment pas aux règles énoncées²⁴. Dans certains pays, au cours de la période précédant les élections, l'exercice du droit de réunion pacifique est entravé par l'arrestation arbitraire de manifestants. De telles mesures découragent les militants, les partisans de l'opposition et les groupes de la société civile d'exercer leur droit à la liberté d'expression et de réunion. Lorsque les manifestations doivent être préalablement autorisées par l'État, la corruption et les manipulations peuvent s'en trouver favorisées et l'exercice de certains droits entravé.

²⁰ Voir, par exemple, le rapport du Rapporteur spécial du 20 avril 2010 (A/HRC/14/23).

²¹ Appel conjoint urgent (JUA) 22 décembre 2010, affaire n° BLR 1/2010 (voir A/HRC/8/51, p. 22).

²² Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), «Iran: UN experts concerned at barring of women presidential candidates and freedom restrictions», communiqué de presse, 29 mai 2013.

²³ Voir, par exemple, «Final report of the EU Election Observation Mission 2013», disponible à l'adresse suivante: www.eueom.eu/files/pressreleases/english/eu-eom-pakistan-2013-final-report_en.pdf.

²⁴ En Azerbaïdjan, par exemple, les modifications apportées en novembre 2012 à la loi sur la liberté de réunion se traduisent par de lourdes amendes pour les manifestants et la possibilité de leur imposer une peine d'emprisonnement de deux ans. Voir HCDH, «UN experts urge Azerbaijan to recognize and enable the role of rights defenders in run up to elections», communiqué de presse, 4 octobre 2013.

B. Mesures réglementaires et juridiques qui limitent ou compromettent la liberté d'expression

38. Les restrictions relatives à l'expression politique revêtent diverses formes – allant de lois sur la diffamation et la calomnie à l'interdiction de toute critique à l'égard des personnalités politiques en poste en passant par l'interdiction de sources d'information, d'organes de presse et de sites Web – et ont des conséquences non seulement pour les particuliers et les groupes qui pourraient les enfreindre, mais aussi pour les organes de presse et les intermédiaires qui publient les opinions politiques faisant l'objet de restrictions ou considérées comme illégales.

39. En période électorale, les violations du droit à la liberté d'expression revêtent souvent la forme d'ingérence de l'État dans les contenus diffusés par les médias. L'adoption de lois visant à contrôler ou réglementer les déclarations politiques immédiatement avant et pendant les élections est particulièrement préoccupante. Par exemple, l'Azerbaïdjan a adopté une série de mesures législatives, dont une loi érigeant en infraction «la calomnie et les insultes en ligne», qui auraient eu pour effet de limiter le rôle des médias durant la période précédant les élections d'octobre 2013²⁵. Les violations du droit à la liberté d'expression se produisent également d'une manière plus générale lorsque l'État interprète et applique sélectivement les lois en vigueur pour réprimer certains types de contenu. Les lois qui ont une portée trop vaste et ne prévoient pas suffisamment de mécanismes de responsabilisation et de protection contre les abus risquent d'être interprétées et appliquées de manière sélective.

40. Des rapports publiés récemment montrent que les États cherchent également à limiter la liberté d'expression pendant les élections en interdisant l'accès à certains médias et organes de presse, par exemple en bloquant des sites Web et des blogs. En 2013, des membres de la société civile ont signalé que d'importants réseaux de distribution de journaux avaient été soumis à des restrictions et que des sites Web de l'opposition, Facebook et YouTube avaient été bloqués au cours de la période précédant quatre élections différentes. Le Rapporteur spécial a joint sa voix à celles d'autres experts qui s'étaient déclarés préoccupés par des informations selon lesquelles, en Malaisie, avant les élections qui étaient prévues pour mai 2013, des défenseurs des droits de l'homme avaient été harcelés et des tentatives avaient été faites pour réduire au silence des organes de presse et des sites Web²⁶. En mars 2014, le Rapporteur spécial a exprimé de sérieuses préoccupations concernant les mesures prises par les autorités turques pour limiter l'accès à YouTube et à Twitter avant les élections²⁷.

C. Absence de pluralisme politique et médiatique

41. Un système politique ne peut être vraiment démocratique et dynamique que si, comme il en a la responsabilité, l'État crée des conditions dans lesquelles des opinions et idées politiques diverses peuvent être exprimées et débattues de façon libre et ouverte. L'exercice du droit à la liberté d'expression dans les processus électoraux est ainsi tributaire de la promotion de l'indépendance et de la diversité des médias et du pluralisme

²⁵ Ibid.

²⁶ HCDH, «Malaysia: UN rights experts call for the protection of NGOs working for free and fair elections», communiqué de presse, 7 juin 2012.

²⁷ HCDH, «Turkey: First Twitter, now YouTube – UN rights experts concerned at attempts to restrict access before elections», communiqué de presse, 28 mars 2014.

des candidats et groupes politiques, qui permettent de mettre les idées politiques à l'épreuve, de les analyser et de les communiquer à l'électorat.

42. Les médias jouent un rôle fondamental et crucial pour ce qui est de faciliter l'exercice de la liberté d'expression pendant les élections. Passerelle entre les électeurs et leurs représentants politiques, ils permettent la diffusion des idées politiques. Ils informent les électeurs sur les candidats et leurs affiliations et sur le processus électoral lui-même. Ils examinent de près les promesses politiques pour en évaluer la solidité et la véracité. Ils favorisent l'application du principe de responsabilité en reflétant l'état d'esprit de la population, en procédant à des sondages, en examinant les procédures électorales et en mettant en évidence les cas d'influence indue. Le seul moyen de permettre aux médias d'exercer toutes leurs fonctions essentielles, sur un pied d'égalité et sans entrave, est de créer un espace indépendant dans lequel ils peuvent publier l'information librement, sans crainte de représailles ou d'attaques.

43. Le pluralisme du processus électoral est également compromis par l'absence de réglementation du financement et des dépenses des campagnes politiques. La Commission mondiale pour les élections, la démocratie et la sécurité (initiative conjointe de la Fondation Kofi Annan et de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale) a noté en 2012 que le non-contrôle du financement des activités politiques menace de vider la démocratie de son sens et de la priver de ses atouts²⁸. Dans de nombreux pays, l'absence de réglementation du financement et des dépenses des campagnes électorales permet à des personnes et à des groupes disposant de moyens considérables d'influencer les candidats et groupes politiques et avantage les plus riches sur la scène politique. Par ailleurs, des groupes pratiquant la criminalité organisée peuvent profiter de l'absence de réglementation ou d'application de la réglementation pour acheter de l'influence, voire une protection politique.

44. Certaines autorités ont récemment constaté que l'absence de réglementation du financement des campagnes était l'une des principales causes de la corruption politique²⁹. Des pays comme la Suisse et la Suède ont été critiqués pour l'absence de réglementation nationale du financement des activités politiques; des groupes de promotion de la transparence ont aussi remis en cause les systèmes de financement des partis politiques de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni³⁰. Dans des évaluations de l'Andorre, du Danemark et de Malte³¹, le Groupe d'États contre la corruption constitué au sein du Conseil de l'Europe a jugé préoccupantes les lacunes juridiques qui font qu'il est possible de financer des partis et des campagnes politiques de façon anonyme, contrairement à ses recommandations sur la transparence³².

²⁸ Commission mondiale pour les élections, la démocratie et la sécurité, «Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide», 2012, disponible à l'adresse suivante: www.idea.int/publications/deepening-democracy/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=54594, p. 3.

²⁹ Voir, par exemple, «Don't Trivialise Corruption, Tackle It», discours de Mme Ngozi Okonjo-Iweala à TEDxEuston, disponible à l'adresse suivante: www.modernghana.com/news/516652/1/dont-trivialise-corruption-tackle-it-dr-ngozi-okon.html.

³⁰ Transparency International, «Money, politics, power: corruption risks in Europe», www.transparency.org/enis/report, p. 13.

³¹ Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption: Rapport provisoire de conformité sur le Danemark (14-16 mai 2012), Deuxième rapport de conformité sur Malte (2-6 décembre 2013), Rapport de conformité sur Andorre (14-18 octobre 2013).

³² Voir www.independent.com.mt/articles/2014-01-26/news/maltas-compliance-with-political-finance-reforms-globally-unsatisfactory-3789389827/.

45. L'absence de lois qui régissent le financement des activités politiques et exigent la publication de toutes les informations relatives au fonctionnement des organisations politiques peut aussi donner lieu à des soupçons ou à des apparences de corruption, et suscitent la méfiance du public à l'égard du processus politique. Des études montrent que dans la grande majorité des pays européens, plus de 50 % des gens estiment que les partis politiques sont «corrompus» ou «extrêmement corrompus» à cause de pratiques de financement illicites. L'impression que la corruption est généralisée qui résulte de l'absence de réglementation du financement des activités politiques provoque souvent des manifestations et des troubles en période pré-électorale³³.

VI. Mise en place d'un cadre juridique protégeant la liberté d'expression en période électorale

46. L'État a le devoir de mettre en place un cadre réglementaire qui favorise la diversité des positions politiques et garantit aux électeurs l'accès à une information complète, exacte et fiable sur tous les aspects du processus électoral. À cet effet, il peut s'avérer nécessaire de réglementer les campagnes, la publicité, les sondages, les dépenses et le financement. Les restrictions doivent avoir pour objet d'instaurer les conditions nécessaires au pluralisme et à l'équité, ce qui permettra aux groupes politiques de communiquer leurs idées; le but doit être avant tout de protéger et de promouvoir la liberté d'opinion et d'expression.

47. Dans la présente section, le Rapporteur spécial présente les grandes lignes d'un cadre législatif équitable propre à protéger la liberté d'opinion et d'expression en période électorale. Conscient de la diversité des systèmes politiques, il s'abstient toutefois de formuler des prescriptions absolues concernant la conception des systèmes juridiques et se contente de décrire les types de cadres réglementaires qui permettent le mieux de protéger les droits de l'homme dans le cadre de la communication politique et des élections.

A. Promotion du pluralisme

1. Campagnes politiques et expression d'opinions politiques

48. Les États doivent prendre des mesures pour favoriser la diversité et le pluralisme des processus politiques, de sorte que toutes les sensibilités politiques puissent s'exprimer. Pour ce faire, il est important qu'ils veillent à ce que les partis de tous les candidats aient accès aux médias à des fins de campagne et de publicité. Les campagnes sont le principal moyen dont disposent les partis et les candidats politiques pour faire connaître leurs programmes, exprimer leurs opinions et communiquer leur message aux électeurs. Elles reposent généralement sur un large éventail de moyens tels que brochures, affiches, envois postaux, et discours diffusés à la radio, à la télévision, dans les journaux et en ligne. Il est essentiel que tous les partis et candidats politiques aient accès à tous ces moyens pour que l'information et les idées circulent librement et que le processus électoral soit équitable et pluraliste.

49. En période électorale, il est important que les partis et candidats aient tous un certain temps d'accès direct aux médias. Les médias jouent un rôle essentiel en facilitant les campagnes et en examinant et analysant les prises de position politiques, mais l'accès direct aux médias audiovisuels permet aux partis de s'exprimer eux-mêmes. La grande majorité des démocraties établies ont adopté des règles stipulant que tous les candidats peuvent accéder directement aux médias audiovisuels publics, pendant une durée déterminée qui est

³³ Transparency International, «Money, politics, power: corruption risks in Europe» (voir note 30).

la même pour tous. Dans certains cas, ces dispositions s'appliquent également à l'accès aux organes privés de radiotélévision³⁴. L'ordre d'accès est généralement déterminé soit sur la base des précédents résultats des partis ou candidats, soit par un vote. Les directives concernant les médias publiées par l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONU)³⁵ énoncent le principe d'accès équitable aux médias pour tous les partis participant à l'élection, principe considéré comme crucial³⁶.

50. Pour que la liberté d'expression soit protégée dans le cadre des élections, il est indispensable que les partis politiques et les candidats soient libres d'exprimer des idées et de communiquer sur toute question. Une complète liberté d'expression et d'accès à l'information est particulièrement importante en période de changement politique et toute restriction relative à l'expression d'opinions politiques peut gravement compromettre la démocratie. La Cour européenne des droits de l'homme s'est déjà prononcée contre les restrictions concernant l'expression d'opinions politiques, plus particulièrement les restrictions préalables³⁷. L'expression d'opinions dans le cadre des campagnes électorales ne devrait donc faire l'objet d'aucune réglementation ou restriction, sauf dans les cas qui relèvent des limitations bien définies admises par le droit international relatif aux droits de l'homme. L'Équipe technique des Nations Unies pour le référendum du Malawi a noté que, pour que la liberté d'expression politique soit garantie en période électorale, toute restriction doit avoir un caractère exceptionnel et ne doit être ni si vague, ni définie en termes si généraux que les autorités chargées de l'application de la loi ont une marge d'appréciation excessivement grande, car le manque de certitude concernant les limites juridiques tend à décourager l'exercice du droit à la liberté d'expression et risque de favoriser une application discriminatoire des restrictions³⁸.

51. La publicité politique payante est un autre moyen auquel les partis politiques et les candidats ont recours pour faire connaître leurs programmes et obtenir des votes. La réglementation de la publicité politique est une question qui prête à controverse. La publicité politique peut être un bon moyen pour les partis politiques, en particulier ceux qui sont moins connus du public, de se faire connaître des électeurs, mais lorsqu'elle est payante, illimitée et non réglementée, les moyens de financement des campagnes acquièrent une importance accrue et les candidats qui disposent de ressources considérables sont injustement avantagés.

52. La publicité politique payante est abordée différemment par différents États. Dans certains pays, elle joue un rôle déterminant dans les processus politiques et n'est pas strictement réglementée³⁹. Ailleurs, en particulier dans les pays où la radio et la télévision publiques sont bien implantées depuis longtemps, elle est purement et simplement interdite à la radio et à la télévision⁴⁰. D'autres pays encore ont adopté une position de compromis,

³⁴ Voir Global Campaign for Free Expression, «Freedom of expression and the Angolan elections», disponible à l'adresse suivante: www.article19.org/data/files/pdfs/publications/angola-foe-elections.pdf.

³⁵ APRONU, Media Guidelines for Cambodia (1992), préambule, par. 4.

³⁶ Ibid., voir en particulier les directives 2, 4 et 7 à 10.

³⁷ Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme (ECHR) a estimé que la liberté du débat politique est au cœur même de la notion de société démocratique. *Lingens c. Autriche*, Arrêt du 8 juillet 1986, Requête n° 9815/82 (voir note 7), par. 42.

³⁸ Rapport de l'Équipe technique des Nations Unies sur la conduite d'un référendum libre et juste sur la question du système à parti unique ou du multipartisme au Malawi (15-21 nov. 1992), par. 29.

³⁹ C'est le cas, par exemple, des États-Unis d'Amérique. Voir Centre for Law and Democracy, «Regulation of paid political advertising: a survey», disponible à l'adresse suivante: www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf.

⁴⁰ C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni, en France, en Irlande et en Belgique: Voir Centre for Law and Democracy, «Regulation of Paid Political Advertising: A Survey» (note 39).

limitant les montants qui peuvent être consacrés à la publicité payante et garantissant l'équité en réglementant la tarification, la durée et la programmation de la publicité⁴¹. Enfin, dans certains cas, l'autorité électorale est chargée de gérer la publicité électorale en accordant des fonds publics aux différents candidats en proportion des résultats obtenus aux élections précédentes, les nouveaux partis étant assurés de recevoir un minimum d'aide financière⁴².

53. Ceux qui estiment que la publicité politique payante ne doit pas être réglementée soutiennent souvent qu'elle garantit la liberté d'expression dans les processus politiques et électoraux. Cependant, lorsqu'elle avantage injustement certains partis politiques au détriment des autres et fait de la disponibilité de fonds un facteur plus important dans les campagnes, elle peut créer des conditions inégales. La Cour européenne des droits de l'homme l'a constaté récemment puisqu'elle a déclaré que l'interdiction de la publicité politique payante était une limitation justifiable du droit à la liberté d'opinion et d'expression parce qu'elle pouvait aider à éviter que des «groupes financièrement puissants bénéficiant d'un accès privilégié aux médias ... s'assure[nt] un avantage concurrentiel dans le domaine de la publicité payante et [...] porte[nt ainsi] atteinte à la liberté et au pluralisme du débat, dont l'État demeure l'ultime garant»⁴³.

54. Les États devraient donc se demander si la publicité politique payante ne risque pas de fausser les règles du jeu et d'empêcher certains partis ou candidats de participer aux campagnes politiques à égalité avec les autres. Dans tous les cas, la publicité politique payante doit être présentée comme telle.

55. L'aptitude d'un parti politique à mobiliser des fonds pour financer les différentes dépenses liées à la communication politique et aux campagnes détermine également s'il est capable de participer pleinement aux élections; il faut donc que tous les partis aient cette capacité pour que le pluralisme des processus politiques et électoraux soit garanti. Si un parti est dans l'impossibilité de lever des fonds auprès de diverses sources, il peut être indirectement empêché de participer pleinement à une élection. Si le financement des activités politiques est mal réglementé, l'intégrité des élections peut s'en trouver compromise puisque des personnes ou des groupes pourraient exercer une influence indue sur les candidats ou les partis et l'achat de voix et la corruption pourraient être favorisés. De même, si les partis politiques ne peuvent utiliser comme ils l'entendent les fonds qu'ils ont levés, cela pourrait les empêcher de participer pleinement et librement aux processus politiques et électoraux, mais s'il n'y a aucune limite aux sommes qui peuvent être dépensées, les candidats et les partis qui ont le plus de moyens sont favorisés et l'égalité politique est compromise.

2. Diversité et indépendance des médias

56. Le pluralisme des processus électoraux dépend de l'existence d'une gamme de sources d'information variées qui puissent diffuser les idées et communiquer l'information aux électeurs. Les États sont tenus de garantir le droit à l'accès à l'information, ce qui implique notamment qu'ils favorisent l'indépendance et la diversité des médias. Les médias offrent aux candidats un moyen de faire connaître leurs programmes et leurs messages. Ils ont aussi pour vocation d'analyser les politiques proposées, d'examiner le processus politique et de veiller à son intégrité, ainsi que d'amener les candidats et ceux qui sont au

⁴¹ C'est le cas, par exemple, à la Barbade, au Canada et en Pologne; voir Centre for Law and Democracy, «Regulation of paid political advertising: a survey» (note 39).

⁴² C'est le cas au Mexique.

⁴³ *Affaire Animal Defenders International c. le Royaume-Uni*, Requête n° 48876/08, 22 avril 2013, par. [111].

pouvoir à répondre de leurs actes. Le jeu électoral ne peut être équitable que s'il existe des médias libres et pluralistes dont les activités ne sont pas bridées. Dans cette optique, les dispositifs juridiques nationaux doivent reposer sur le principe fondamental selon lequel les médias doivent être libres de toute influence politique et ne doivent pas faire l'objet de restrictions ou être réglementés, surtout en période électorale. Laisser les médias arrêter leur propre réglementation est sans doute le meilleur moyen de veiller à ce qu'ils respectent les règles de déontologie tout en restant à l'abri de l'influence de l'État.

57. Toutefois, il est bon d'encourager les médias à mettre en place des mécanismes qui permettent de faire en sorte que tous leurs acteurs respectent les normes déontologiques les plus strictes en matière d'objectivité et que les différents partis politiques reçoivent une couverture médiatique égale, afin que l'électorat dans son ensemble soit bien informé et que les partis de toutes tendances politiques puissent se faire entendre.

58. Lorsque les médias sont la propriété de l'État, les cadres juridiques nationaux doivent permettre à tous les partis politiques d'y avoir accès et de bénéficier d'un traitement juste et équitable. Si la publicité politique payante est autorisée, les médias privés doivent être tenus d'appliquer les mêmes tarifs à tous les partis et candidats, sans discrimination⁴⁴. Le gouvernement sortant ou le candidat en poste ne doit pas bénéficier d'une couverture médiatique préférentielle ou excessivement large.

59. Les radios et télévisions qui sont la propriété de l'État ou sont publiques ont en plus le devoir de faire en sorte que les programmes des candidats et partis de toutes les sensibilités politiques bénéficient d'une couverture médiatique. En outre, les sources d'information publiques ont un rôle de premier plan à jouer en diffusant des analyses critiques et des opinions divergentes. Plusieurs tribunaux nationaux ont jugé que lorsque le gouvernement fait des déclarations sur des questions controversées, les médias d'État sont tenus de publier les réponses de ceux qui le critiquent⁴⁵. La Cour suprême de l'Inde, par exemple, a reconnu l'existence du droit de répondre dans les colonnes d'une publication appartenant à l'État aux déclarations politiques qui y avaient été publiées. Elle a estimé qu'en tant qu'instrument de l'État, un organisme public qui publiait un journal interne avait l'obligation de présenter des contenus équilibrés, et a exigé que les deux opinions soient présentées aux lecteurs, aussi peu nombreux soient-ils, pour que ceux-ci puissent tirer leurs propres conclusions⁴⁶. Les directives concernant les médias publiées par l'APRONUC contiennent également des dispositions détaillées sur le devoir d'équilibre et d'impartialité qui incombe aux médias. La directive 8 dispose que les organes de presse doivent donner aux partis, groupes ou personnes dont les vues ont été déformées ou dénigrées dans une publication ou une émission le droit de répondre dans le même organe de presse.

60. La réglementation imposant un devoir d'impartialité ne doit s'appliquer qu'aux radios et télévisions agréées et ne doit pas avoir pour objet de limiter le contenu de la presse imprimée ou électronique, qui doit permettre de diffuser toutes les opinions politiques. Laisser les médias arrêter leur propre réglementation est le moyen le plus indiqué de veiller à ce qu'ils facilitent la libre circulation des idées et des messages de tous les acteurs politiques, comme ils en ont la mission. Les médias doivent pouvoir publier toutes les communications politiques et tous les discours de campagne, y compris ceux qui

⁴⁴ Global Commission on Elections, Democracy and Security, «Media access and freedom of expression», available from www.idea.int/publications/ies/upload/10.%20Media%20access%20and%20freedom%20of%20expression.pdf.

⁴⁵ *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (1994, réimprimé en 1997), disponible à l'adresse suivante: www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf.

⁴⁶ *Manubhai Shah v. Life Insurance Corp. of India* [1992] 3 SCC 637.

contiennent des critiques du gouvernement en place ou d'un candidat en poste⁴⁷. D'une manière générale, les médias ne doivent pas voir leur responsabilité engagée lorsqu'ils diffusent des déclarations illégales sans y souscrire, ni être empêchés de publier de telles déclarations. Ce principe revêt une importance particulière pendant les élections, en raison de la nécessité de diffuser l'information en temps opportun. Si la responsabilité des médias peut être engagée, les médias privés risquent de s'autocensurer et les pouvoirs publics risquent de censurer, de facto, les médias qu'ils contrôlent⁴⁸.

B. Promotion de la transparence

61. Il est crucial qu'un des principaux buts de la réglementation des élections soit la transparence de tous les aspects de la vie et du débat politiques. Un processus politique transparent peut être examiné par les électeurs et les médias et responsabilise tous les acteurs, des candidats politiques aux autorités électorales en passant par les radios et télévisions publiques. C'est le meilleur moyen de veiller à ce que les opinions et idées puissent être librement exprimées, communiquées, débattues et défendues.

1. Financement des activités politiques

62. La transparence du financement des activités politiques est une condition préalable de tout processus réellement démocratique et un moyen essentiel de garantir la protection équitable du droit à la liberté d'expression. Les fonds peuvent provenir soit de sources privées (contributions de particuliers ou du secteur privé), soit de sources publiques (lorsque l'État apporte des contributions). Les États mettent de plus en plus l'accent sur la réglementation du financement des activités politiques pour faire prévaloir la transparence et l'égalité de traitement des partis politiques⁴⁹. On relève, en matière de réglementation, une tendance générale à la limitation du financement privé et à l'interdiction des dons d'États étrangers, de sociétés étrangères et de pouvoirs publics, ainsi que des dons anonymes, surtout face à l'accroissement du financement par des tiers, situation dans laquelle des particuliers, ou plus souvent des groupes ou des entreprises, font campagne pour ou contre un parti politique avec lequel ils n'ont en apparence aucun lien⁵⁰. Le financement par des tiers peut être pour des groupes du secteur privé ou des organisations de la société civile un bon moyen de soutenir un candidat ou un parti, mais il peut aussi en résulter que les électeurs ont du mal à savoir quels intérêts exercent une influence sur tel ou tel parti ou candidat.

63. Parallèlement, de nombreux États tendent à augmenter le financement public des partis politiques en vue de promouvoir l'égalité des chances et de réduire la dépendance des partis à l'égard des fonds privés. Dans certains pays, le financement public s'effectue sous forme de transferts monétaires directs sans restriction concernant l'utilisation des fonds; dans d'autres, le financement comprend l'accès gratuit à des services publics tels que les transports ou les médias, ou à des biens publics, ou encore l'exonération fiscale des contributions versées aux partis politiques⁵¹.

⁴⁷ Voir Global Campaign for Free Expression, «Freedom of expression and the Angolan elections» (note 35).

⁴⁸ *Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies* (voir note 46), p. 58.

⁴⁹ Voir Organisation de coopération et de développement économiques, «Transparency and integrity in political finance», disponible à l'adresse suivante: www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political%20Finance.pdf.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

64. La transparence et la responsabilité en matière de financement des activités politiques sont déterminantes pour ce qui est d'assurer l'impartialité et l'intégrité des élections. Selon la Commission mondiale pour les élections, la démocratie et la sécurité, la réglementation des flux non contrôlés, non divulgués ou opaques de financement des activités politiques est l'un des cinq défis à relever pour garantir l'intégrité des élections⁵². De plus en plus, les États imposent des restrictions concernant la manière dont les partis peuvent utiliser les fonds qu'ils lèvent, en vue de réduire le coût des élections et de limiter le risque que des donateurs exercent une influence indue sur les candidats. De nombreux États exigent également la publication d'informations sur les dépenses des partis et des candidats, en vue de faciliter leur examen par le public et de permettre aux citoyens de voter en connaissance de cause. L'information sur le financement des activités politiques devrait être exhaustive et être rendue publique en temps utile; des sanctions sévères devraient être prévues si cette information est incomplète ou incorrecte ou si elle n'est pas communiquée à temps.

65. Le financement des activités politiques est un élément clé du point de vue de la protection et de la promotion de la liberté d'opinion et d'expression dans le cadre des processus électoraux et politiques. Il est nécessaire de limiter les montants consacrés aux campagnes et de veiller à ce que les partis et les candidats soient traités équitablement pour que les citoyens aient accès à une gamme variée d'opinions et de choix politiques. D'un autre côté, financer un parti politique peut constituer un acte d'expression politique en soi. Les États doivent donc rechercher l'équilibre en tenant compte des valeurs politiques et des mécanismes juridiques locaux mais aussi des normes internationales relatives aux droits de l'homme. À cet effet, ils doivent, au minimum, veiller à ce que le financement des activités politiques fasse l'objet d'une surveillance et d'un contrôle indépendants et que tout soit mis en œuvre pour que le financement des campagnes ne permette pas à des réseaux de criminels organisés d'acquiescer de l'influence politique.

2. Propriété des médias et influence sur les médias

66. La propriété des médias et l'influence exercée sur ceux-ci représentent un domaine dans lequel la transparence doit régner en période électorale. Dans le contexte de la communication politique, la concentration des médias entre les mains d'entreprises de moins en moins nombreuses est particulièrement préoccupante. Eu égard au rôle crucial de service public que jouent les médias, cette monopolisation compromet la diversité des opinions, entraîne le risque de contrôle et de censure de l'information et crée des possibilités de corruption, de manipulation et d'exploitation par de puissants groupes politiques ou sociaux. Par ailleurs, les médias nationaux sont, de plus en plus souvent, détenus partiellement ou intégralement par des intérêts étrangers. La propriété étrangère des organes de presse n'entrave pas en soi la capacité des médias à défendre la liberté d'opinion et d'expression, mais elle rend opaques les structures d'influence et peut susciter la méfiance des électeurs.

67. La transparence en ce qui concerne la propriété des médias permet aux lecteurs, téléspectateurs et électeurs de comprendre les structures d'influence sous-tendant les campagnes, la publicité et le contenu journalistique qui déterminent si souvent leurs choix politiques. Les États doivent trouver le moyen, soit en adoptant des règlements, soit en laissant les entreprises se réglementer elles-mêmes, de promouvoir la transparence concernant la propriété des médias et les influences qui s'exercent sur eux. Le public a le droit de connaître l'identité des personnes morales et physiques qui influencent les médias

⁵² Voir Commission mondiale pour les élections, la démocratie et la sécurité «Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide», 2012 (note 28).

sur lesquels il compte pour être informé pendant les élections. Toutefois, l'exigence de transparence en ce qui concerne la propriété des médias privés ne doit pas servir à introduire de facto un système de licences pour les médias.

68. Les États doivent non seulement favoriser la diversité de la propriété des médias et la transparence concernant les structures de financement et d'influence, mais également sensibiliser le public à la nécessité de comprendre les méthodes de financement des organes de presse et encourager une réflexion critique sur la manière dont les contenus sont conçus et dont ils peuvent dénoter les convictions ou les préjugés de ceux qui possèdent les médias.

C. Promotion du principe de responsabilité

69. Les États ne peuvent garantir le libre exercice et la protection de la liberté d'opinion et d'expression lors des élections qu'en veillant à ce que soient mis en place des mécanismes permettant de surveiller la situation, de recenser les violations, d'intervenir lorsqu'elles se produisent et de donner aux victimes la possibilité d'obtenir réparation.

1. Réparations en cas d'attaque contre des journalistes, militants ou candidats politiques

70. La loi doit interdire et réprimer pénalement les actes de harcèlement et de violence et les menaces dirigés contre les journalistes, les blogueurs et les autres représentants des médias, ainsi que contre les militants et les candidats et partis politiques. De même, comme le Conseil des droits de l'homme l'a noté dans sa résolution 21/12, relative à la sécurité des journalistes, les États doivent mener rapidement des enquêtes impartiales et efficaces pour que les auteurs de tels actes aient à en répondre, traduire ces personnes en justice et faire en sorte que les victimes disposent de voies de recours utiles. Les mécanismes garantissant le respect du principe de responsabilité sont le seul moyen d'empêcher l'impunité de telles attaques, qui compromettrait non seulement le droit à la liberté d'expression mais aussi l'intégrité du processus électoral. Il incombe également aux États de veiller à ce que des dispositifs juridiques protègent le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques en période électorale, et d'éliminer tous les obstacles pratiques qui entravent l'organisation de manifestations.

2. Commissions électorales

71. Dans de nombreux États, les commissions électorales sont investies d'un éventail de responsabilités essentielles à la prévention des violations du droit à la liberté d'expression en période électorale: observation des élections, réglementation du financement des activités politiques, fourniture de l'accès direct aux organes de radiotélévision publics et surveillance des déclarations politiques. Cependant, les commissions électorales ont souvent des ressources limitées et n'ont ni les pouvoirs de réglementation ni les pouvoirs d'application nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions et faire respecter les principes de responsabilité et de transparence dans les processus électoraux. Pour qu'elles puissent contribuer à des processus démocratiques libres, équitables et soumis au principe de responsabilité, les États doivent veiller à ce qu'elles disposent de ressources financières et humaines suffisantes et soient habilitées à faire appliquer les règles, de sorte à pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions.

3. Sondages d'opinion

72. Les sondages d'opinion peuvent contribuer au respect du principe de responsabilité car ils fournissent des informations aux électeurs, leur font connaître le paysage politique et mettent le processus électoral en contexte. Toutefois, certains estiment que les sondages peuvent aussi influencer le vote de l'ensemble des électeurs en présentant les opinions d'un segment limité et non représentatif de la société. Lorsque les sondages sont réalisés par les

médias, certains craignent également qu'ils ne permettent au secteur privé d'influer sur le résultat des élections.

73. Craignant une manipulation des sondages d'opinion qui permettrait d'influer sur le processus électoral, certains États interdisent la publication des résultats juste avant les élections, généralement durant les 24 à 36 heures qui précèdent le scrutin. Cela se justifie parfois par le fait qu'il n'est pas possible de vérifier avant l'élection la méthode utilisée par l'organisme de sondage. Pour faire régner la transparence et éviter l'utilisation abusive des sondages d'opinion, certains pays imposent la publication d'informations sur la méthode de sondage utilisée.

74. Les sondages effectués à la sortie des urnes sont également considérés comme présentant un risque lorsque les résultats sont publiés avant la fin du décompte des voix. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays interdisent la publication de ces sondages avant la fin du scrutin.

VII. Conclusions et recommandations

75. **La liberté d'expression joue un rôle essentiel car elle est le garant de processus politiques ouverts, libres et équitables, et donc d'une démocratie de fait. Le droit de participer à la vie publique ne peut être pleinement exercé si le droit à la liberté d'opinion et d'expression n'est pas garanti sous tous ses aspects. Des élections libres ne sont pas possibles si les candidats et les groupes politiques ne peuvent défendre librement leurs idées ou si les médias ne peuvent fonctionner dans la sécurité et de façon indépendance.**

76. Lors des élections, les États doivent prendre les dispositions nécessaires pour garantir la liberté d'expression aux candidats politiques et à leurs partisans, aux groupes d'opposition, aux groupes de pression politiques et à l'ensemble des acteurs du monde des médias – des médias d'information aux blogueurs, commentateurs et analystes. Les communications politiques ne doivent pas être entravées par des restrictions qui nuisent à la fluidité des échanges d'opinions, que ces restrictions prennent la forme d'interdictions explicites de certaines prises de positions politiques ou de limitations qui empêchent les groupes politiques de s'exprimer, comme les mesures de contrôle du contenu des médias ou des manifestations publiques. L'absence de dispositif réglementant le financement des activités politiques et les dépenses qui s'y rapportent et permettant de veiller à ce qu'en cas d'atteinte à des droits, les auteurs soient tenus responsables et les victimes puissent exercer un recours peut également empêcher les électeurs, les groupes politiques et les médias d'exercer leur droit à la liberté d'expression en période électorale.

77. Demander que le débat politique soit ouvert ne revient pas à dire que les campagnes politiques ne doivent pas être réglementées. Il faut que les communications soient bien réglementées pour que tous les acteurs puissent participer de façon juste et équitable au dialogue public et accéder à l'information. Dans une société démocratique, les élections ne sauraient être régies par la logique du marché, qui permet à ceux qui peuvent bénéficier de concours financiers plus importants de contrôler le débat public en ayant plus que les autres accès à la publicité et aux médias.

78. Dans le monde entier, on voit que la réglementation des communications politiques et électorales peut aussi bien favoriser qu'entraver l'exercice du droit à la liberté d'expression dans la vie politique. En conséquence, les États doivent peser soigneusement les effets de chaque norme et s'efforcer de trouver un juste équilibre en mettant en place des structures qui renforcent la liberté d'expression sans pour autant

compromettre l'indépendance des médias ou limiter l'expression politique. Pour que les normes aient l'effet voulu, il est indispensable que les organes judiciaires et électoraux chargés de vérifier que le droit à la liberté d'expression est respecté en période électorale soient complètement indépendants et disposent des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs mandats de manière efficace et en temps voulu. Les États doivent également prendre des mesures pour empêcher les incitations à la haine, à l'hostilité, à la discrimination et à la violence.

79. Le cadre international relatif aux droits de l'homme ne comprend pas de prescriptions précises concernant la réglementation des communications politiques et électorales par les pays, mais il définit des principes directeurs très clairs pour l'élaboration et l'application des règles, quelles qu'elles soient. Le Rapporteur spécial souligne que les États doivent non seulement promouvoir un climat approprié pour les activités des médias, mais aussi, pour assurer la protection et la promotion de la liberté d'expression en période électorale, veiller à l'application de trois principes fondamentaux: le pluralisme, la transparence et la responsabilité.

80. En conclusion le Rapporteur spécial formule les recommandations ci-après.

A. Promouvoir le pluralisme

81. Pour que le processus politique réponde aux critères de diversité et de pluralisme et permette la participation de candidats et de partis représentant toutes les sensibilités politiques, les États devraient:

a) Éliminer toutes les règles et restrictions concernant le discours et l'expression politiques, sauf celles qui relèvent des restrictions de la liberté d'expression dont il est bien établi, en droit international des droits de l'homme, qu'elles sont admissibles;

b) Éliminer toutes les restrictions ou règles qui pourraient placer les médias sous l'influence de la sphère politique ou les empêcher de jouer le rôle essentiel de surveillance des affaires publiques et prendre les mesures nécessaires, dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme, pour promouvoir la diversité des médias et éviter que les médias ne soient possédés ou dominés par un trop petit nombre;

c) Prendre des mesures pour que tous les candidats et partis politiques aient un accès direct aux services de radiotélévision publics pendant des durées précises et sur un pied d'égalité, cet accès étant fonction ou bien des précédents résultats électoraux, ou bien des résultats d'un vote, et les services en question devant leur accorder un traitement juste et équitable;

d) Évaluer en permanence la façon dont le financement privé des communications politiques influe sur la pluralité des débats et envisager de plafonner les dons aux campagnes politiques afin d'empêcher que les déséquilibres financiers ne faussent les règles du jeu et ne limitent à l'excès la participation de certains partis ou candidats aux campagnes politiques.

B. Garantir la transparence

82. L'obligation de promouvoir l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression implique que les États doivent garantir la transparence de tous les aspects des processus politiques et électoraux et, en particulier, prendre les mesures suivantes:

- a) Adopter des règles imposant aux partis, aux organisations politiques et aux candidats de présenter périodiquement des rapports financiers indiquant toutes les ressources réunies, en espèces ou en nature, ainsi que leur source, et toutes les dépenses effectuées, afin que ces données puissent être examinées par les citoyens et que ceux-ci puissent voter en connaissance de cause. L'information sur le financement des activités politiques devrait être exhaustive et publique et être publiée en temps utile; des sanctions sévères devraient être prévues si elle est incomplète ou incorrecte ou si elle n'est pas fournie à temps;
- b) Adopter des mesures propres à garantir, en toutes circonstances, que les publicités politiques payantes soient présentées comme telles, et que la source de financement soit manifeste;
- c) Veiller à ce que l'application des règles régissant le financement des activités politiques soit surveillée, supervisée et assurée par les autorités électorales, l'appareil judiciaire et d'autres instances indépendantes;
- d) Prendre des mesures visant à empêcher que des personnes impliquées dans des activités criminelles puissent acquérir de l'influence dans la sphère politique en participant au financement de campagnes électorales;
- e) Promouvoir la transparence concernant la propriété des médias en faisant connaître l'identité des propriétaires et en expliquant quels pourraient être leurs convictions ou préjugés;
- f) Assurer une transparence suffisante en ce qui concerne les moyens et les méthodes employés pour réaliser les sondages d'opinion et envisager d'interdire la publication des résultats de sondages dans les 24 à 36 heures précédant le scrutin.

C. Faire appliquer le principe de responsabilité

83. Les mécanismes de responsabilisation sont indispensables pour que la réglementation soit appliquée et pour que des mesures soient prises en cas d'abus de pouvoir. L'impunité est une cause fondamentale de l'insécurité dans laquelle vivent les journalistes. Pour promouvoir la liberté d'expression en période électorale, les États devraient:

- a) Veiller à ce que les autorités électorales et les autres organismes de contrôle indépendants disposent de ressources financières et humaines suffisantes et des pouvoirs nécessaires pour pouvoir exercer efficacement leurs fonctions, et à ce que toutes les entités politiques aient à rendre des comptes en cas d'irrégularité, notamment de toute forme d'abus de leurs pouvoirs politiques et économiques;
- b) Garantir la sécurité des journalistes et des professionnels des médias, notamment en adoptant des mesures législatives ou des politiques visant à prévenir les attaques contre eux et à mettre fin à l'impunité des actes de violence et d'intimidation;
- c) Exhorter les journalistes et les médias à se conformer aux normes les plus élevées de professionnalisme et de déontologie en les engageant à adopter leur propre réglementation.