



*Au service
des peuples
et des nations*

MÉDIAS et ÉLECTIONS

Un Guide pour
les praticiens électoraux

Programme des Nations Unies pour le développement

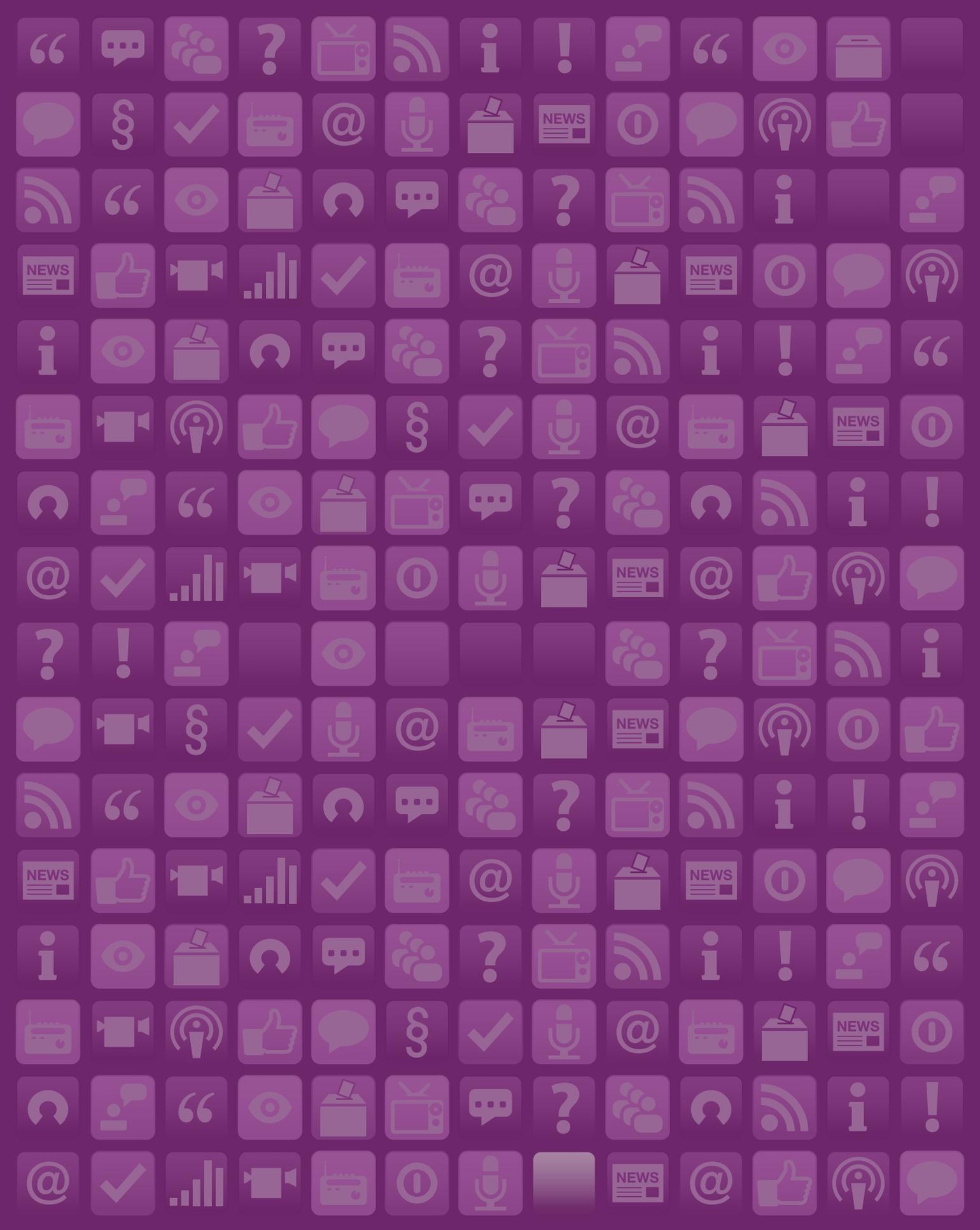


Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	iv	Périodes de silence.....	16
REMERCIEMENTS.....	v	Sondages d'opinion.....	17
Objectif du guide.....	vi	Communication des résultats.....	17
INTRODUCTION.....	1	Conflits d'intérêts dans les médias.....	18
Figure 1 : Le cycle électoral et les médias.....	2	Tableau 3 : Principes pour éviter les conflits d'intérêts des médias.....	18
CHAPITRE 1 :		CHAPITRE 3 :	
PRINCIPES DE BASE POUR LES MÉDIAS		PRINCIPES DE LA RÉGULATION DES MÉDIAS.....	19
ET LES ÉLECTIONS.....	3	Cadres réglementaires de base.....	19
La liberté d'expression.....	3	Encadré 9 : Normes pour la régulation des médias.....	20
Encadré 1 : Résolution 12/16, 2009 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.....	4	Tableau 4 : Types de médias et approche régulatrice.....	21
Encadré 2 : Responsabilités de l'État.....	4	Tableau 5 : Principes d'une bonne pratique régulatrice.....	21
Tableau 1 : Conventions régionales et liberté d'expression.....	4	Régulation de la couverture médiatique de la période électorale.....	22
Élections, médias et liberté d'expression.....	5	Tableau 6 : Obligations de contenu pour les radiodiffuseurs.....	23
Encadré 3 : Liberté de communication.....	5	Encadré 10 : L'autorégulation et les médias en Sierra Leone.....	24
Restrictions à la liberté d'expression.....	6	Accréditation des journalistes.....	24
Encadré 4 : Liberté d'expression et discours préjudiciable.....	7	CHAPITRE 4 :	
Tableau 2 : Exigences minimales pour les restrictions légitimes à la liberté d'expression.....	7	SURVEILLANCE ET CONTRÔLE DES MÉDIAS.....	25
Encadré 5 : Principes pour l'incitation à la haine.....	8	Structures de contrôle.....	25
Encadré 6 : Principes généraux de la diffamation.....	8	Encadré 11 : Principes fondamentaux pour les instances de régulation de la radiodiffusion (UNESCO).....	25
Accès à l'information.....	10	Tableau 7 : Fonctions du conseil et de l'exécutif au sein d'une structure de régulation statutaire.....	26
CHAPITRE 2 :		Figure 2 : Exemple de structure autorégulatrice pour le contrôle du secteur de la presse.....	27
NORMES MÉDIATIQUES		Tableau 8 : Différentes fonctions des conseils et des exécutifs au sein d'une structure d'autorégulation.....	27
PENDANT LES ÉLECTIONS.....	11		
Normes médiatiques.....	12		
Encadré 7 : <i>Equity News</i> [Nouvelles équitables] au Cambodge.....	13		
Accès aux médias.....	14		
Encadré 8 : Accès direct pour les candidats en Afghanistan, 2005.....	14		
Distinction entre campagne électorale et activités officielles.....	16		

Tableau 9 : La co-régulation et ses liens avec d'autres formes de régulation.....	28
Calendrier du contrôle.....	28
Tableau 10 : Exemple de calendrier de contrôle des médias.....	28
Surveillance (<i>Monitoring</i>) des médias.....	30
Promouvoir de bonnes pratiques auprès des médias.....	31

**CHAPITRE 5 :
PROCESSUS DE TRAITEMENT DES
PLAINTES LIÉES AUX MÉDIAS.....**

Tableau 11 : Valeurs centrales d'une instance de recours.....	34
Étapes clés du processus règlementaire de traitement des plaintes liées aux médias.....	34
Figure 3 : Processus statutaire type de traitement des plaintes.....	35
Système de traitement des plaintes autorégulé.....	36
Figure 4 : Système type de traitement des plaintes autorégulé.....	36

**CHAPITRE 6 :
PÉNALITÉS ET SANCTIONS ADMINISTRATIVES.....**

Procédures de sanction.....	37
Sanctions.....	38
Sanctions relatives aux propos haineux/diffamatoires et aux violations de la vie privée.....	39

**CHAPITRE 7 :
MÉDIAS EN LIGNE, INTERNET ET
CONTENUS MOBILES.....**

Défis du contrôle.....	40
Encadré 12 : Innovation et utilisation du logiciel libre <i>Ushahidi</i> pour la communication de rapports en temps réel.....	41
Encadré 13 : Principes généraux : liberté d'expression sur l'internet.....	42

Autorégulation de l'internet et des contenus mobiles.....	43
Applicabilité des dispositions sur la couverture des élections.....	43
Responsabilité.....	44
Processus de traitement des plaintes pour les nouveaux médias.....	44
Notification et retrait.....	44
Figure 5 : Procédure type de notification et de retrait d'une instance d'autorégulation de l'internet.....	45

**CHAPITRE 8 :
RADIODIFFUSION PAR SATELLITE
ET TRANSFRONTIÈRE.....**

Liberté d'expression et radiodiffusion transfrontière.....	47
Mécanismes de contrôle et coopération régionale.....	47
Applicabilité des dispositions sur la couverture des élections.....	48
Restrictions et sanctions sur les services par satellite.....	49

**CHAPITRE 9 :
COMMUNICATIONS DES OGE.....**

Stratégie de communication.....	50
Tableau 12 : Considérations principales dans la conception d'un plan de communication.....	52
Étapes de l'élaboration d'une stratégie de communication.....	52
Tableau 13 : Les acteurs d'un processus électoral.....	53
Tableau 14 : Les différents types de plateformes de communication.....	55
Figure 6 : Résultats et indicateurs SMART.....	56
Tableau 15 : Un modèle de communication avec les acteurs.....	57

Points d'entrée pour les communications dans le cycle électoral.....	57	Tableau 19 : Unité d'analyse	87
Tableau 16 : Exemple de communication à travers tout le cycle électoral	58	Figure 7 : Identifier un acteur dans une analyse de contenu.....	88
Ressources humaines et questions institutionnelles.....	60	Tableau 20 : Facteurs essentiels pour la sélection d'échantillons.....	89
CHAPITRE 10 :		Tableau 21 : Exemple de formulaire de codage pour la couverture radiotélévisée	90
ACCÈS À L'INFORMATION.....	61	Tableau 21(a) : Définitions des variables pour le formulaire de couverture.....	91
Encadré 14 : Droit d'accès à l'information.....	61	Tableau 22 : Exemple de formulaire de codage pour le discours radiophonique et télévisé	93
Définitions.....	62	Tableau 22(a) : Définitions des variables pour le formulaire de codage du discours	94
Tableau 17 : Principes de l'accès à l'information	62	Tableau 23 : Exemple de formulaire de temps d'antenne pour les candidats.....	95
Encadré 15 : La Commission électorale de l'Inde et l'accès à l'information	63		
Principes fondamentaux.....	63	ANNEXE 3 :	
Tableau 18 : Principes pour les exemptions (ONG Article 19)	64	TENUE DES REGISTRES AUTO-ADMINISTRÉE PAR LES RADIODIFFUSEURS	96
Processus d'accès à l'information	64	ANNEXE 4 :	
ANNEXE 1 :		RÉSUMÉ DES APPROCHES VISANT À RESTREINDRE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION EN LIGNE.....	97
ÉTUDES DE CAS SUR LES EFFORTS APPUYÉS PAR LE PNUD EN MATIÈRE DE MÉDIAS ET ÉLECTIONS.....	66	ANNEXE 5 :	
Étude de cas 1 : Soutien à la couverture médiatique en Afghanistan (2004–2010)	66	GLOSSAIRE DES MOTS-CLÉS.....	98
Étude de cas 2 : Soutien à la couverture médiatique des élections en Sierra Leone en 2007.....	70	ANNEXE 6 :	
Étude de cas 3 : Soutien à <i>Equity News</i> [Nouvelles équitables] au Cambodge (2003–2012)	74	MANDATS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	100
Étude de cas 4 : Soutien à la surveillance des médias et au renforcement de la responsabilité des médias en Guyane (2001–2011)	80	ANNEXE 7 :	
Étude de cas 5 : Soutien à des communications professionnalisées au Népal (2008)	84	PRINCIPALES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES TRAVAILLANT SUR LES QUESTIONS DE LIBERTÉ DES MÉDIAS	101
		ANNEXE 8 :	
ANNEXE 2 :		PROPOSITION DE L'ONG ARTICLE 19 POUR LES TESTS SEUILS DE L'ARTICLE 20 DU PIDCP, 2010.....	103
GRANDES LIGNES DE LA MÉTHODOLOGIE DE SURVEILLANCE DES MÉDIAS	87	ANNEXE 9 :	
		RÉFÉRENCES	104

Liste des sigles et acronymes

APC	Parti du Congrès de tout le peuple (<i>All People's Congress party</i>) (Sierra Leone)	JEMB	Organe mixte d'administration des élections (Joint Electoral Management Body) (Afghanistan)
APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge	MINUNEP	Mission des Nations Unies au Népal
BINUSIL	Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone	MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
CADHP	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples	MMU	Unité de surveillance des médias (<i>Media Monitoring Unit</i>) (Guyana)
CPA	Accord de paix global (Comprehensive Peace Accord) (Népal)	NEC	Commission électorale nationale (National Electoral Commission) (Sierra Leone)
CTN	<i>Cotton Tree News</i> (Sierra Leone)	OEA	Organisation des États américains
DFID	Département du développement international, Royaume-Uni (<i>Department for International Development</i>)	OGE	Organisme de gestion électorale
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme	ONG	Organisation non gouvernementale
ECI	Commission électorale de l'Inde (Election Commission of India)	ONU	Organisation des Nations Unies
ELECT	Projet de Renforcement des capacités juridiques et électorales pour demain (<i>Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow Project</i>) (Afghanistan)	OSC	Organisation de la société civile
EMC	Commission électorale des médias (Electoral Media Commission) (Afghanistan)	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
GECOM	Commission électorale de Guyane (Guyana Electoral Commission)	PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICMEA	Mécanisme de coordination inter-agences pour l'assistance électorale de l'ONU (<i>Inter-agency Coordination Mechanism for UN Electoral Assistance</i>)	PIVOT	Projet de promotion de l'information et de la voix pour la transparence des élections (<i>Promoting Information and Voice for Transparency on Elections project</i>) (Sierra Leone)
IEC	Commission électorale indépendante (Independent Electoral Commission) (Afghanistan)	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
IMMRP	Panel indépendant de surveillance et d'arbitrage des médias (<i>Independent Media Monitoring and Refereeing Panel</i>) (Sierra Leone)	SFCG	<i>Search for Common Ground</i>
IRN	Réseau radiophonique indépendant (<i>Independent Radio Network</i>) (Sierra Leone)	SLAJ	Association des journalistes de Sierra Leone (<i>Sierra Leone Association of Journalists</i>)
		SLBC	<i>Sierra Leone Broadcasting Corporation</i>
		SLPP	Parti du peuple de Sierra Leone (<i>Sierra Leone People's Party</i>)
		SMS	Minimessage (<i>Short Message Service</i>)
		UE	Union européenne
		UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Remerciements

Ce guide contient des idées originales, des suggestions, des expériences et des connaissances partagées par de nombreuses personnes.

Il n'aurait pas pu voir le jour sans la contribution centrale de David Ward, l'auteur principal de ce guide. De plus, les autres personnes ayant contribué au guide sont, par ordre alphabétique : Julie Ballington, Gabrielle Bardall, Riccardo Barranca, Tonusree Basu, Trevor Benn, Miguel Borja Alonso Majagranzas, Andrew Bruce, Tuva Bugge, Ezra Chiloba Simiyu, Niamh Collier, Alessandro D'Arma, Lejla Dervisagic, Aleida Ferreyra, Simon Finley, Sausan Ghosheh, Gillian McCormack, Alka Gohil, Alison Harcourt, Najia Hashemee, Socheath Heng, Yong Hong, Ivan Nikoltchev, Mando Kate Munuka, Carla Khammar, Alison Kirk, Gregory Lavender, Sandra Macharia, Linda Maguire, Giovanna Maiola, John Matisson, Toby Mendel, Mir Nadia Nivin, Kyoko Ono, William Orme, Claudio Radaelli, Sarah Rattray, Ed Rees, Joram Rukambe, Doug Rushton, Shireen Said, Jorn Sorensen, Sitara Syed, Jairo Valverde, Jagoda Walorek et Mohammad Younus.

Des remerciements particuliers vont à Tuva Bugge, Manuela Matzinger, Mir Nadia Nivin et Aleida Ferreyra, qui ont géré l'élaboration du guide.

Le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement est particulièrement reconnaissant des éclairages et des commentaires apportés par les membres du Mécanisme de coordination inter-agences pour l'assistance électorale de l'ONU (ICMEA) : Melissa Powers (ONU Femmes), Elizabeth Moorsmith (Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques), Suzanna Bilello et Ricardo de Guimarães Pinto (UNESCO). Une note de remerciement également à Aimée Feenan et Anita Palathingal qui ont édité le Guide, à Sue Nelson qui l'a finalisé, et à Lysiane Darnat pour la traduction en français.

Les publications de plusieurs organisations différentes ont été utilisées pour l'élaboration de ce guide. Les détails les concernant sont fournis dans la liste des références.

Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement
Programme des Nations Unies pour le développement
304 East 45th Street, 10th Floor
New York, NY 10017 USA
www.undp.org/governance

■ OBJECTIF DU GUIDE

Ce guide, publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), est conçu pour être un outil de référence essentiel pour les praticiens électoraux, y compris les organismes de gestion électorale (OGE), les autorités indépendantes de radiodiffusion et les acteurs de l'aide internationale. Il vise à améliorer la compréhension de certaines des questions essentielles liées aux médias et aux élections.

Le guide est composé de dix chapitres qui traitent des questions relatives aux médias et à la communication pendant le processus électoral. Chaque chapitre peut être lu indépendamment afin que les praticiens électoraux seulement concernés par un aspect particulier des questions de médias et d'élections puissent se référer directement à cette section comme ressource.

Le guide se fonde sur les bonnes pratiques pour proposer un nombre d'approches possibles à adopter pour les praticiens électoraux, mais leur applicabilité dépendra du contexte particulier de chaque pays. Elles doivent donc être lues à la lumière des principes qui guident l'assistance électorale onusienne y compris les principes de «souveraineté nationale et d'appropriation» et ceux d'une assistance «aux fondements normatifs mais non-prescriptive afin de respecter le contexte local». Cela implique que si les fournisseurs d'assistance peuvent proposer des options aux autorités gouvernementales et électorales, ils sont tenus de prendre d'abord en compte le contexte local ; et les décisions nationales doivent, au final, être respectées. De plus, alors que les Nations Unies peuvent apporter leur conseil sur la mise en œuvre des normes et engagements internationaux en matière d'élections, les conseils fournis ne devraient généralement pas être prescriptifs, mais devraient offrir des options, des enseignements et des expériences comparatives.

✓ **Le chapitre 1** présente les normes internationales et régionales relatives à la liberté de parole et d'expression. Il explique également les limites admissibles à la liberté d'expression, en particulier dans les cas de propos haineux, d'atteinte à la vie privée et de sécurité nationale. Ces principes sont essentiels à la compréhension du rôle et des responsabilités des médias ainsi que des droits des partis politiques, des candidats et des électeurs en ce qui concerne les médias dans le processus électoral.

✓ **Le chapitre 2** couvre les bonnes pratiques, les principes éthiques et les normes de programmation pour la

couverture des élections et l'accès aux médias. Il aborde également certains problèmes courants et leurs solutions en matière de couverture médiatique des élections.

✓ **Le chapitre 3** explique les principes essentiels du contrôle des médias et l'importance de formes appropriées de régulation pour les différents types de médias tels que la radiodiffusion, la presse et les nouveaux médias (Internet, téléphones mobiles).

✓ **Le chapitre 4** décrit le processus de surveillance des médias pendant une élection et la mise en place d'instances de contrôle pour remplir ce rôle.

✓ **Le chapitre 5** détaille le processus de traitement des plaintes relatives à des problèmes identifiés dans les médias, ainsi que les principes, les processus et les structures impliqués dans la gestion efficace et transparente de ces plaintes.

✓ **Le chapitre 6** traite de la question des pénalités et sanctions administratives pour la violation des codes de conduite et de la réglementation des médias.

✓ **Le chapitre 7** soulève les questions posées par les nouveaux médias, y compris l'internet et les contenus distribués par les réseaux de téléphonie mobile.

✓ **Le chapitre 8** couvre la question de la télévision transfrontière et de la radiodiffusion par satellite et les questions nationales liées à la couverture des élections.

✓ **Le chapitre 9** met l'accent sur les communications de l'OGE et comment développer une approche intégrée et stratégique de la communication tout au long du cycle électoral.

✓ **Le chapitre 10** couvre les exigences relatives à l'accès à l'information et comment les OGE peuvent gérer les demandes liées à la liberté d'information.

Le guide se termine par cinq brèves études de cas sur des projets relatifs aux élections et aux médias soutenus par le PNUD pour illustrer plus clairement comment certains des concepts abordés dans le texte principal s'appliquent sur le terrain. Il s'agit des cas suivants : soutien à la couverture médiatique en *Afghanistan* ; soutien à la couverture médiatique des élections en *Sierra Leone* ; soutien à *Equity News* [Nouvelles équitables] au *Cambodge* ; soutien à la surveillance des médias et au renforcement de la responsabilité des médias en *Guyane* ; et soutien à des communications professionnalisées au *Népal*.

Introduction

Des élections crédibles et inclusives se fondent sur un certain nombre de principes démocratiques fondamentaux. Ceux-ci sont affirmés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Essentiels parmi ces principes se trouvent les droits à la liberté d'expression, à l'accès à l'information et à l'égalité devant la loi. Ces principes signifient que les acteurs politiques et électoraux ont le droit de discuter librement des questions politiques et des politiques publiques et d'exprimer leurs opinions. Les électeurs et les candidats s'appuient très largement sur l'accès aux médias aussi bien pour transmettre que pour recevoir des informations. Cela nécessite des médias ouverts et diversifiés, capables de fournir une couverture équilibrée et impartiale et un accès équitable aux candidats et aux partis en lice.



Les médias ont une position unique à la fois comme transmetteurs et destinataires de l'information. Ils peuvent jouer un rôle important de garde-fou favorisant la responsabilisation des acteurs et la transparence du processus. Leurs messages peuvent façonner l'opinion publique et définir les agendas. Cela fait du secteur médiatique un acteur très influent et un puissant outil de communication. Des médias responsables et utilisés de manière appropriée permettront de renforcer le processus démocratique et contribueront à des élections plus crédibles et plus inclusives.

Toutefois, cette position des médias peut en faire une cible. Les médias peuvent être récupérés ou cooptés par un groupe d'intérêt ou un parti, et être utilisés pour influencer l'opinion publique en faveur ou contre certaines questions, ou certains groupes ou candidats. Dans certains contextes, c'est ce qui a alimenté les conflits et la violence liés aux élections. Dans de telles circonstances, les journalistes et les maisons de presse indépendants peuvent être victimes d'intimidation et être maltraités. Ces problèmes sont particulièrement susceptibles d'arriver durant certaines parties du processus, y compris la campagne électorale et la publication des résultats électoraux, mais une information biaisée ou partisane dans les médias peut affecter l'ensemble du processus électoral, dès la conception du système électoral et l'élaboration de son cadre juridique.

L'OGÉ peut avoir un rôle important à jouer avec les médias, à la fois en préservant le rôle d'une presse indépendante dans les processus électoraux, mais aussi en l'utilisant efficacement pour communiquer avec le public et transmettre ses propres messages. L'OGÉ lui-même, ainsi que sa façon de fonctionner et d'administrer le processus, est également un sujet d'actualité que les médias voudront couvrir. La façon dont l'OGÉ gère ces responsabilités se reflètera particulièrement dans la façon dont le processus électoral est conduit et perçu par les concurrents électoraux et le public. Une élection réussie est le résultat d'un long processus de préparation et de planification, dont une grande partie

se déroule pendant les intervalles entre les élections. La communication et le travail avec les médias sont des activités que l'OGÉ entreprendra tout au long du cycle d'une élection comme indiqué dans la figure 1.

Ce sont toutes des questions que les praticiens électoraux doivent non seulement connaître, mais qu'ils doivent aussi savoir gérer en collaboration avec les autres acteurs

du processus démocratique. En outre, les nouveaux médias sociaux font rapidement évoluer la façon dont l'information est partagée et la façon dont se forme une opinion publique. Ces facteurs feront de plus en plus partie du travail des praticiens électoraux, à la fois pour la communication avec le public sur les processus et les enjeux électoraux et pour la couverture et l'usage des médias en matière électorale.

FIGURE 1 : LE CYCLE ÉLECTORAL ET LES MÉDIAS¹



01

Principes de base pour les médias et les élections

Le chapitre 1 présente les normes internationales et régionales relatives à la liberté de parole et d'expression. Il explique également les limites admissibles à la liberté d'expression, en particulier dans les cas de propos haineux, d'atteinte à la vie privée et de sécurité nationale. Ces principes sont essentiels à la compréhension du rôle et des responsabilités des médias ainsi que des droits des partis politiques, des candidats et des électeurs en ce qui concerne les médias dans le processus électoral.



La liberté d'expression et, par extension, la liberté des médias, est une pierre angulaire de la démocratie. Ce droit complexe se compose du droit de communiquer et de recevoir librement des informations. La liberté d'expression est également un « droit précurseur », permettant la réalisation d'un large éventail d'autres droits, tels que ceux de réunion et d'association. Ce sont des éléments centraux d'un environnement électoral libre et équitable et d'un processus démocratique pluraliste. Le chapitre 1 traite de ces principes fondamentaux en lien avec les questions de médias et d'élections. Il décrit également la nature des restrictions qui peuvent être appliquées, dans certains cas, afin de s'assurer que ces droits ne soient pas utilisés de manière abusive en vue de tromper les électeurs ou de promouvoir le conflit.

■ LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

La liberté de parole et d'expression est protégée par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1976 (PIDCP, auquel on se référera aussi dans ce guide comme le « Pacte ») et par d'autres conventions internationales et régionales. Le PIDCP est interprété par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies à travers ses observations générales. Des Rapporteurs spéciaux sont également responsables de faire rapport sur la liberté d'opinion et d'expression.

L'article 19 du PIDCP est explicite dans son engagement à défendre le principe que le droit à la liberté d'expression est garanti à tous les individus, indépendamment de leur origine ethnique, religion, croyance, sexe ou nationalité. Il garantit également que les individus puissent exprimer

ENCADRÉ 1 : RÉOLUTION 12/16, 2009 DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES

« L'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression est l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, il est facilité par un environnement démocratique, qui offre, entre autres, des garanties pour sa protection, il est essentiel à la participation pleine et effective dans une société libre et démocratique, et il contribue à l'instauration de systèmes démocratiques efficaces et au renforcement de ceux qui existent déjà. »

librement leurs points de vue dans le domaine public sans censure préalable, et inclut le droit de communiquer, de recevoir et de rechercher des informations.

Dans sa totalité, l'article 19 dispose que :

- « 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
- 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
- 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
 - a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

- b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »²

En vertu du droit international, tous les États ont des obligations spécifiques à respecter, protéger et réaliser ces droits (Encadré 2). Bien que la DUDH ne crée pas directement d'obligation pour les États, les dispositions du Pacte le font pour les États l'ayant ratifié. Il peut s'agir de mesures législatives, administratives ou autres, s'étendant à toutes les branches d'un État, aussi bien exécutive et législative que judiciaire. Les obligations s'étendent également à la protection des individus contre « *tout acte commis par des personnes privées, physiques ou morales qui restreint la liberté d'expression* », en contradiction avec les dispositions du PIDCP.³

ENCADRÉ 2 : RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, 2010

- de respecter ce droit, ou de s'abstenir d'interférer avec la jouissance de ce droit ;
- de protéger ce droit ou d'exercer la diligence voulue afin de prévenir, de sanctionner, d'enquêter et de fournir réparation pour les dommages causés par des personnes privées, physiques ou morales ; et
- de donner effet à ce droit ou de prendre des mesures positives ou proactives pour permettre la réalisation de ce droit.

Ces principes sont également établis dans des conventions régionales comme indiqué, pour trois d'entre elles, dans le tableau 1.

TABLEAU 1 : CONVENTIONS RÉGIONALES ET LIBERTÉ D'EXPRESSION

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	Convention européenne des droits de l'homme	Convention américaine relative aux droits de l'homme
<p>Article 19 : Toute personne a droit à l'information. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements.</p>	<p>Article 10 : Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.</p>	<p>Article 13 : Toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, que ce soit oralement ou par écrit, sous une forme imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.</p>

■ ÉLECTIONS, MÉDIAS ET LIBERTÉ D'EXPRESSION

La gamme de contenus protégés par le concept de liberté d'expression est très vaste. Selon le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui adopte une interprétation large de l'article 19, il protège toutes les formes d'expression : « *expression orale et écrite et de la langue des signes, et l'expression non verbale, comme les images et les objets d'art.* »⁴ Il couvre également la discussion politique, les affaires publiques, la satire, et l'expression culturelle et artistique. Cela comprend tous propos perçus comme étant de nature offensante ou ayant peu de valeur pour la société. En ce qui concerne le discours politique, les tribunaux ont, dans de nombreux pays, reconnu l'importance du rôle qu'il joue dans une société démocratique et lui ont donc accordé une place particulièrement importante.

Discuter des institutions étatiques et de leurs politiques est une activité légitime et celles-ci ne devraient bénéficier d'aucune protection particulière. De même, bien que les personnalités publiques aient des droits liés à leur réputation et à leur vie privée, la critique de personnalités publiques telles que les membres du gouvernement, est tout aussi légitime, même si elle est perçue comme offensante.

Tout en réaffirmant l'importance des médias en tant que plateforme pour les élections, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies met en évidence la nécessité d'une presse et de médias libres et sans contrainte, avec un accès libre aux candidats et aux électeurs. « *Lexistence*

d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte. »⁵ Cela est nécessaire pour assurer que « *les citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants [...] favorisée en garantissant la liberté d'expression, de réunion et d'association.* »⁶

Les distorsions qui découlent d'un accès inégal aux ressources pour les candidats peuvent porter atteinte au droit d'un électeur de choisir librement un candidat si, par exemple, l'accès des candidats aux médias est disproportionné. Les mesures qui visent à remédier à de telles inégalités sont justifiées dans le cadre des droits de l'homme, car elles cherchent à améliorer plutôt qu'à restreindre la liberté d'expression.

Les mécanismes visant à promouvoir le pluralisme des médias associés à une campagne électorale, tels que les exigences relatives à une couverture médiatique équilibrée, sont donc considérés comme des motifs acceptables d'intervention de la politique publique, puisque l'article 2 du PIDCP oblige les États à respecter et à garantir à tous les individus tous les droits consacrés dans le Pacte, ainsi que les principes des droits de l'homme relatifs à l'égalité et à la non-discrimination.

Bon nombre des principes relatifs à la couverture médiatique spécifique aux élections et aux droits et responsabilités des médias sont inscrits dans une déclaration conjointe de 2009 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA), et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), (que l'on appellera dans ce guide les Rapporteurs spéciaux).

La déclaration conjointe souligne que :

- Les médias doivent être libres de communiquer des informations sur des sujets électoraux. Ils doivent également être [généralement] exempts de responsabilité en cas de dissémination de déclarations illicites faites directement par des partis ou des candidats.

ENCADRÉ 3 : LIBERTÉ DE COMMUNICATION

« Le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association est une condition essentielle à l'exercice effectif du droit de vote et doit être pleinement protégé. [...] 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. »

Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 1996. Observation générale n°25, paragraphes 12 et 25.

- L'obligation des acteurs politiques, y compris des candidats, de montrer plus de tolérance que des citoyens ordinaires vis-à-vis des critiques doit être réaffirmée clairement durant les élections.
- La surveillance des règlements liés aux médias et aux élections doit être confiée à un organe administratif indépendant qui doit répondre immédiatement à toutes les plaintes. Les décisions prises par cet organe doivent pouvoir être réexaminées par une autorité judiciaire.

Elle met également l'accent sur le rôle des médias publics, en particulier des radiodiffuseurs de service public au cours d'une période électorale pour :

- s'assurer que les électeurs sont bien informés sur les questions électorales, y compris sur le rôle des élections dans une démocratie, la manière d'exercer leur droit de vote, les questions électorales importantes et les positions politiques des différents partis et candidats se présentant aux élections ;
- respecter les règles d'impartialité et d'équité, en particulier dans la communication d'informations sur les partis au pouvoir et les décisions et activités gouvernementales durant une période électorale ;
- garantir à tous les partis et candidats un accès équitable aux médias pour communiquer leurs messages directement au public, que ce soit gratuitement ou à des tarifs subventionnés ; et
- s'assurer que tout compte-rendu sur des enquêtes d'opinion et des prévisions électorales est accompagné d'informations suffisantes pour aider les électeurs à comprendre dûment leur signification.

Ces obligations ne sont pas exclusives et, dans de nombreux cas, elles sont étendues aux chaînes de radio et de télévision commerciales, à travers des obligations d'octroi de licences.

■ RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Il existe deux principaux types de restrictions à la liberté d'expression dans les médias - avant le discours (restriction préalable) et après le discours. La **restriction préalable** censure le contenu avant qu'il ne soit publié, estimant que le contenu à publier sera néfaste et qu'il est dans l'intérêt public supérieur de ne pas le publier. Ce

type de censure est considéré comme une violation du droit à la liberté d'expression.

Les limites imposées à certains types ou catégories de propos sont fondées sur la présomption principale que le préjudice est causé par la nature du contenu publié, que ce soit à la télévision, à la radio, dans les journaux ou sur l'internet. Comme expliqué dans le PIDCP : « *L'exercice des libertés... comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires.* »⁷

Il y a trois grands domaines où des restrictions ou des limites peuvent être envisagées. Il s'agit notamment des propos haineux (article 20 (2) du PIDCP), de la protection de la réputation et de la vie privée (article 17 du PIDCP) et de la sécurité de l'État et de l'ordre public (article 19 (3b) du PIDCP).

Les indicateurs développés par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), pour les restrictions à la liberté d'expression reflètent les normes sur la façon dont les restrictions doivent être clairement et strictement définies par les États afin de ne pas limiter les formes légitimes de parole. Ces indicateurs sont :

- la sécurité nationale et les autres lois restrictives ne font pas obstacle au débat public sur les questions d'intérêt général ;
- les restrictions sont strictement définies par la loi, plutôt que sujettes à des mesures discrétionnaires ; et
- de telles lois doivent être soumises à une enquête d'intérêt public, quand cela est requis.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a défini un test cumulatif en trois parties pour limiter la liberté de parole. Ce test doit : être clairement prévu par la loi ; poursuivre un but légitime ; et être nécessaire pour protéger l'intérêt mentionné. Le tableau 2 présente un résumé des éléments constitutifs de ce test :

Une caractéristique essentielle de certains droits, tels que la liberté d'expression, est le fait qu'ils peuvent affecter d'autres droits et peuvent aussi parfois entrer en concurrence. Les droits sont généralement considérés comme étant d'égale importance en ce qui concerne le Pacte, puisqu'ils ne sont pas hiérarchisés. Dans les décisions



ENCADRÉ 4 : LIBERTÉ D'EXPRESSION ET DISCOURS PRÉJUDICIALE

Les États ne doivent imposer aucune restriction à la liberté d'expression qui ne soit en accord avec les critères définis dans le Principe 2.2 [champ d'application des restrictions autorisées] et, en particulier, les restrictions doivent être expressément fixées par la loi, être nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui ; à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques et être nécessaires dans une société démocratique pour protéger ces intérêts. Cela implique, entre autres :

- i. Que les restrictions soient clairement et précisément définies et répondent à un besoin social pressant.
- ii. Qu'elles soient le moins intrusives possible, dans le sens où il n'existe aucune autre mesure apte à être aussi efficace tout en restreignant moins la liberté d'expression.
- iii. Qu'elles ne soient pas trop larges, dans le sens où elles ne doivent pas restreindre la liberté d'expression de manière large ou non ciblée, ou qu'elles aillent au-delà du champ d'application du discours offensant et excluent le discours légitime.
- iv. Qu'elles soient proportionnées, dans le sens où les bienfaits pour l'intérêt protégé l'emportent sur les préjudices causés à la liberté d'expression, y compris en ce qui concerne les sanctions qu'elles autorisent.

ONG Article 19, *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité*, 2009. Section IV Liberté d'expression et discours offensant, Principe 11 : Restrictions.

concernant des droits concurrents, le point de départ est donc l'hypothèse qu'aucun droit particulier ne peut automatiquement prendre le pas sur un autre droit. Dans de tels cas, la recherche d'un équilibre entre les différents droits peut être nécessaire, et, par conséquent, des limites peuvent être imposées sur l'un ou les deux droits concurrents en vertu d'un principe de proportionnalité.⁹

Discours haineux

Les propos qui incitent intentionnellement à la haine sont interdits par le PIDCP et sont connus comme 'discours haineux'. Pendant le processus électoral, le discours haineux peut cibler des partis, des candidats, des électeurs, les OGE et d'autres, incitant à la violence et nuisant à la crédibilité du processus.

TABLEAU 2 : EXIGENCES MINIMALES POUR LES RESTRICTIONS LÉGITIMES À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION⁸

Principe	Résumé
Prévu par la loi	Les lois interdisant la liberté d'expression doivent être accessibles, claires et sans ambiguïté. Cela inclut les « lois administratives, civiles et pénales [et] les normes juridiques développées par la jurisprudence. » Le pouvoir d'établir des lois ou des règles restrictives devrait être étroitement défini avec des contraintes adéquates limitant ce pouvoir.
Poursuit un but légitime	Restrictions fondées sur un « intérêt public légitime et supérieur ». Les domaines dans lesquels cela est envisagé sont énumérés à l'article 19 (3) et sont exclusifs.
Restrictions minimum nécessaires	Les limites imposées à la liberté d'expression doivent être « le moins intrusives possible » pour répondre aux besoins de protection de l'objectif légitime. Celui-ci devrait être étroitement défini de façon à ne pas restreindre « le discours légitime ». Un test de proportionnalité est également nécessaire afin d'évaluer si, à l'égard de l'intérêt public, la nécessité de restriction de la liberté de parole l'emporte sur l'avantage de la publication du discours.

Les principes généraux pour le traitement du discours haineux sont décrits dans les Principes de Camden de l'organisation non-gouvernementale (ONG) Article 19 (Encadré 5).

Une des composantes importantes de l'article 20 (2) insiste sur « l'appel » à la haine, qui nécessite une intention de la part de l'orateur d'inciter à la haine.¹⁰ Le discours haineux est restreint en vertu de nombreux motifs. D'un certain point de vue, les obligations énoncées à l'article 20 pour interdire le discours haineux sont, en elles-mêmes, des obligations pour les États d'interdire de tels discours dans les médias. Un autre point de vue considère que les restrictions poursuivent un but légitime de protection de l'ordre public, et un autre encore suggère qu'un tel discours porte atteinte aux droits des individus à vivre dans la dignité et la non-discrimination et l'égalité.

ENCADRÉ 5 : PRINCIPES POUR L'INCITATION À LA HAINE

Tous les États doivent adopter une législation qui interdit l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse constituant une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (discours haineux). Les systèmes juridiques nationaux doivent clairement établir, que ce soit explicitement ou par le biais d'une interprétation faisant autorité, que :

- i. Les termes « haine » et « hostilité » se réfèrent à des manifestations intenses et irrationnelles d'opprobre, d'hostilité ou de détestation envers le groupe visé.
- ii. Le terme « appel » sous-entend qu'il y a intention de promouvoir la haine publiquement envers le groupe visé.
- iii. Le terme « incitation » se réfère à des déclarations sur des groupes nationaux, raciaux ou religieux qui créent un risque imminent de discrimination, d'hostilité ou de violence envers des personnes appartenant à ces groupes.
- iv. La promotion, par différentes communautés, d'une signification positive de l'identité de groupe ne constitue pas un discours haineux.

ONG Article 19. 2009. *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité*, Principe 12 : Incitation à la haine.

ENCADRÉ 6 : PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA DIFFAMATION

Déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant pour la liberté des médias de l'OSCE, et du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'OEA, 2000.

Les lois sur la diffamation doivent a minima se conformer aux règles suivantes :

- L'abrogation de lois criminelles sur la diffamation en faveur de législations civiles doit être envisagée dans le respect des standards internationaux pertinents.
- L'État, à travers des objets comme le drapeau ou d'autres symboles, les organismes gouvernementaux et les autorités publiques ne doivent pas être autorisés à tenter des actions en diffamation.
- Les lois sur la diffamation doivent mettre en évidence l'importance d'un débat ouvert sur des questions d'intérêt public et exiger des personnalités publiques qu'elles acceptent un degré de critique plus élevé que des citoyens ordinaires ; en particulier, les lois prévoyant une protection spéciale des personnalités publiques, comme les lois sur « l'irrespect » (*desacato*), doivent être abrogées.
- Il incombe au plaignant d'apporter la preuve du caractère erroné d'une déclaration de fait sur une question d'intérêt public.
- Nul ne peut être puni pour l'expression d'une opinion en vertu d'une loi sur la diffamation.
- Dans le cas d'une déclaration sur une question d'intérêt public, la démonstration que sa publication était raisonnable étant données les circonstances peut constituer une défense suffisante.
- Les sanctions civiles pour diffamation ne doivent pas être excessives au point d'exercer un effet paralysant sur l'exercice de la liberté d'expression ; elles doivent être conçues dans le but de restaurer la réputation d'autrui et non de dédommager le plaignant ou de punir le prévenu ; en particulier, les compensations pécuniaires doivent être strictement proportionnelles au préjudice réel et la loi doit privilégier un éventail de réparations non-pécuniaires.

Il existe des différences significatives dans la façon dont le discours haineux est conçu, dans les instruments internationaux de droits de l'homme en eux-mêmes, et dans les différentes juridictions nationales. Cependant, il est généralement considéré comme une atteinte à l'ordre public plutôt qu'une affaire civile. Il existe aussi une base commune fondée sur des principes fondamentaux. Ceux-ci sont énoncés dans une déclaration conjointe de 2001 par les Rapporteurs spéciaux de l'ONU, de la CADHP, de l'OEA et de l'OSCE. Elle recommande les règles suivantes en matière de discours haineux :

- nul ne doit être sanctionné pour des déclarations véridiques ;
- nul ne doit être sanctionné pour la dissémination d'un discours haineux, à moins de démontrer que ses auteurs l'ont fait dans l'intention d'inciter à la discrimination, à l'hostilité et à la violence ;
- le droit des journalistes de choisir comment communiquer au mieux des informations et des idées au public doit être respecté, en particulier lorsqu'ils diffusent des informations sur le racisme et l'intolérance ;
- nul ne doit faire l'objet d'une censure préalable ; et
- toute sanction imposée par des tribunaux doit être strictement conforme au principe de proportionnalité.

Un test seuil examinant les critères de restriction de l'article 20 du PIDCP, proposé par l'ONG Article 19 est disponible en annexe 8.

Diffamation

La dernière décennie a connu une reconnaissance internationale croissante des principes généraux s'appliquant au concept de diffamation ainsi qu'une tendance croissante à dépénaliser la diffamation pour réduire les menaces à la liberté d'expression posées par l'utilisation abusive des lois sur la diffamation et de la condamnation pénale.

Dans sa définition la plus élémentaire, la diffamation consiste en un dommage réel à la réputation en raison de la publication. Il doit être démontré dans les cas de diffamation qu'un préjudice a été causé à la réputation d'une personne aux yeux des autres, du fait d'informations inexactes. Blesser simplement les sentiments de quelqu'un à travers une publication ne constitue pas une diffamation.

Les paramètres s'appliquant à la diffamation conformément aux bonnes pratiques internationales sont décrits dans l'ABC de la diffamation de l'ONG Article 19 :

- Les organismes publics, y compris les ministères du gouvernement, ne devraient pas être autorisés à tenter une action en diffamation.
- Le niveau de tolérance à la critique des hauts fonctionnaires, y compris des politiciens, devrait être accepté comme supérieur à celui de la population en général.
- La diffamation ne devrait pas s'appliquer à l'exposé de la vérité. Dans les questions relatives à l'intérêt public, la charge devrait incomber au plaignant de prouver la fausseté.
- Les lois sur la diffamation ne devraient s'appliquer qu'aux déclarations et aux allégations de fait et non pas aux opinions.
- La défense au nom de la publication « en toute bonne foi ». Cela concerne une défense fondée sur le fait de savoir s'il était raisonnable pour l'auteur, au moment de la distribution du contenu, de publier la déclaration, même si elle est incorrecte.
- La publication « en toute innocence » est celle où la personne qui a distribué ou publié des propos diffamatoires l'a fait sans le savoir.

L'équilibre entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la réputation suit donc les mêmes principes que ceux énoncés dans les autres domaines de restrictions autorisées. Il doit satisfaire aux conditions prévues par le test en trois parties et à la question de la nécessité. Il existe également un certain nombre de moyens de défense mis en place pour protéger les auteurs contre les revendications de diffamation, décrits ci-dessus, qui sont importants pour garantir un équilibre entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la réputation.

Vie privée

Les droits à la vie privée et la réputation sont protégés par le PIDCP (article 17) et par les instruments réglementaires et d'autorégulation qui protègent la vie privée des individus et leur réputation. Plus précisément :

1. nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation ; et
2. toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a réitéré qu'il est de la responsabilité de l'État de protéger les individus contre toute immixtion de la sorte de la part de l'État ou de toutes autres personnes morales.¹¹

Les lois qui protègent la vie privée d'un individu interdisent les intrusions injustifiées dans leur vie privée. Même dans le domaine public, un individu devrait pouvoir bénéficier d'un certain degré de protection dans les sphères qui peuvent être raisonnablement considérées comme relevant de la vie privée. Tous les individus ont droit à la vie privée (article 17 du PIDCP) ainsi qu'à une réputation, de la même manière qu'ils ont droit à la protection contre la diffamation.

Alors que tous les individus jouissent de ce droit, il est de plus en plus accepté que les personnalités publiques, telles que les politiciens, devraient être soumises à un degré plus élevé de contrôle et sont donc moins bien protégées par les tribunaux dans le domaine du droit à la vie privée lié aux médias en raison de leur position d'intérêt public. Ces personnalités ont tout de même un droit à la vie privée, toutefois, le droit des médias de rendre compte de leur vie privée est plus étendu que dans le cas d'individus qui ne remplissent pas des charges publiques, car il y a un plus grand intérêt public à en savoir plus à leur sujet.

Protection de la sécurité nationale et de l'ordre public

Un autre domaine important de restrictions autorisées est celui de la sécurité nationale et de l'ordre public. Là aussi, le test en trois parties doit être utilisé pour évaluer la légitimité des restrictions à la liberté d'expression. Toute restriction pour des motifs de sécurité nationale doit démontrer qu'elle est nécessaire et justifiée afin de protéger un domaine légitime de sécurité nationale. Cela n'inclut pas la protection de la réputation d'un gouvernement ou d'institutions publiques, puisqu'il doit s'agir de questions de sécurité nationale graves qui, en étant rendues publiques, compromettraient gravement la sécurité d'une nation en raison d'une menace interne ou externe.

Des restrictions sont également autorisées eu égard à l'ordre public, mais seulement lorsque « *la vie de la nation est menacée* ». ¹² Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression souligne : « *L'état d'urgence ne peut en aucun cas être utilisé dans le seul but de restreindre la liberté d'expression et de prévenir ceux qui sont au pouvoir des critiques.* » ¹³ Toute limite doit donc représenter une réponse proportionnée à une menace réelle et véritable de la nation.

■ ACCÈS À L'INFORMATION

L'accès à l'information est également couvert par l'article 19 du PIDCP qui garantit le droit des individus à accéder à l'information détenue par des organismes publics. Cela inclut les entreprises publiques, toutes les branches de l'État et tous les organismes publics et gouvernementaux.

Pour garantir ce droit, les États devraient s'assurer que des structures en mesure de recevoir et de répondre aux demandes d'accès à l'information sont en place. Cela comprend l'introduction des mesures législatives requises pour l'accès, telles que des lois sur la liberté d'information qui devraient s'étendre à toutes les institutions de l'État, y compris l'OGÉ.

Les États peuvent restreindre l'accès à l'information dans certaines circonstances très spécifiques, répondant aux critères établis.

02

Normes médiatiques pendant les élections

Le Chapitre 2 traite de certaines questions spécifiques liées aux médias qui se posent pendant le processus électoral. Il explique les normes et les attentes journalistiques fondamentales pour une couverture équilibrée et précise. Il aborde également quelques-unes des questions soulevées par la couverture médiatique du processus, notamment dans des domaines particulièrement sensibles tels que l'accès aux médias, l'égalité du temps d'antenne, la communication des résultats et la publication des sondages.



Les médias ont un rôle très influent dans la conduite des élections et leur résultat. En plus de fournir les informations nécessaires aux électeurs pour leur permettre de faire un choix éclairé et de fournir une plateforme permettant aux candidats d'atteindre le public, les médias peuvent fixer l'ordre du jour du processus à travers les sujets qu'ils couvrent, les questions qu'ils posent et le ton de leur couverture. En outre, la réussite ou l'échec de nombreuses campagnes électorales sont souvent déterminés par les médias, notamment par la façon dont le candidat ou la question sont dépeints et par le volume des publicités politiques de plus en plus coûteuses. En raison de leur pouvoir d'influence et d'information, on attend des médias qu'ils jouent un rôle éclairé de garde-fou et qu'ils tiennent les citoyens informés sur les questions électorales, sur les positions des candidats et sur le comment et le pourquoi du vote. Ils devraient servir de forum impartial et ouvert pour la discussion et le débat publics et offrir aux candidats et aux partis un podium équitable pour leurs campagnes.¹⁴

Pour y parvenir, il faut un secteur médiatique équilibré, ouvert et indépendant avec des journalistes bien formés et l'adhésion à un code de déontologie clairement défini.

Les élections sont cependant des événements politiques aux enjeux élevés qui ont lieu dans de nombreux contextes différents. Certaines d'entre elles sont entachées par l'inégalité de la compétition, l'instabilité politique et sociale, la violence ou l'intimidation.¹⁵ Ces problèmes peuvent être exacerbés par des médias irresponsables, partisans ou mal informés. Certaines parties du cycle électoral sont particulièrement vulnérables à ces problèmes, en particulier la période de campagne électorale et la période d'après scrutin durant laquelle les votes sont comptabilisés et les résultats publiés.

■ NORMES MÉDIATIQUES

Quel que soit le contenu ou le contexte, il existe des normes fondamentales pour l'intégrité journalistique. Celles-ci comprennent :

La Précision. Cela nécessite un journalisme rigoureux et bien documenté, qui s'appuie sur la vérification des faits, des informations équilibrées, de bonnes sources et un ensemble approprié de données pour soutenir le sujet traité. Un journalisme précis sépare clairement les faits des opinions et il est réalisé en respectant les principes d'impartialité. Les allégations non fondées sont clairement identifiées comme telles.

L'Équité. Il s'agit de traiter les participants et les sujets honnêtement et de manière transparente. On ne vise pas à tromper, ni les personnes participant à un programme, ni le public. Ceux qui contribuent à un reportage sont traités équitablement, et en l'absence d'un intérêt public supérieur, sont pleinement informés de la nature du programme ou du reportage ainsi que du contexte et de leur propre rôle dans le sujet d'actualité.

Équilibre et impartialité. Le traitement équilibré de l'information assure la diffusion claire et impartiale des nouvelles, permettant au public de tirer ses propres conclusions. Le respect de l'impartialité fait référence au traitement d'un sujet de sorte qu'il n'est pas abordé de manière biaisée, et qu'il permet aux téléspectateurs et aux auditeurs d'accéder à un éventail équilibré de points de vue et d'opinions. En règle générale, l'équilibre peut être atteint sur une série de programmes plutôt que lors d'un reportage unique. Ce principe devrait être réalisé sur chaque chaîne individuelle, et non pas à travers différentes chaînes, lorsque un diffuseur exploite plus d'une chaîne de radio et de télévision. Le principe du respect

de l'impartialité est limité aux radiodiffuseurs et ne se retrouve pas comme norme dans d'autres branches de l'industrie des médias, bien que des considérations telles que la précision et l'équité contiennent des éléments de ce principe.

Respect du droit à la vie privée. Il s'agit de prendre le soin de s'assurer que toute atteinte à la vie privée d'un individu est fondée sur un intérêt public supérieur. Tous les individus, peu importe qui ils sont, doivent s'attendre à une plus grande protection de leur vie privée dans leur propre maison que dans un lieu public en général où différents paramètres peuvent entrer en jeu.

Droit de réponse et de correction. Ce principe permet aux personnes lésées de répondre à un article publié et de corriger les erreurs. Le droit de correction est la moins intrusive des deux options et est généralement satisfaisant pour la rectification des inexactitudes ou des erreurs factuelles. Dans de telles circonstances, la publication est tenue d'écrire et de publier les corrections des erreurs factuelles. Le droit de réponse consiste dans la publication ou la diffusion par un média d'une réponse écrite par la partie lésée, pour clarifier ou corriger les faits d'un sujet qui a été publié. Les réponses bénéficient généralement de la prééminence qui leur est due en étant placées à un emplacement approprié dans la publication, de manière à mettre efficacement les erreurs en évidence, ou dans un emplacement similaire à celui de l'article ou du sujet initial.

Protection des sources journalistiques. Cela permet aux journalistes de protéger leurs sources d'information ; ce qui est considéré comme une partie importante du droit à la recherche d'information. Bien qu'il soit toujours préférable de citer les sources journalistiques, les journalistes ont également le droit de protéger l'identité des sources. Les restrictions à ce droit doivent être strictement définies et ne sont autorisées que si un intérêt public supérieur justifie cette divulgation.

Il existe une large gamme de questions relatives au contenu susceptibles d'émerger au cours du processus électoral ; elles se partagent habituellement en deux catégories principales :

- **équilibre, impartialité et exactitude** des radiodiffuseurs dans leur couverture des questions électorales, de l'organisation des élections, de l'information des électeurs, des campagnes électorales des candidats et

des partis et des résultats. Cela peut s'appliquer aux volets informatifs, factuels et autres des programmes. Ce principe se soucie des choix éditoriaux et de s'assurer que les électeurs reçoivent un éventail d'information équilibrée et objective.

- **l'accès aux médias** par les candidats, les partis politiques et les autres pour exprimer leur opinion politique. Cela est souvent lié à des publicités et des messages produits par les partis ou les candidats eux-mêmes, et n'inclut pas d'autre apport éditorial de la part des radiodiffuseurs que celui de fournir un support pour leur diffusion.

Il existe des normes différentes pour les radiodiffuseurs et la presse écrite. En général, les radiodiffuseurs sont tenus par la loi de respecter le principe de l'impartialité dans leur programmation, de refléter la diversité de points de vue et d'opinions dans la société, et de s'abstenir de prendre position sur les questions. Cela implique la présentation de points de vue opposés dans la programmation afin de s'assurer que le public dispose d'une représentation équilibrée d'un événement. Les médias écrits, tels que les journaux et les magazines, sont seulement tenus de faire une distinction nette entre les faits et les opinions dans leurs sujets d'actualité. Ce principe est étroitement lié au traitement des candidats et des

partis au cours de ces périodes ainsi qu'à la couverture du processus électoral lui-même.

En règle générale, si un candidat prend part à un programme au sujet de sa circonscription, la chaîne est alors tenue de déployer tous les efforts possibles pour inviter chacun des principaux partis politiques à participer à ce programme ou à des programmes ultérieurs de la même série pendant une période de campagne. Tous les principaux partis politiques et candidats devraient se voir accorder des opportunités similaires d'explorer les questions politiques à la radio et à la télévision.

Cela ne signifie pas que les programmes ou les séquences d'actualité ne puissent pas engager une réflexion critique et examiner de près les politiques et les campagnes des candidats et des partis politiques. Les experts indépendants sur des sujets particuliers et les acteurs concernés sont des voix légitimes dans les médias qui sont souvent utilisées pour analyser les performances et les programmes des partis politiques.

Une telle approche devrait toutefois chercher à équilibrer les vues et leur donner le poids voulu afin de représenter la diversité des opinions relatives à une question, dans un même programme ou à travers plusieurs programmes sur une courte période.

ENCADRÉ 7 : EQUITY NEWS [NOUVELLES ÉQUITABLES] AU CAMBODGE

Un partenariat unique entre le PNUD, le Ministère de l'information et les radio- et télédiffuseurs publics a abouti à la création d'une unité de production indépendante, appelée *Equity News* [Nouvelles équitables], qui a produit une série de programmes quotidiens de télévision et de radio pour les élections à partir de 2002.

Equity News a établi ses propres valeurs éditoriales décrites dans un code de conduite, et a formé son personnel aux normes journalistiques fondamentales en travaillant aux côtés d'une petite équipe de professionnels des médias internationaux. L'unité a également offert du temps d'antenne gratuit aux partis politiques selon une formule élaborée pour chaque élection, sur la base des normes internationales pour la répartition du temps d'antenne dans les programmes et du contexte cambodgien.

Equity News a offert aux candidats et aux partis leur première occasion d'accéder équitabement à la télévision et à la radio avec une portée nationale. L'unité a fixé les normes pour un journalisme impartial, équilibré et professionnel sur les questions politiques et électorales.

L'unité s'est ensuite élargie pour couvrir l'actualité, ce qui, selon des fonctionnaires du Ministère de l'information, a répondu avec succès aux préoccupations du Ministère « *d'améliorer la transparence du processus politique, d'encourager la participation à l'élaboration des lois et des politiques, et de mieux soutenir les activités des fonctionnaires du gouvernement à travers la discussion.* »

Directeur adjoint du Ministère de l'information parlant de « *Equity Weekly [Équité hebdo] – Une initiative médiatique de bonne gouvernance* », 2013.

La durée des périodes officielles de campagne varie considérablement d'un pays à l'autre. Les gouvernements en place et ceux qui occupent des fonctions publiques, ainsi que les partis d'opposition, commencent souvent à faire campagne des mois avant l'enregistrement des candidats et le début de la campagne officielle. Cette période devrait être couverte par la réglementation et être incluse dans les rapports sur la totalité des dépenses de campagne. Les règles de respect de l'impartialité devraient s'appliquer en tout temps, et les radiodiffuseurs sont tenus d'équilibrer ces événements avec des voix ou des partis alternatifs.

Une période de campagne clairement établie marquera le début de l'application de toutes dispositions particulières pour la couverture médiatique des élections et les préparatifs pour ces initiatives devraient être en place avant que l'OGE ne confirme les nominations des candidats.

■ ACCÈS AUX MÉDIAS

Pour promouvoir l'égalité des chances, la législation prévoit généralement, pour les partis politiques et les candidats, une certaine forme d'accès direct à la radio, à la télévision et, parfois, aux journaux. Ceci s'applique aux documents produits par les candidats et les partis. Le contenu de ses encarts en accès direct doit être conforme aux normes énoncées dans les lois et règlements, y compris aux directives relatives à l'incitation à la haine, à la diffamation et aux droits d'auteur. Dans ces cas, les médias publiant ces contenus ne devraient pas en être

tenus légalement responsables. Ces dispositifs peuvent être particulièrement importants pour assurer l'accès aux médias des communautés et des groupes marginalisés tels que les femmes qui n'ont traditionnellement qu'un accès limité aux ressources et aux fonds de campagne.

Il existe plusieurs types d'accès direct comme décrit ci-dessous.

Messages électoraux des partis

La législation ou les licences exigent généralement une certaine forme d'accès direct pour les messages électoraux produits par les partis, soit sur les chaînes nationales de service public, soit sur toutes les chaînes terrestres de radio et de télévision publiques et privées. Dans certains dispositifs les obligations sont applicables à tous les radiodiffuseurs et dans d'autres, elles s'appliquent exclusivement à ceux du secteur public. Les OGE sont souvent appelés à concevoir et superviser ces systèmes afin de s'assurer que le temps d'antenne est réparti selon ces dispositions. Les OGE contribuent également à assurer que les spots publicitaires sont distribués sur une base non discriminatoire et à des horaires similaires dans la programmation.

Il existe différentes formules de répartition du temps d'antenne, y compris :

1. l'égalité d'accès pour tous les partis et candidats ;
2. la répartition selon le nombre de sièges détenus par chaque parti au parlement ;

ENCADRÉ 8 : ACCÈS DIRECT POUR LES CANDIDATS EN AFGHANISTAN, 2005

Pour améliorer l'accès aux médias pour les candidats, la Commission des médias a organisé des débats entre les candidats à la radio et à la télévision pour toutes les élections récentes et a développé un dispositif d'accès direct pour les candidats, avec le financement de la communauté internationale à travers le PNUD. Cela a représenté un projet de grande envergure pour les élections législatives et des conseils provinciaux de 2005 en raison du grand nombre de candidats indépendants.

Le programme d'accès direct a donné aux candidats la chance de développer des clips courts de différents formats de 2 à 5 minutes. Ces spots publicitaires ont été réalisés avec l'aide des stations locales de radio et de télévision qui ont diffusé ces derniers, et les candidats ont eu la possibilité de choisir les médias sur lesquels les clips ont été diffusés.

Plus de 3200 candidats sont apparus dans leurs propres publicités sur l'une des 40 stations de radio ou de télévision d'Afghanistan. Environ la moitié du temps d'antenne consacré à la campagne par les médias se composait de programmes générés par ce dispositif, avec 77 pour cent des femmes candidates ayant utilisé cette ressource.

3. le nombre de sièges brigüés par un parti politique à l'échelle nationale lors d'une élection — certains pays exigent également un seuil minimum pour bénéficier du dispositif ; ou
4. une combinaison du nombre de sièges au parlement et du nombre de sièges brigüés.

La question de savoir si les principes de l'égalité ou de l'équité seront retenus pour la répartition des temps d'antenne sera, dans de nombreux cas, déterminée par le contexte. **L'égalité d'accès** exige que tous les partis politiques bénéficient du même temps d'antenne sur une chaîne. **L'accès équitable** est plus nuancé en fonction du contexte de l'environnement politique et exigera une certaine forme de répartition du temps d'antenne, fondée sur le statut et la position des partis politiques dans le pays.

Dans un environnement post conflictuel, où le pays organise peut-être ses premières élections parlementaires depuis longtemps, on pourra préférer l'égalité de traitement. Alors que dans des environnements aux parlements et aux partis politiques établis, avec de nombreux partis politiques à la fois grands et petits, le principe de l'équité peut être plus approprié.

La décision devrait se fonder sur ce qui est raisonnable dans un contexte électoral particulier. Cela peut dépendre de la taille variable des partis politiques et du nombre total de partis en lice pour une élection, du type d'élection à tenir, ainsi que de la présence globale des différents partis politiques, mesurée en fonction des sièges parlementaires ou de conseil détenus ou en fonction des indicateurs de soutien public. Les candidats indépendants qui participent aux élections en dehors des structures de partis politiques nécessiteront des dispositions, prévues en fonction du contexte, pour leur garantir un accès approprié.

La longueur et le format des messages électoraux des partis peuvent varier considérablement. Dans certains pays, ils se composent de petits écrans publicitaires d'une durée de 90 à 240 secondes, diffusés au cours de la période de campagne. Dans d'autres, ils peuvent prendre la forme de programmes de la longueur d'un documentaire, permettant de parler plus longuement des programmes électoraux. Souvent, il peut s'agir d'un mélange des deux formats. Le temps d'antenne

alloué à chaque parti peut varier pour refléter une politique de distribution fondée sur une répartition égale ou équitable.

Les messages électoraux des partis peuvent être clairement identifiés comme des programmes de campagne produits par le parti. Les partis politiques sont généralement responsables des coûts de production, bien que dans certains cas exceptionnels, un soutien puisse leur être donné pour l'utilisation des installations et du matériel de production de la chaîne publique sur une base égalitaire. Les partis politiques et les producteurs devraient conserver les droits d'auteur. La responsabilité du contenu ne doit pas reposer sur le radiodiffuseur diffusant les messages électoraux des partis et il doit être clair que le radiodiffuseur ne soutient ni ne cautionne les vues exprimées dans aucun de ces messages.

Publicité politique commerciale

Le dernier type d'accès direct est lié à la publicité commerciale. Ce genre de publicité politique est interdit dans certains pays, mais constitue une partie importante de la campagne électorale dans d'autres. Dans ces systèmes, la réglementation devrait exiger des radiodiffuseurs qu'ils garantissent aux candidats et partis politiques un accès à l'achat de temps d'antenne dans les mêmes conditions, afin d'éviter la discrimination.

Un tarif publicitaire au taux du marché est généralement appliqué aux partis politiques qui produisent des annonces publicitaires de campagne. En général, il n'y a pas de limites au nombre de spots de campagne qui peuvent être achetés, puisqu'on considère que cela est régulé par les dispositions relatives au financement et aux dépenses de campagne. Cependant, les lois sur la radiodiffusion fixeront habituellement des limites sur le nombre d'annonces publicitaires qu'une chaîne de télévision ou de radio pourra diffuser à certains horaires particuliers, il est donc important d'assurer la transparence sur la façon dont ces spots sont attribués.

Certains modèles établissent des paramètres pour que ces tarifs soient calculés de façon à éviter que les radiodiffuseurs n'exploitent la demande croissante de temps de publicité en période électorale, au détriment des petits partis avec moins de moyens financiers. Un exemple serait de stipuler que le tarif devrait être une

moyenne du prix de ces espaces publicitaires au cours des trois derniers mois. Il est également fréquent dans de nombreux pays de publier ces tarifs dans le domaine public à des fins de transparence et de responsabilisation. Cette forme de publicité directe ressemble plus à celle d'une publicité commerciale.

Dans certaines juridictions, il peut y avoir aussi de la publicité faite par des tiers, qui n'est pas directement payée par un parti politique ou un candidat. En règle générale, elle est financée par une source tout à fait distincte. Dans certains pays, ce genre de publicité n'est pas autorisé en raison d'une interdiction générale de la publicité de nature politique à la radio et à la télévision, mais là où elle est autorisée, elle s'accompagne généralement d'un plafonnement des dépenses pour maintenir l'égalité des chances, afin que les politiques ne soient pas indûment affectées par la monétisation et les groupes d'intérêt spéciaux.

■ DISTINCTION ENTRE CAMPAGNE ÉLECTORALE ET ACTIVITÉS OFFICIELLES

L'un des principaux défis pour assurer une couverture médiatique équitable au cours d'une période de campagne électorale est le déséquilibre entre la couverture des représentants du gouvernement en place et celle des autres candidats et partis. Les médias doivent rendre compte du travail officiel du gouvernement et des ministres en poste pendant le processus électoral, mais cet avantage peut souvent être exploité par les élus sortants comme un moyen d'augmenter leur exposition médiatique de campagne.

Parmi d'autres événements, les cérémonies d'inauguration d'hôpitaux, de travaux publics et de grands projets d'infrastructure sont fréquemment utilisées pour générer une couverture médiatique accrue durant ces périodes, et en particulier dans les médias d'État. Il y aura des événements ministériels importants qui font légitimement partie de l'actualité et doivent faire l'objet de reportages, mais ils augmenteront aussi la visibilité de ces candidats et de leur parti.

Il est de la responsabilité des journalistes, des éditeurs et des rédacteurs (en chef) de journaux de décider de l'intérêt médiatique de ces événements, et d'appliquer le principe du respect de l'impartialité pour assurer une couverture équilibrée et faire en sorte que des vues et opinions alternatives soient aussi entendues. À titre d'exemple, si un ministre en fonction est montré en train d'accomplir une fonction officielle ou énonçant une opinion sur une politique, les candidats et les partis d'opposition devraient avoir la possibilité de commenter, soit sur le sujet lui-même ou sur un autre sujet. Si un candidat refuse de participer à un événement ou à un programme médiatique, un représentant du parti pourrait suffire comme substitut, mais idéalement, ce devrait être le candidat qui participe. Si le parti refuse également de participer, il convient de noter dans le programme qu'on lui a offert l'opportunité de le faire, mais qu'il a décliné l'offre. Une autre option consiste à interroger des hauts fonctionnaires plutôt que des personnalités politiques élues ou nommées dans les reportages sur les activités du gouvernement au cours de la période de campagne électorale. Cela peut aider à aplanir les disparités avec les autres partis.

■ PÉRIODES DE SILENCE

Immédiatement avant le jour du scrutin, des moratoires de campagne, ou des périodes de silence, sont utilisés pour donner au public un temps de réflexion ou de prise de recul avant le vote. Ceci est considéré comme compatible avec les restrictions permises en vertu de l'article 19 du PIDCP tant qu'elles sont proportionnées et non discriminatoires.

Dans de nombreux cas cependant, les dispositions relatives aux médias pour cette période de silence ne sont pas claires, car elles manquent de spécificité sur leur portée ou leur contenu. Les moratoires de campagne ne doivent pas être interprétés comme une interdiction générale de toute couverture médiatique. On peut également se demander si les restrictions imposées sur la campagne médiatique pendant plus de 24 heures avant l'ouverture du scrutin sont compatibles avec l'article 19, et dans certaines juridictions, cela a été jugé incompatible avec les dispositions constitutionnelles relatives à la liberté de parole et d'expression.

Des secteurs tels que l'internet et les contenus de la téléphonie mobile tombent largement en dehors du champ d'application de ces règles, et certains continuent de couvrir et de diffuser de la publicité politique pendant la période de silence.

■ SONDAGES D'OPINION

Les sondages d'opinion sont devenus une partie intégrante des élections et des campagnes politiques. Ces sondages permettent de jauger l'opinion publique sur les questions de politique et le niveau de soutien des partis politiques et des différents candidats. Ils sont perçus comme ayant une influence sur les électeurs et, par conséquent, la communication des résultats des sondages doit être faite de façon responsable, avec suffisamment de détails fournis pour que le public puisse pleinement contextualiser les conclusions. Cela comprend la communication de tous les détails d'un tel sondage :

- la source de financement pour le sondage ;
- le nom de l'organisation chargée d'administrer le sondage d'opinion ;
- la méthodologie et les détails de l'échantillon ;
- la date à laquelle le sondage a été effectué ; et
- la marge d'erreur.

Certains pays ont adopté des lois visant à interdire la publication de sondages d'opinion immédiatement avant le jour du scrutin. Cette restriction se fonde sur la logique selon laquelle les électeurs ne devraient pas être influencés juste avant le vote par les résultats des enquêtes publiques et que ces enquêtes peuvent être trompeuses, car elles pourraient être incomplètes ou dépassées depuis le moment où l'enquête a été menée.

Les traditions juridiques de différents pays ont conduit à des décisions différentes quant à la constitutionnalité de ces interdictions. Toute restriction à la publication ou la communication des sondages d'opinion doit tenir compte de la longueur et de la proportionnalité de cette mesure. La norme semble être d'un maximum de 24 heures avant l'ouverture du scrutin.¹⁶

■ COMMUNICATION DES RÉSULTATS

La période qui suit la clôture du scrutin et l'annonce des résultats officiels peut être l'un des moments les plus contestés dans le processus électoral. Les rumeurs peuvent se répandre dans un vide d'information et une bonne pratique est de concevoir un processus qui publie les résultats provisoires dès qu'ils sont disponibles. L'adoption de nouvelles technologies a aidé à accélérer ce processus, ce qui peut aider à limiter les rumeurs et à garder le processus transparent et ouvert. Bien que les médias soient censés s'abstenir de communiquer les résultats avant que tous les bureaux de vote soient fermés, en particulier dans les pays qui s'étendent sur plusieurs fuseaux horaires, ils devraient être libres de couvrir le processus de compilation des résultats comme un élément d'actualité.

Lorsque des résultats provisoires sont publiés, ils sont peu susceptibles de refléter les résultats finaux étant donné que les premiers résultats sont généralement ceux des centres urbains. Cela peut refléter une position favorable pour un parti qui ne se maintiendra peut-être pas quand les résultats d'autres régions arriveront. Les résultats changeants peuvent souvent accroître les soupçons quant à l'intégrité du processus et conduire à des allégations d'irrégularités. En outre, certains candidats et partis politiques peuvent crier victoire avant les résultats définitifs.

Les OGE et les médias jouent un rôle crucial dans la gestion de ce processus. En tant que source officielle de l'information pour les résultats, l'OGE doit s'assurer de mettre constamment à jour les résultats provisoires et se tenir à la disposition des médias pour répondre aux questions et expliquer le processus de compilation des résultats. Il faudrait aussi expliquer clairement au public que les résultats partiels ne sont pas nécessairement le reflet des résultats définitifs certifiés.

■ CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LES MÉDIAS

La plupart des journalistes, rédacteurs et propriétaires de médias ont des vues politiques, sont membres de partis politiques, et peuvent se présenter aux élections. Ce sont leurs droits politiques. Quoi qu'il en soit, pendant la

période électorale, il est important que les radiodiffuseurs et les journalistes soient perçus par le public comme étant objectifs dans leur traitement des nouvelles. À cette fin, il existe quelques principes simples qui pourraient être suivis par les médias eux-mêmes, comme illustré dans le tableau 3.

TABLEAU 3 : PRINCIPES POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES MÉDIAS

Conflits d'intérêts	Actions possibles
Le propriétaire d'une entreprise de radiodiffusion est candidat.	Faire une division claire entre la propriété et l'indépendance éditoriale. Les propriétaires ne devraient pas porter atteinte aux dispositions d'impartialité et d'équité en interférant dans le contenu des reportages.
Des présentateurs de l'antenne prennent une part active – hors-antenne, à des activités politiques et de campagne.	Les journalistes ne devraient pas mentionner leurs préférences partisans ou politiques ni leurs intentions de vote à l'antenne. S'ils se livrent à d'autres activités en dehors de l'entreprise de radiodiffusion, telles que l'écriture d'articles de journaux, ceux-ci ne doivent pas compromettre leur objectivité perçue à la radio et à la télévision.
Des rédacteurs, présentateurs de journaux, ou des journalistes se font enregistrer ou cherchent à obtenir une nomination comme candidats.	Évaluer dans quelle mesure leur nomination affecte leur position au sein de l'entreprise de radiodiffusion. S'ils occupent une position ayant une grande visibilité ou un haut degré de responsabilité dans la prise de décisions éditoriales, on devrait considérer la possibilité de leur confier d'autres activités moins visibles.
Des rédacteurs, présentateurs de journaux, ou des journalistes sont confirmés comme candidats.	Prévoir la possibilité de congés sans solde pour la période de campagne, ou assigner des tâches au sein de l'entreprise de radiodiffusion qui n'impliquent pas de décisions éditoriales ou d'apparitions publiques à la radio et à la télévision.
Des journalistes sont membres de partis.	L'appartenance à un parti est un droit pour tous les membres du personnel et les journalistes. Toutefois, si un journaliste ou un membre du personnel ayant des responsabilités éditoriales pendant une campagne électorale est engagé activement dans un parti politique, il pourrait s'avérer nécessaire d'évaluer le degré de cet engagement afin qu'il n'ait pas d'incidence sur l'objectivité réelle ou perçue du radiodiffuseur.
Si un membre du personnel a été élu.	Si un membre du personnel est élu, il devrait être tenu de démissionner de son poste au sein de l'entreprise de radiodiffusion. S'il ne parvient pas à être élu, il devrait être libre de retourner à son poste, du moment que ses actions pendant la période de campagne ne portent pas atteinte à l'objectivité perçue du radiodiffuseur.

03

Principes de la régulation des médias

Le chapitre 3 passe en revue la réglementation s'appliquant aux radiodiffuseurs en matière de contenus spécifiques aux élections et d'accès des partis et des candidats pendant le processus électoral, et il examine les différents mécanismes de contrôle utilisés pour garantir son application.

■ CADRES RÉGLEMENTAIRES DE BASE

Le contrôle réglementaire des médias, notamment dans le secteur de la radiodiffusion, est reconnu par les principes internationaux de la liberté d'expression. Toutefois, il « n'est légitime que s'il est entrepris par un organe protégé contre les ingérences injustifiées d'ordre politique ou autre »¹⁷, et « s'il existe des garanties contre les abus, y compris la possibilité de contester et d'obtenir réparation en cas d'application abusive ».¹⁸

Différents types d'architecture réglementaire ont évolué pour les différents secteurs médiatiques. Ils sont fondés sur la distinction entre la réglementation statutaire et l'autorégulation. On fait aussi une distinction importante entre les radiodiffuseurs et les autres médias quant à la régulation (encadré 9).

L'industrie de la radiodiffusion est réglementée car elle utilise des fréquences publiques allouées par l'État à travers l'octroi de licences, d'ordinaire gérées par un organisme de réglementation indépendant. L'octroi des licences et l'attribution des fréquences peu nombreuses sont fondées sur des critères fixés dans la législation et la réglementation. Ceux-ci comprennent généralement des exigences visant à garantir la diversité de la programmation et l'accès universel. Les autres secteurs, tels que la presse écrite et les plateformes de nouveaux médias peuvent utiliser l'autorégulation car il n'y a pas de rareté ou d'autres motifs de politique publique pour légitimer l'octroi de licences.

L'autorégulation est un processus dans lequel un secteur est en grande partie libre de toute intervention de l'État. Une industrie développe son propre cadre et

ENCADRÉ 9 : NORMES POUR LA RÉGULATION DES MÉDIAS

Déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, 2003

Toutes les autorités publiques exerçant des pouvoirs réglementaires officiels sur les médias doivent être protégées contre toute ingérence, en particulier de nature politique ou économique, y compris par un processus transparent de nomination de leurs membres permettant au public d'exprimer son opinion et échappant au contrôle des partis politiques.

Les systèmes de réglementation doivent tenir compte des différences fondamentales entre la presse écrite, le secteur de l'audiovisuel et l'internet. Outre l'obtention d'une licence de radiodiffusion, les médias audiovisuels ne doivent pas être soumis à un régime d'enregistrement. L'attribution des fréquences de radiodiffusion doit respecter des critères démocratiques et garantir un accès équitable. Toute réglementation de l'internet doit tenir compte des caractéristiques spécifiques de ce moyen de communication.

Les mesures imposant un régime d'enregistrement spécifique à la presse écrite sont inutiles, elles peuvent être utilisées à mauvais escient et doivent être évitées. Les systèmes d'enregistrement qui permettent de refuser un enregistrement, qui imposent des conditions substantielles à la presse écrite ou qui sont supervisés par des organes non indépendants du gouvernement sont particulièrement problématiques.

ses instruments pour assurer le respect de toute norme établie par l'industrie. Différentes sections d'un secteur se réunissent pour convenir de ces règles et elles sont énoncées dans un code de conduite. Dans certains secteurs, tels que l'industrie de la presse, le code comprend une certaine forme d'instance de contrôle qui représente l'industrie dans son ensemble. L'UNESCO caractérise l'autorégulation comme « *la meilleure garantie*

”

*pour assurer des normes éthiques élevées dans le journalisme, en particulier quand elle atteint tous les acteurs de l'industrie médiatique ».*¹⁹

La réglementation statutaire est définie comme un processus par lequel la loi fixe les règles applicables à un secteur et un organe de l'État, ou plus communément de nos jours, un organisme public indépendant veille au respect de ces dispositions.

La co-régulation est un système qui combine des éléments de ces deux formes. Il utilise les ressources des instances statutaires pour fournir un cadre d'autorégulation. Si un élément d'autorégulation échoue, il est possible d'aider ou de corriger tout effet indésirable afin de revenir à des conditions socialement optimales. Les régulateurs peuvent être activement impliqués dans la définition des objectifs pour un secteur ou la fourniture d'une aide aux sanctions, tandis que l'industrie conserve toujours son propre modèle d'autorégulation. Dans quelques cas, cela a également été utilisé comme un mécanisme réglementaire pour établir un cadre efficace pour des conseils autorégulateurs de la presse. L'utilisation de la co-régulation s'impose de plus en plus comme une solution politique, soit lorsque l'on pense que la réglementation statutaire doit être réduite, soit lorsque l'autorégulation est perçue comme nécessitant un plus grand appui des cadres réglementaires généraux.

S'engager dans un travail de contrôle des médias et de leur couverture des élections peut faire appel à des éléments de ces trois approches, afin de créer un cadre adéquat au respect des différentes composantes de la réglementation. L'application de ces modèles aux différentes sections du secteur médiatique n'est pas une science exacte et les cadres juridiques nationaux définiront finalement l'approche. Cependant, en règle générale, les catégories appropriées de contrôle pour les différents secteurs médiatiques sont présentées dans le Tableau 4.

Le type de régulation détermine les compétences et le mandat des instances de contrôle dans le domaine des médias. Un point essentiel est que les régulateurs statutaires peuvent aider à soutenir les modèles d'autorégulation pour d'autres secteurs de l'industrie médiatique, mais ne devraient pas réguler ces secteurs quand l'autorégulation est efficace. Des exigences de contenu, y compris des obligations en matière d'accès, sont imposées aux radiodiffuseurs mais ne sont généralement pas

TABLEAU 4 : TYPES DE MÉDIAS ET APPROCHE RÉGULATRICE

Type de modèle généralement appliqué	Type de médias
Autorégulation	<ul style="list-style-type: none">▪ Journaux▪ Magazines et périodiques▪ Internet▪ Contenus de la téléphonie mobile▪ Édition et industrie du livre
Régulation statutaire avec des instances indépendantes de régulation	<ul style="list-style-type: none">▪ Radio et télévision commerciales terrestres▪ Radiodiffusion publique et radiodiffuseurs appartenant à l'État▪ Radiodiffuseurs par câble et satellite (seulement au sein de la juridiction)▪ Radiodiffuseurs communautaires

étendues à d'autres formes de médias. Cela ne veut pas dire qu'ils n'ont aucune obligation, mais celles-ci sont contenues dans des instruments volontaires d'autorégulation.

Les lois interdisant de couvrir la campagne, telles que les moratoires, s'appliqueront aussi généralement à tous les médias dans une juridiction, et certaines lois particulières peuvent affecter les médias, comme celles protégeant les droits de l'homme qui restent également applicables à tous les médias. Dans certains de ces cas, les instances

officielles de contrôle peuvent donc avoir un rôle légitime à jouer, même s'il sera étroitement défini ; dans d'autres cas, ce sera la responsabilité des instances d'autorégulation ou des tribunaux.

Toute forme de régulation ou de contrôle devrait être dans l'intérêt public car elle répond aux besoins du public plutôt qu'aux besoins d'un groupe d'intérêt particulier. Le tableau 5 illustre les principes d'une bonne pratique régulatrice qui devraient être pris en considération par les OGE dans l'accomplissement de leur rôle de contrôle.

TABLEAU 5 : PRINCIPES D'UNE BONNE PRATIQUE RÉGULATRICE

Mandat et structures de prise de décision clairs	L'instance de contrôle devrait définir ses objectifs, son mandat et ses activités. Elle devrait clairement établir un ensemble concis de principes, de structures et d'indicateurs institutionnels, y compris les rôles, les droits de vote et les outils tels que les codes, ainsi que les limitations à la portée du mandat.
Indépendance	<p>Le contrôle des médias nécessite des processus décisionnels et de recours indépendants et impartiaux. Ceci s'applique aussi bien aux autorités indépendantes de régulation qu'aux instances d'autorégulation, même si elles comprennent des membres de l'industrie. Cela comprendrait :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ des nominations au mérite, libres de favoritisme et d'ingérence politiques ;▪ l'allocation de ressources suffisantes pour assurer l'indépendance opérationnelle ;▪ des arrangements budgétaires garantissant que les institutions ne soient pas exposées à des pressions extérieures, politiques ou autres ;▪ la gestion de l'instance par un exécutif indépendant, habilité à organiser les activités quotidiennes ; et▪ la participation active de membres indépendants représentant le public à une instance de traitement des plaintes, qui peut aider à accroître la responsabilité vis-à-vis du public.

◀
Sensibilisation
du public

Le public et les parties prenantes doivent être pleinement informés du dispositif de régulation et du processus de traitement des plaintes. Il est peu probable d'obtenir le soutien du public s'il n'est pas informé de l'initiative, de ses mécanismes ou de ses objectifs.

- Le public doit être mis au courant de ce qui est attendu du dispositif et de son but.
- L'information au sujet de la façon dont un membre du public peut déposer une plainte devant l'instance compétente et comment cette plainte sera traitée, devrait être largement disponible.

Responsabilité
et transparence

Les dispositifs de régulation fonctionnent de manière responsable et font preuve de transparence au cours de leurs activités pour conserver la confiance du public et des parties prenantes. Cela demande la mise en place de mesures spécifiques pour garantir la confiance de l'industrie régulée ainsi que celle du public. Dans ce processus :

- les processus et les décisions sont clairement expliqués ;
- des rapports publics réguliers sont publiés et utilisent des indicateurs de performance pour démontrer la valeur ; et
- des audits et des examens annuels sont menés pour s'assurer que les résultats souhaités sont atteints.

Confiance et
engagement
du secteur

L'engagement du secteur régulé envers un ensemble de principes est essentiel pour maintenir la légitimité d'un dispositif. Le secteur doit être pleinement consulté à propos de tout code de conduite et devrait être au centre de sa rédaction. En outre, toute rédaction devrait inclure des journalistes, des fédérations et organismes de l'industrie, et des rédacteurs pour favoriser une large appropriation.

Il est important qu'une large part de l'industrie adhère à ce dispositif si cela est applicable pour le rendre efficace. Dans les dispositifs d'autorégulation, une certaine représentation de l'industrie devrait être présente dans la composition du conseil d'administration ; cela peut être équilibré avec des membres extérieurs à la profession issus du public.

Système de
réparation
proportionné
et efficace

Un système transparent et proportionné de plaintes et de recours répond aux violations de code ou de normes établies pour l'industrie. Ce processus indépendant dispose des outils nécessaires pour être en mesure de résoudre les différends de façon juste. Il comprend un mécanisme d'appel et de contrôle judiciaire.

Budget et
ressources

Le dispositif bénéficie d'une indépendance financière et de ressources humaines et matérielles adéquates qui couvrent les coûts de l'exécution du mandat. Les frais de personnel couvrent une main-d'œuvre qualifiée capable de remplir des fonctions au sein de l'instance de régulation.

■ RÉGULATION DE LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DE LA PÉRIODE ÉLECTORALE

Des dispositions relatives à la couverture médiatique des élections sont presque toujours contenues dans la législation statutaire. Les distinctions entre les radiodiffuseurs, les journaux et d'autres médias sont reflétées dans le type d'instrument utilisé.

Secteur de la radiodiffusion

Il est de pratique courante que les lois sur la radiodiffusion établissent la base juridique et les obligations plus larges pour la radio et la télévision. Celles-ci sont généralement complétées par une législation séparée, spécifique aux

élections, qui prévoit des exigences spécifiques pour le contexte électoral. Cela peut d'ordinaire inclure :

- des exigences pour une couverture équitable et équilibrée des candidats et des partis politiques pendant la période de campagne ;
- un système d'accès direct aux radiodiffuseurs pour les candidats et les partis politiques ;
- des dispositions pour une instance indépendante de contrôle chargée de concevoir, préparer et mettre en œuvre les mesures énoncées dans la législation ;
- un calendrier pour le début et la fin d'une période de campagne, y compris dans certains pays une période

de silence qui restreint la couverture médiatique de la campagne avant l'ouverture des bureaux de vote ; et

- des mécanismes de mise en application effective et des sanctions pour le non-respect des dispositions.

Le tableau 6 met en évidence certaines des obligations les plus courantes pour les médias audiovisuels au cours d'un processus électoral.

Presse et autres médias

Les autres types de médias ne rentreront pas dans le cadre législatif qui s'applique au secteur de la radio-diffusion. L'autorégulation est devenue une référence

mondiale pour les médias et un type de régulation important qui reste éloigné à la fois du gouvernement et des autres organes de l'État.

Les outils d'autorégulation, notamment les **codes de conduite** sont largement utilisés pour faire respecter les normes et les bonnes pratiques préconisées dans le journalisme. Au cours des dernières décennies, les OGE ont développé des codes pour définir des normes pour la couverture des élections dans le cadre d'un processus qui inclut des caractéristiques de la co-régulation, en consultation avec les acteurs médiatiques. Cependant, les codes de conduite autorégulateurs devraient

TABLEAU 6 : OBLIGATIONS DE CONTENU POUR LES RADIODIFFUSEURS

Type de média	Exigences légales typiques pour le contenu		Instance de régulation
	Obligations générales	Spécifiques aux élections	
Radiodiffuseurs publics (sur toutes les plateformes, y compris non-linéaires)	Offrir une programmation de grande qualité, impartiale et diversifiée qui reflète la société	Couverture équilibrée et impartiale, accordant un accès équitable à tous les candidats et partis politiques Accès direct pour les candidats et les partis politiques Moratoire sur la couverture de la campagne, le cas échéant	Instance indépendante
Radiodiffuseurs de radio et de télévision terrestres commerciales	Gamme de programmation impartiale et équilibrée avec des obligations pour l'actualité et les affaires publiques	Couverture équilibrée et impartiale, accordant un accès équitable à tous les candidats et partis politiques Parfois, accès direct pour les candidats et les partis politiques Moratoire sur la couverture de la campagne, le cas échéant	Instance indépendante
Radiodiffusion communautaire	Éventail divers de programmes sociaux au service de la communauté locale	Moratoire sur la couverture de la campagne, le cas échéant	Instance indépendante
Radiodiffusion par satellite et par câble (distribution domestique)	Obligations minimales, y compris d'impartialité (même si la diffusion est émise vers un territoire étranger (liaison montante))	Moratoire sur la couverture de la campagne, le cas échéant	Instance indépendante
Radiodiffusion étrangère par satellite (débordement ou liaison descendante)	Aucune juridiction, sauf en cas d'exigences spécifiques d'enregistrement des stations de réception (liaison descendante)	Aucune juridiction, sauf en cas d'exigences spécifiques d'enregistrement des stations de réception (liaison descendante)	Instance indépendante dans le territoire d'émission (liaison montante)

généralement être élaborés par le secteur médiatique lui-même pour assurer la pleine appropriation de ses principes. Il est de pratique courante que, soit les journaux individuels, soit l'industrie de la presse dans son ensemble aient des codes de conduite. Ces outils ont été élargis pour inclure des codes de conduite autorégulateurs pour les opérateurs de téléphonie mobile, les fournisseurs de services internet, ainsi que pour d'autres secteurs connexes comme la publicité.

Les codes de conduite sectoriels présentent un certain nombre d'avantages par rapport aux dispositions légales. Les codes rendent l'industrie responsable de ses propres affaires internes sans ingérence extérieure de l'État. Ils sont rédigés par l'industrie elle-même et sont donc généralement perçus comme ayant une plus grande appropriation et un soutien plus large de la part des médias. Ces codes de conduite :

- fournissent un mécanisme qui permet aux journalistes et aux rédacteurs de fixer des normes éthiques pour les médias qu'ils s'engagent à respecter ;
- promeuvent ces normes journalistiques et éditoriales internes dans la couverture médiatique ;
- préservent l'indépendance des médias vis-à-vis des autorités nationales ; et
- offrent un mécanisme responsable, simple et efficace de gestion des plaintes et, le cas échéant, de correction.

Les codes devraient définir de façon minimale les engagements des journalistes et des rédacteurs sur la base des normes établies telles que la précision, l'équité et l'équilibre. Il convient également de laisser une marge de manœuvre laissant aux journaux la liberté de prendre une ligne politique, tout en faisant une distinction claire entre le traitement de l'actualité et le commentaire (opinion) afin que les lecteurs puissent clairement les distinguer.

■ ACCRÉDITATION DES JOURNALISTES

Les médias voudront couvrir le processus électoral, y compris ses préparatifs et des événements tels que l'enregistrement des électeurs, le scrutin et le décompte. Pour s'assurer que les journalistes ont accès à toutes les phases du processus, les OGE peuvent mettre en place des mesures d'accréditation temporaire afin que les

journalistes puissent accéder aux zones d'accès limité telles que les centres de dépouillement de l'OGE ou les bureaux de vote. Cela contribue à augmenter la transparence des processus, et l'exactitude des informations recueillies par les journalistes sur l'état du processus électoral, ses enjeux et ses résultats. Ce processus d'accréditation devrait être ouvert et non-discriminatoire et inclure les médias privés comme publics, et les radio-diffuseurs aussi bien que les médias écrits. Les OGE devraient également prendre des dispositions pour l'accréditation des journalistes étrangers.

ENCADRÉ 10 : L'AUTORÉGULATION ET LES MÉDIAS EN SIERRA LEONE

Un panel indépendant de surveillance et d'arbitrage des médias (*Independent Media Monitoring and Refereeing Panel - IMMRP*) a été mis en place pour les élections de 2007, à la suite de longues discussions sur le développement d'un code de conduite pour les médias. Ce code a été élaboré par l'Association des journalistes de Sierra Leone avec le soutien du PNUD et de la communauté internationale.

Pour assurer une certaine forme de contrôle auto-régulé, l'IMMRP a formé un comité indépendant de surveillance des médias dans le but de surveiller les activités des médias pendant la campagne et d'assurer le respect des normes du code de conduite. L'IMMRP a visité des stations de radio dans tout le pays, pour faire prendre conscience aux rédacteurs et aux journalistes de leurs responsabilités, et pour encourager des reportages plus justes sur les campagnes électorales. L'IMMRP a également fait des déclarations publiques et offert un mentorat aux jeunes journalistes.

Ces institutions ont joué un rôle important dans la réduction des causes potentielles de conflits entre les médias et les partis politiques, agissant en tant que médiateur à plusieurs occasions clés. Cela a contribué à promouvoir un processus plus pacifique, ce qui est particulièrement important dans un contexte post conflictuel comme celui de la Sierra Leone.

04

Surveillance et contrôle des médias

Le chapitre 4 couvre les questions liées à la surveillance des médias pour assurer le respect de la législation liée aux élections et d'autres exigences en matière de médias. Il examine le rôle de l'instance de surveillance, décrit des outils de surveillance des médias, et met en lumière les bonnes pratiques.

■ STRUCTURES DE CONTRÔLE

Le contrôle peut être effectué par l'organisme indépendant qui réglemente les médias, cependant, dans certains pays, l'OGE remplira ce rôle en ce qui concerne le processus électoral, ou bien une instance indépendante de surveillance des médias sera créée à cet effet. Dans tous les cas, les normes et les principes fondamentaux de contrôle doivent être respectés. Comme indiqué dans l'encadré 11, il s'agit notamment des principes de non-discrimination, d'impartialité, d'indépendance et de responsabilité vis-à-vis du public. En particulier, les décisions devraient être prises sans pression politique ou commerciale. Les instances de contrôle doivent pouvoir être tenues responsables, rester transparentes envers le public et fournir des rapports publics complets réguliers sur leur travail. Leurs décisions devraient aussi être justes et proportionnelles à l'infraction.

ENCADRÉ 11 : PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR LES INSTANCES DE RÉGULATION DE LA RADIO-DIFFUSION (UNESCO)

1. Des garanties juridiques explicites de l'autonomie et de l'indépendance ;
2. des pouvoirs et des responsabilités clairement définis dans la loi ;
3. des membres choisis de manière transparente et démocratique ;
4. un financement adéquat et régulier pour préserver l'indépendance ;
5. une responsabilité vis-à-vis du public ; et
6. la capacité de promouvoir l'équité, la liberté d'expression.

Le modèle de contrôle des médias varie en fonction des traditions juridiques de l'État et du type de médias, mais en général, le contrôle suit les modèles de régulation, d'autorégulation et de co-régulation décrits au chapitre 3.

Modèle 1 : Régulation statutaire

Dans un environnement règlementaire, comme celui utilisé pour le secteur de la radiodiffusion, le contrôle est effectué en utilisant les structures traditionnelles de régulation indépendante. Ces instances sont dirigées par un conseil de commissaires qui donne des directives et supervise un secrétariat et qui statue sur les plaintes relatives aux médias audiovisuels. Le secrétariat est en charge de la gestion et des affaires courantes de la commission.

Un exemple illustratif de division des responsabilités entre la commission et le secrétariat est présenté dans le tableau 7.

Modèle 2 : Autorégulation

L'industrie est responsable de l'établissement des normes et d'assurer qu'elles soient décrites dans un code de conduite, et que les membres de l'industrie se conforment à ces dispositions. Ces codes peuvent être particulièrement efficaces si les dispositions sont élaborées dans le cadre d'une large consultation au sein de l'industrie.

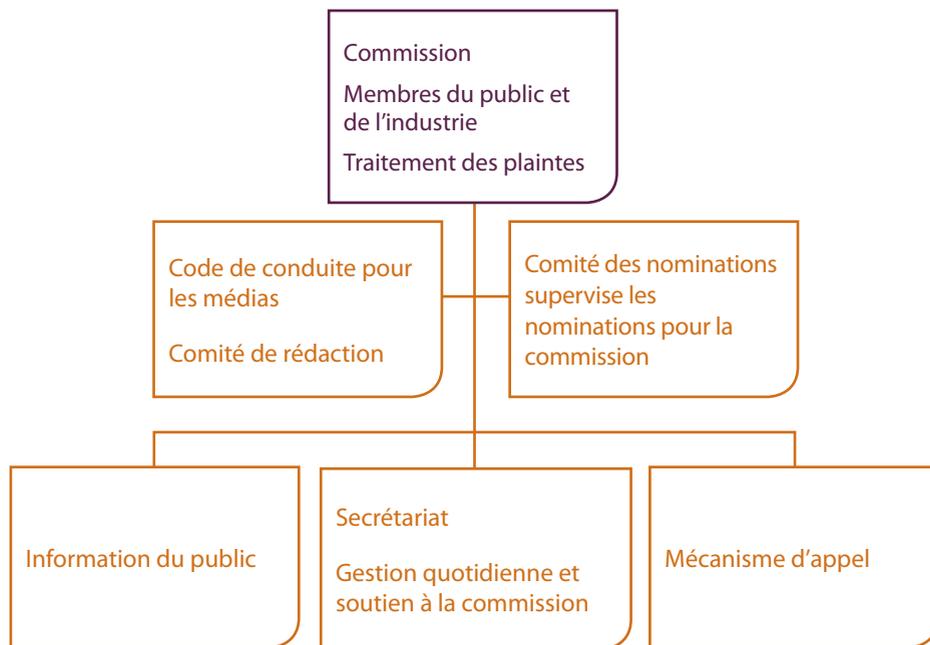
De nombreux modèles se sont développés pour veiller à l'autorégulation. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'organismes sectoriels, de fédérations de l'industrie, de syndicats de journalistes et même de médiateur spécifique à chaque type de médias. Un exemple pour le secteur de la presse, ainsi que les principes fondamentaux de l'UNESCO pour les instances d'autorégulation, sont présentés en figure 2.

Définir clairement les rôles entre le comité et l'exécutif d'une instance d'autorégulation est aussi important que dans toute autre organisation. Généralement, dans une instance d'autorégulation, un exécutif soutient un comité de personnes nommées. Les différents rôles des deux sections sont décrits dans le tableau 8.

TABLEAU 7 : FONCTIONS DU CONSEIL ET DE L'EXÉCUTIF AU SEIN D'UNE STRUCTURE DE RÉGULATION STATUTAIRE

Fonctions du conseil	Fonctions de l'exécutif
Fournit une orientation stratégique à l'exécutif et supervise la mise en œuvre des attributions et des obligations de l'instance de contrôle des médias.	Gère les services chargés de la surveillance des médias et a des pouvoirs décisionnels administratifs et financiers. Définit l'orientation de la gestion de l'organisation et assure l'efficacité opérationnelle et la cohérence au sein du personnel.
Assure la mise en œuvre effective des lois et règlements.	Fournit un cadre opérationnel pour le bon fonctionnement de l'instance de contrôle des médias et assure l'indépendance opérationnelle. Rédige des directives et des documents de consultation et conçoit des mesures pour la mise en œuvre de tout dispositif d'accès direct. Prépare les ordres du jour, conserve les procès-verbaux de réunion et les autres dossiers institutionnels. Conçoit et met en œuvre des programmes de sensibilisation du public.
Se réunit régulièrement pour prendre des décisions sur les plaintes concernant la couverture médiatique des élections.	Reçoit les plaintes et prépare les dossiers et les modalités d'organisation des audiences en ce qui concerne les plaintes. Aide à la rédaction des avis et des jugements en appui au conseil.

■ **FIGURE 2:** EXEMPLE DE STRUCTURE AUTORÉGULATRICE POUR LE CONTRÔLE DU SECTEUR DE LA PRESSE



PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'UNESCO

1. Les organisations médiatiques ont des codes d'éthique clairs ;
2. les codes sont activement distribués et mis à jour ;
3. au niveau sectoriel, des systèmes existent pour entendre les plaintes du public ; et
4. les instances d'autorégulation et les médiateurs de la presse sont indépendants.

■ **TABLEAU 8 :** DIFFÉRENTES FONCTIONS DES CONSEILS ET DES EXÉCUTIFS AU SEIN D'UNE STRUCTURE D'AUTORÉGULATION

Fonctions du conseil de commissaires	Fonctions de l'exécutif
Responsable de la direction et de la supervision du secrétariat.	Les responsabilités comprennent les questions financières et administratives et la gestion des affaires courantes de l'instance d'autorégulation.
Se réunit régulièrement pour prendre des décisions sur les plaintes concernant la couverture médiatique des élections.	Soutient le comité et prépare les ordres du jour, conserve les procès-verbaux de réunion et les autres dossiers institutionnels. Conçoit et met en œuvre des programmes de sensibilisation du public.
	Reçoit les plaintes et prépare les dossiers et les modalités d'organisation des audiences en ce qui concerne les plaintes. Aide à la rédaction des avis et des jugements en appui au conseil.

L'expérience a montré que des conflits d'intérêts peuvent survenir si les membres de la communauté médiatique dominent une telle commission. Pour cette raison, on est passé à la nomination d'un mélange de personnes de la communauté médiatique et de membres extérieurs à la profession issus du public. Comme c'est le cas avec les organismes statutaires, une représentation diversifiée, notamment une parité homme/femme parmi les membres est un critère important.

Un système de vote doit être en place permettant une prise de décision et un traitement des plaintes clairs et transparents.

Modèle 3 : Co-régulation

Dans une certaine mesure, la co-régulation, reflète également une approche coopérative que les instances de contrôle peuvent appliquer à l'industrie des médias pour aider à soutenir les structures d'autorégulation si celles-ci sont fragiles ou ont peu de ressources, sans interférer

avec la liberté des médias et l'approche d'autorégulation. Les structures resteraient les mêmes, et puisque la co-régulation est un mécanisme fondé sur la relation entre deux systèmes de régulation, ceux-ci ne changent pas fondamentalement.

CALENDRIER DU CONTRÔLE

Il y a un certain nombre de tâches essentielles qu'une instance de contrôle des médias devra prendre en compte dans sa planification. Comme indiqué dans le tableau 10, celles-ci commencent par la mise en place de l'instance de surveillance des médias. La planification et les préparatifs faisant partie des tâches de contrôle, les OGE et les décideurs politiques peuvent prévoir une avance dans le temps d'au moins six mois pour que l'instance de contrôle et ses procédures soient en place, avec les observateurs et les journalistes formés, avant le début de phases essentielles du processus, comme l'enregistrement des partis et des candidats.

TABLEAU 9 : LA CO-RÉGULATION ET SES LIENS AVEC D'AUTRES FORMES DE RÉGULATION

Autorégulation	Co-régulation	Régulation statutaire
Code autorégulateur et contrôle par une instance d'autorégulation	 <p>L'interaction et le dialogue renforcent les structures d'autorégulation.</p> <p>Aide à la sensibilisation aux modèles d'autorégulation</p>	Lois et règlements statutaires avec mise en œuvre par une instance indépendante

TABLEAU 10 : EXEMPLE DE CALENDRIER DE CONTRÔLE DES MÉDIAS

Calendrier	Activité
6 mois avant la période de campagne	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer les besoins pour l'instance de contrôle des médias, y compris humains, matériels et financiers. Établir le mandat, la structure organisationnelle, et décider des procédures de prise de décision. Déterminer la composition du conseil et les critères de sélection. Publier les termes de référence de l'instance de contrôle et son organigramme. Rédiger les termes de référence pour le conseil et pour tous les postes du personnel et publier les vacances. Obtenir le financement et l'accord du budget.

Calendrier	Activité
5 mois avant la période de campagne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sélectionner et nommer les commissaires sur la base de critères publiés. ▪ Recruter le personnel du secrétariat à travers un processus concurrentiel fondé sur le mérite. ▪ Établir et équiper le bureau. ▪ Donner une formation initiale aux nouveaux employés et commissaires. ▪ Publier un appel d'offres pour l'externalisation de la surveillance des médias, si nécessaire. ▪ Concevoir des mécanismes de traitement des plaintes et d'auto-surveillance. ▪ Établir des règlements et procédures internes pour la consultation du public. ▪ Approuver les derniers plans d'approvisionnement et le plan de travail pour le contrôle pendant la période électorale. ▪ Publier la vision et la mission de l'instance et développer une fiche d'information sur l'instance. ▪ Consulter la communauté médiatique et les organismes du secteur sur les priorités et les besoins.
4 mois avant la période de campagne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Créer des groupes de liaison et consulter la communauté médiatique et les organismes du secteur des médias sur le code de conduite. ▪ Rédiger les codes et les directives pour les radiodiffuseurs. ▪ Aider la communauté médiatique autorégulée en facilitant la rédaction d'un code de conduite, si nécessaire. ▪ Établir un groupe de liaison avec la fonction publique sur les bonnes pratiques recommandées pour les périodes de campagne. ▪ Concevoir la sensibilisation du public conformément à la stratégie institutionnelle, notamment les informations sur le rôle de l'instance de contrôle des médias, comment et pourquoi se plaindre, et les informations générales importantes. ▪ Établir des canaux pour recevoir les plaintes du public. ▪ Assurer la formation des médias sur la tenue des registres sur les contenus politiques dans les rédactions, si nécessaire pour le système de surveillance autorégulateur. ▪ Assurer la formation des enquêteurs sur les bonnes pratiques dans le traitement des plaintes. ▪ Sélectionner les organisations/entreprises de surveillance des médias en cas de sous-traitance. ▪ Fournir des services consultatifs à la communauté médiatique, si nécessaire, sur les bonnes pratiques et les normes techniques pour la programmation, notamment pour les retransmissions en direct.
3 mois avant la période de campagne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publier le code de conduite pour les médias audiovisuels et promouvoir ses dispositions dans le domaine public. ▪ Lancer la sensibilisation du public sur les plateformes médiatiques clés, pour promouvoir le processus de traitement des plaintes. ▪ Concevoir des systèmes clairs d'étiquetage des programmes en fonction du contenu en coopération avec la communauté médiatique. ▪ Publier, pour la consultation publique, le projet de directives pour l'accès direct et pour le système de messages électoraux des partis, y compris les méthodes de calcul de temps d'antenne. ▪ Parvenir à un accord avec les radiodiffuseurs sur le système pour fournir un accès et sur les coûts de la publicité politique commerciale.
2 mois avant la période de campagne	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Publier des brochures d'information pour soutenir le code de conduite, y compris des directives et des éclaircissements pour les radiodiffuseurs. ▪ Finaliser les détails des directives pour le système de messages électoraux des partis et la publicité politique commerciale, y compris les méthodes de calcul de temps d'antenne.

TABLEAU 10 (SUITE)

Calendrier	Activité
1 mois avant la période de campagne	<ul style="list-style-type: none"> Intensifier le programme de sensibilisation du public et établir une ligne de contact pour les plaintes. Offrir des séances d'information régulières pour les rédacteurs, les journalistes et les groupes de liaison. Commencer la surveillance indépendante des médias et la tenue des registres d'autorégulation avant la période de campagne.
Périodes de campagne, scrutin et résultats	<ul style="list-style-type: none"> Lors de la publication de la liste certifiée des candidats, distribuer les calculs finaux de temps d'antenne pour les messages électoraux des partis. Prendre en charge et traiter les plaintes reçues. Continuer le programme de sensibilisation en soulignant les standards attendus de la part des médias et le processus de traitement des plaintes. Promouvoir les bonnes pratiques en matière de campagne et de communication des résultats. Assurer une interaction régulière avec la presse en communiquant des renseignements sur les plaintes prises en charge. Tenir des réunions régulières avec les médias et les organismes de l'industrie des médias. Poursuivre la surveillance des médias et la rédaction de rapports et, le cas échéant, procéder à des contrôles ponctuels sur la tenue des registres d'auto-surveillance par les radiodiffuseurs. Continuer le processus en cours de traitement des plaintes en maintenant des audiences régulières des commissaires. Traitement complet de toutes les plaintes avant l'annonce des résultats définitifs.
Période postélectorale (2 mois)	<ul style="list-style-type: none"> Organiser des consultations et recueillir les réactions et commentaires des médias et des organismes de l'industrie. Publier un rapport de synthèse sur les plaintes reçues et jugées. Publier un rapport de performance avec des recommandations.

■ SURVEILLANCE (MONITORING) DES MÉDIAS

La surveillance à des fins de conformité est une activité courante des instances de régulation. Utilisée de façon professionnelle, la surveillance peut apporter une approche utile fondée sur des données concrètes permettant de mesurer l'équilibre et l'impartialité de la couverture médiatique ainsi que le respect des règles. Elle peut à la fois détecter et empêcher les problèmes grâce à son analyse quantitative et qualitative.

L'analyse quantitative mesure la quantité totale de temps consacré par les médias à la couverture de certains acteurs ou thèmes choisis. L'analyse qualitative évalue si la couverture ou le programme a une tonalité positive, négative, ou neutre. Ce type de surveillance peut également aider les médias à réfléchir sur leur propre couverture et leurs décisions éditoriales afin qu'ils puissent corriger tout déséquilibre identifié dans leur couverture globale.

Il existe deux options principales pour la surveillance des médias. La première est **l'analyse de contenu** (communément appelée « la surveillance des médias »). Cela est devenu une activité électorale commune menée par une multitude d'acteurs différents, y compris les OGE, les observateurs électoraux et les organisations de la société civile. Elle consiste à analyser la programmation des radiodiffuseurs pour évaluer quantitativement la couverture que chacun des candidats et des partis politiques reçoit pendant une période déterminée. Cela procure aux OGE et aux instances de contrôle une information empirique à utiliser dans leur examen. Une synthèse des étapes méthodologiques pour mettre en place un programme de surveillance des médias est présentée en annexe 2.

La seconde option pour la surveillance est d'examiner les dossiers et les registres de chaque radiodiffuseur sur leur couverture des différents candidats et partis politiques. Un aperçu des besoins en matière de tenue des registres par les médias est disponible en annexe 3.

médias

La surveillance des médias est une technique d'analyse de contenu qui fournit un ensemble objectif et cohérent d'outils pour mesurer la production médiatique. Elle vise à dégager des tendances concernant la couverture médiatique des candidats et des partis politiques, et le respect de leurs obligations par les médias. Elle peut aussi servir de système d'alerte précoce pour identifier tous les incidents de langage dans les médias qui sont perçus comme dépassant les limites acceptables.

La surveillance est un outil important pour les OGE et les autres acteurs soucieux d'un processus crédible et équitable. En plus de contrôler la conformité et l'accès, elle peut aider à identifier les tendances dans l'agenda politique et à mesurer certains facteurs tels que la parité homme/femme dans la couverture des candidats, qui est un élément important étant donné que les femmes candidates reçoivent souvent moins d'attention médiatique que leurs homologues masculins. Elle couvre également des facteurs tels que la différence dans la couverture médiatique des partis/candidats au gouvernement par rapport à celle des partis/candidats de l'opposition ou minoritaires.

La surveillance des médias est aussi un élément très important du système d'alerte précoce en cas de problèmes potentiels au sein même du processus – parce qu'elle reflète le niveau de satisfaction des parties prenantes aussi bien par rapport à la gestion du processus que par rapport à la qualité de ses différentes composantes, telles que la participation, l'inclusion, la confiance et l'acceptation des résultats. Surtout, elle peut également permettre d'identifier des incidents de discours incendiaire qui pourraient générer des conflits ou nourrir la violence durant le processus. Savoir ce que les médias couvrent et comment ils couvrent ces questions constitue une part importante de la gestion électorale, même si le rôle de contrôle des médias est joué par un autre organisme que l'OGE lui-même.

■ PROMOUVOIR DE BONNES PRATIQUES AUPRÈS DES MÉDIAS

Les instances de contrôle, et en particulier l'OGE, devraient travailler avec les médias pour prévenir les problèmes avant qu'ils ne surviennent. Il peut s'agir d'encourager un plus grand respect et une meilleure compréhension des règles et des normes relatives aux élections, et une

plus grande utilisation des outils d'autorégulation qui se trouvent hors du cadre réglementaire d'une instance indépendante de contrôle. La co-régulation peut aider les industries directement dans la résolution des problèmes communs, afin d'accroître la capacité des médias à respecter les normes ou les exigences légales.

Une telle forme de prévention coopérative peut jouer un rôle crucial en aidant les médias : à soutenir les rédacteurs et les journalistes dans le maintien de standards journalistiques élevés, à encourager des normes techniques cohérentes, ainsi qu'à soutenir le développement d'outils d'autorégulation. Cela peut être particulièrement bénéfique lorsque la communauté médiatique manque de structures sectorielles robustes ou lorsque les normes professionnelles sont sous-développées ; et cela peut permettre de renforcer (1) les compétences pour la formation journalistique et les normes techniques ; ainsi que (2) l'appui technique pour soutenir le développement des codes, des plateformes de dialogue et des mécanismes d'autorégulation.

Il s'agira également d'une assistance en matière de formation et de focalisation des campagnes d'information du public autour des principes démocratiques tels que le pluralisme politique, la tolérance et la liberté d'expression.

Formation

La responsabilité première de la formation sur les questions liées aux élections pour les journalistes devrait rester celle de l'industrie des médias et des institutions de formation spécialisées. De nombreux médias auront déjà des programmes internes de perfectionnement du personnel qui peuvent être adaptés pour inclure des questions et des procédures électorales. Sur le plan de la formation, les OGE et les instances de surveillance des médias peuvent agir pour :

- soutenir la consultation des médias sur les besoins de formation connexes dans la période pré-électorale ;

- rassembler différents secteurs de l'industrie médiatique, y compris les journalistes indépendants, pour développer des programmes de formation et des contenus pour le matériel de formation qui reflètent les bonnes pratiques dans les différentes parties du processus électoral, et en particulier dans des domaines tels que la communication des résultats et la communication sur les sondages d'opinion ;
- mettre en évidence les enseignements tirés d'expériences antérieures et favoriser l'échange de bonnes pratiques à travers toute l'industrie des médias en matière de couverture médiatique des élections et d'accès équitable aux installations médiatiques ;
- s'assurer qu'un code de conduite pour les médias est développé et intégré dans les programmes de formation des médias ;
- fournir aux médias des formateurs et/ou des experts sur le processus électoral et ses procédures, et partager au plus tôt la documentation d'information du public et d'éducation des électeurs avec la presse pour s'assurer qu'elle soit utilisée dans la formation et qu'elle soit largement diffusée ;
- favoriser une meilleure compréhension des normes technologiques dans les studios, telles que la transmission en direct et la technologie d'appel pour aider les producteurs à surveiller le ton et la nature des commentaires des appels en direct, et l'équipement de catalogage des enregistrements et de la bibliothèque de programmes ;
- contribuer au développement d'un système commun pour l'auto-surveillance des contenus dans les rédactions, pour aider les décideurs éditoriaux à maintenir un équilibre dans les grilles de programmes ;
- encourager les médias à partager des programmes de formation relatifs aux élections et à financer ceux-ci sur la base de la taille et des revenus de chaque entreprise médiatique ; et
- s'assurer que la formation couvre les rédacteurs aussi bien que les journalistes et soit équilibrée en ce qui concerne les participants (hommes/femmes, médias publics/privés, presse/audiovisuel, etc.).

Faciliter les efforts d'autorégulation des médias pendant le processus électoral

Les OGE et les instances de contrôle des médias peuvent jouer un rôle efficace pour aider le secteur médiatique à développer des outils pour l'aider à réguler et contrôler son propre comportement au cours du processus. Pour ce qui est de l'élaboration d'outils, une instance de contrôle peut :

- aider l'industrie des médias à déterminer des critères pour désigner clairement les contenus liés à la campagne et au processus électoral. Cela pourrait inclure un étiquetage du contenu éditorial de la programmation, des messages électoraux des partis et des formats de publicité commerciale, ainsi que des avis de non-responsabilité ;
- fournir une plateforme au secteur médiatique facilitant d'une part l'élaboration de codes de conduite autorégulateurs lors de la couverture médiatique des élections, et d'autre part l'établissement de normes et principes éditoriaux à respecter ainsi que de mesures de surveillance susceptibles d'aider les médias à surveiller le respect de ces références ;
- offrir une plus grande clarté sur les dispositions juridiques qui affectent la couverture médiatique des élections et garantir des règles claires et précises permettant aux médias de répondre facilement aux exigences telles que l'équilibre de la couverture ;
- faire la liaison entre les médias et les partis politiques et les candidats si nécessaire pour le bon fonctionnement des dispositifs d'accès direct aussi bien commerciaux que non-commerciaux ; et
- fournir une plateforme permettant aux groupes de consultation et de liaison au sein de l'industrie des médias de délibérer sur les questions liées aux normes programmatiques relatives aux élections.

05

Processus de traitement des plaintes liées aux médias

Le chapitre 5 détaille le processus de traitement des plaintes relatives à des problèmes identifiés dans les médias, ainsi que les principes, les processus et les structures impliqués dans la gestion efficace et transparente de ces plaintes.



Près de la moitié des OGE à travers le monde servent d'organe de recours de première instance pour le contentieux électoral. En conséquence, un nombre important d'entre eux sont aussi chargés de statuer sur des plaintes liées aux médias.²⁰ La façon dont l'OGE, ou toute autre instance de contrôle des médias, gère ces plaintes est déterminante pour assurer un processus inclusif et crédible.

Il n'y a pas de modèle unique pour le traitement des plaintes liées aux médias étant donné que ces processus sont façonnés par les contextes et cadres juridiques nationaux. Cependant, il existe des valeurs fondamentales permettant une gestion efficace et responsable des plaintes comme indiqué dans le tableau 11. Notamment, il est important que les principes d'indépendance et de responsabilité vis-à-vis du public soient garantis au cours de la procédure, car le traitement de ces plaintes relève souvent du recours administratif ou autorégulé.

En règle générale, une plainte doit être déposée dans un délai limité suivant la publication du contenu contesté. Il est également important d'être précis quant à savoir si un plaignant doit être personnellement impliqué dans l'objet de la plainte ou si les plaintes déposées par des tiers sont recevables. La plainte doit être déposée directement auprès de l'OGE ou de l'instance de contrôle des médias. Un bon système de transmission peut être mis en place afin de s'assurer que la plainte, où qu'elle soit d'abord déposée, trouve son chemin vers le service compétent. Le processus de traitement des plaintes ne doit pas se politiser. Une distinction claire doit être faite entre les

TABLEAU 11 : VALEURS CENTRALES D'UNE INSTANCE DE RECOURS

Valeurs fondamentales	Actions Requises
Impartialité	Prendre des décisions de manière impartiale et objective, libres de tous intérêts politiques ou commerciaux.
Transparence	Assurer la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public à travers la publication et l'explication des décisions en temps voulu.
Délai raisonnable	Prendre en charge et statuer sur toute plainte en temps voulu, compte tenu de la durée limitée d'une période de campagne électorale.
Inclusivité	Permettre à toutes les parties à un différend d'être représentées à une audience sans discrimination, et prendre des décisions sur la base de motifs clairs et transparents.
Accessibilité	Offrir des procédures de traitement des plaintes accessibles, ouvertes au public et aux membres des médias et qui soient clairement compréhensibles.
Public averti	Sensibiliser le public au processus de traitement des plaintes et aux droits du public en la matière, à travers des efforts de promotion et des campagnes publiques.
Recours effectif	Offrir une réparation de manière rapide, efficace et proportionnée à l'infraction commise, là où les cas le demandent.
Droit de faire appel	Garantir le droit de faire appel auprès d'une autorité supérieure (comme les tribunaux) pour tous les verdicts.

décideurs (généralement un conseil) et le secrétariat technique qui va gérer les plaintes comme détaillé précédemment dans le tableau 7. Les processus de traitement des plaintes doivent être bien définis, transparents et responsables, et toujours prévoir un droit d'appel pour les parties impliquées dans le litige ou la plainte.

Le personnel du secrétariat devrait être composé de professionnels recrutés au mérite, employés pour la durée du processus. Leur rôle est de recevoir les plaintes, de préparer les dossiers et de soumettre aux délibérations du conseil des recommandations sur chacun des cas. Le secrétariat devrait également lancer des campagnes de sensibilisation du public pour expliquer le but de l'instance et expliquer comment et pourquoi porter plainte. Le rôle du conseil est d'établir les politiques du processus de traitement des plaintes, et d'entendre les plaintes et de les trancher. Il supervise également le travail du secrétariat et représente l'institution auprès des médias.

■ ÉTAPES CLÉS DU PROCESSUS RÉGLEMENTAIRE DE TRAITEMENT DES PLAINTES LIÉES AUX MÉDIAS

Les principales étapes de la conception d'un mécanisme de traitement des plaintes sont décrites ci-dessous :

Étape 1 : Réception et accusé de réception des plaintes. Habituellement, le plaignant envoie par écrit à l'instance de contrôle les détails de sa plainte. La plainte peut également contenir une copie de la publication qui fait l'objet de la plainte ou celle-ci peut être demandée auprès de l'organe médiatique visé. Cela peut être la copie d'un article ou, s'il s'agit de radio ou de télévision, d'un enregistrement de l'émission en question ou sa transcription littérale, accompagnée d'une description claire de la plainte et de la raison pour laquelle le plaignant pense avoir un intérêt direct dans une décision de l'instance de contrôle.

Suite à cette soumission, l'instance de contrôle accuse réception et remet au plaignant toute l'information et la documentation essentielles sur la façon dont la plainte sera traitée. À ce stade, un dossier est ouvert, précisant la nature et les détails d'une telle plainte. Dans le même temps, la personne physique ou morale faisant l'objet de cette plainte devrait être informée qu'une plainte a été déposée et un bref résumé de la nature de cette plainte devrait lui être transmis.

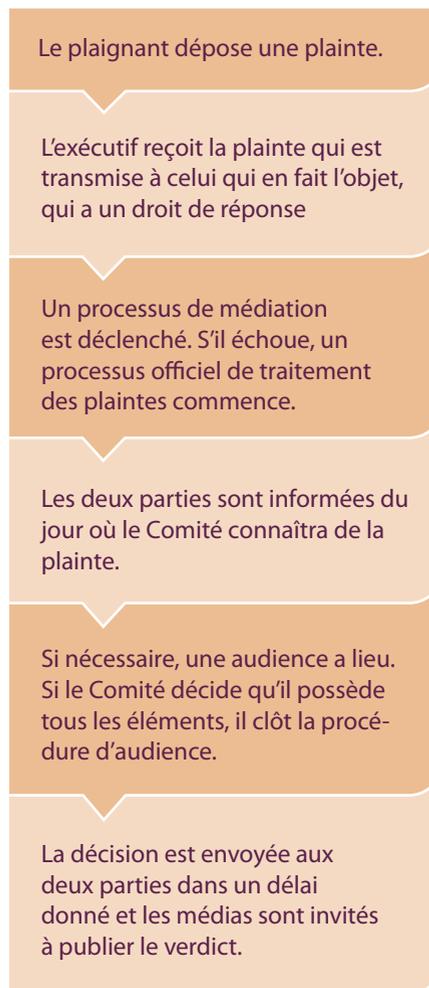
Étape 2 : Évaluation de la plainte par une unité chargée des plaintes ou un enquêteur qui décide si la plainte justifie une enquête. Si c'est le cas, une enquête officielle est menée afin de déterminer si la plainte était justifiée et de recueillir toutes les informations et les preuves disponibles.

Étape 3 : Afin de résoudre le problème, une médiation entre les deux parties est normalement proposée comme solution initiale. Si cela échoue, le processus formel de traitement des plaintes se poursuivra. L'instance de contrôle peut aider à faciliter le processus de médiation et encourager le règlement des différends à ce niveau par le biais d'un médiateur.

Étape 4 : Réponse du défendeur, à qui il est demandé de répondre aux allégations formulées contre lui dans un délai limité. Une fois cette réponse reçue, une copie est envoyée au plaignant. Dans le même temps, si une audience est jugée nécessaire, une date peut être fixée et les parties notifiées. En principe, les plaintes sont traitées dans l'ordre où elles sont reçues et se voient allouer le premier créneau disponible à l'audience suivante ; cependant, après une évaluation initiale fondée sur la gravité et la disponibilité des parties, une hiérarchisation peut également être envisagée.

Étape 5 : En vue de leur examen par le conseil d'administration, les enquêteurs et le conseiller juridique préparent les dossiers, avec tous les éléments nécessaires pour permettre aux commissaires d'évaluer l'affaire sur le fonds, y compris leurs recommandations et un résumé de l'interprétation des dispositions légales ou du code applicables. Une audience peut être tenue, si nécessaire, dans un lieu accessible aux deux parties de la plainte.

■ **FIGURE 3: PROCESSUS STATUTAIRE
TYPE DE TRAITEMENT
DES PLAINTES**



Lors des séances, les commissaires doivent également constituer un quorum. Celui-ci peut être spécifique aux audiences, et les parties à la plainte devraient avoir le droit d'assister à la procédure et d'y être entendues. Si les commissaires concluent sur la base des seuls documents (notamment l'avis de plainte et la déclaration de la défense), alors une audience n'est pas forcément nécessaire et la plainte pourrait être close et le jugement émis.

Étape 6 : Examen des preuves et prise de décision après l'audience. Cela se fait habituellement à la majorité des voix. Les parties sont ensuite informées de la décision, qui devrait rapidement être publiée dans le domaine public. Les parties devraient aussi, à ce moment-là, être informées de leur droit de faire appel contre la décision et de la procédure pour le faire. Les recommandations pour des mesures visant à donner réparation et toutes autres mesures applicables devraient également être énoncées dans la décision.

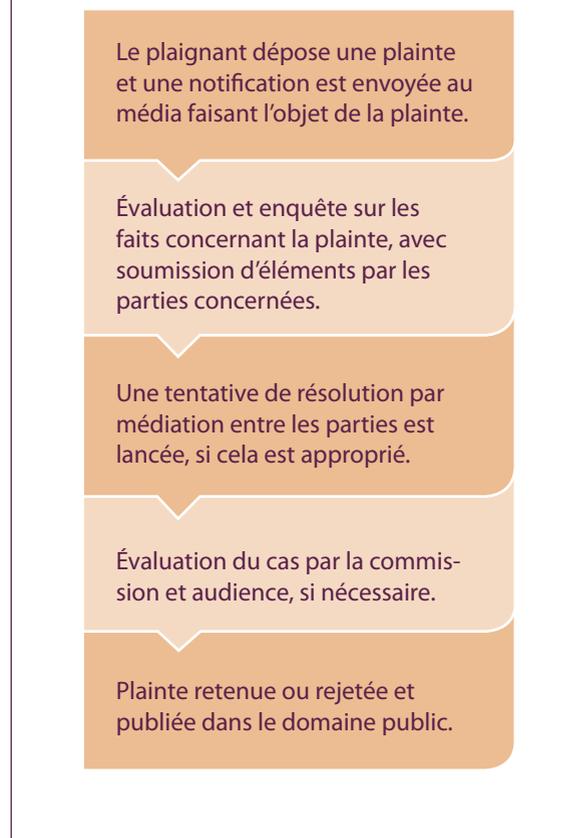
■ **SYSTÈME DE TRAITEMENT DES PLAINTES AUTORÉGULÉ**

Les systèmes de traitement des plaintes autorégulés ont évolué avec beaucoup moins de pouvoirs que ceux liés au contrôle statutaire et aux radiodiffuseurs. Cela signifie qu'il y a beaucoup plus de variantes de modèles d'autorégulation, même au sein d'un même pays, et, plus important encore, que les différents pouvoirs de sanction sont moins nombreux et moins intrusifs sur la liberté d'expression en général.

Comme souligné dans la figure 4, le processus de traitement des plaintes dans un modèle d'autorégulation nécessite moins d'étapes et de niveaux de processus formel, mais il comprend également des mécanismes de responsabilité vis-à-vis du public pour garantir la transparence.

Bien que la conception du processus soit extrêmement importante dans les deux cas, si le public n'est pas au courant qu'il a la possibilité de déposer plainte, la valeur des deux systèmes restera minime. Les mécanismes fondés sur la demande sont un élément important pour assurer une compétition équitable. Avant la campagne électorale, l'instance de contrôle devrait mettre en œuvre un bon programme d'information du public afin de le sensibiliser à l'existence de l'instance de contrôle et de promouvoir l'utilisation de son processus de traitement des plaintes. Cela aidera à prévenir les abus des médias ainsi qu'à faire respecter les normes relatives aux élections.

■ **FIGURE 4: SYSTÈME TYPE DE TRAITEMENT DES PLAINTES AUTORÉGULÉ**



06

Pénalités et sanctions administratives

Le chapitre 6 traite de la question des pénalités et sanctions administratives pour la violation des codes de conduite et de la réglementation des médias. L'objectif de mettre en place un système pour assurer une couverture équilibrée et un accès équitable aux médias pendant la campagne électorale est compromis si ses dispositions sont systématiquement ignorées. Pour assurer le respect des normes établies, les instances de contrôle des médias sont dotées d'une forme de pouvoir de sanction. Qu'il s'agisse du pouvoir de publier une déclaration reconnaissant une violation, dans le cadre de l'autorégulation, ou des pouvoirs plus punitifs liés à l'industrie de la radiodiffusion, les sanctions peuvent servir d'outil approprié de réparation et de dissuasion.

Les principes de base concernant les sanctions comprennent :

- Les sanctions ne devraient être appliquées que par un organisme indépendant ou par les tribunaux à la suite d'une enquête ouverte et transparente, respectant les droits de toutes les parties à être représentées. Il devrait toujours y avoir un mécanisme d'appel.
- Il devrait être clairement établi que des exigences légales ou contractuelles n'ont pas été respectées.
- La sanction devrait être proportionnelle à l'infraction ou au niveau de préjudice, clairement énoncée, et administrée par un organisme indépendant libre de toute influence politique.

■ PROCÉDURES DE SANCTION

Médias audiovisuels

Le processus de sanction pour les radiodiffuseurs suit généralement les étapes suivantes :

- transmettre au radiodiffuseur un résumé de la décision selon laquelle il aurait manqué à certaines obligations ;
- fournir au radiodiffuseur tous les détails des violations ;
- informer le radiodiffuseur de ses droits de représentation dans l'affaire avant que la sanction ne soit décidée ;
- examiner les preuves et les recommandations de l'enquêteur sur le type de sanction à appliquer ;

- convoquer une audience si nécessaire pour permettre au radiodiffuseur d'expliquer sa position quant aux violations ;
- décider si des sanctions sont appropriées et de quel type ;
- transmettre la décision au radiodiffuseur, en énonçant clairement les raisons de la sanction et en incluant une information sur le droit du radiodiffuseur à faire appel ; et
- publier la décision et les sanctions dans le domaine public pour garantir la transparence.

Modèle autorégulateur

Dans ce modèle, la médiation est presque toujours le meilleur mécanisme pour trouver une solution entre les parties concernées. Une simple correction au contenu incriminé, publiée à un emplacement approprié, est souvent suffisante pour clore un problème qui a généré une plainte. De même, il y aura inévitablement des cas où les parties ne peuvent s'entendre sur une résolution et où un processus formel de plainte sera engagé. Il y aura aussi d'autres cas d'infractions répétées, persistantes et même délibérées aux dispositions légales, et ceux-ci peuvent exiger des sanctions devant être émises par les instances de contrôle responsables du secteur des médias.

Dans ces cas, l'instance de contrôle autorégulé suivra les procédures décrites dans ses règlements et imposera des sanctions en conséquence. Il est recommandé de prévoir le droit de faire appel contre toute décision au sein de l'instance de régulation. La conclusion du cas sera publiée dans le domaine public.

SANCTIONS

Il existe une gamme de sanctions courantes à la disposition des instances administratives de contrôle. Avant de recourir à ces sanctions, il est essentiel de trouver un équilibre entre le droit à la liberté d'expression et le droit à l'information du public, avec la nécessité de maintenir des normes dans la radiodiffusion. La sanction choisie devrait être la moins intrusive possible dans ses effets sur la liberté d'expression, offrir une réparation adéquate et être proportionnée à l'infraction dans son contexte. Les sanctions possibles sont les suivantes :

Publication d'une correction et arbitrage

Le droit à une correction pour les incidents impliquant des radiodiffuseurs et télédiffuseurs devrait toujours être garanti car il s'agit du mécanisme le plus approprié pour offrir réparation. Ce droit n'exclut pas la possibilité de poursuivre d'autres formes de réparation.

C'est une convention largement répandue dans les systèmes d'autorégulation que la correction en cas d'erreur devrait être la principale, et dans de nombreux cas, la seule, forme de sanction. Les codes de conduite devraient établir clairement les motifs pour une correction par les journaux et les éditeurs en ligne. L'énoncé des décisions de l'instance de contrôle sur des violations de codes ou règlements devrait aussi être publié ainsi que les avertissements à des journalistes ou des organes de presse.

Imposition d'une sanction financière

Les sanctions financières peuvent être une incitation efficace au respect des règles. Le montant des pénalités devrait être clairement énoncé dans la législation ou la réglementation et le montant exigé devrait être proportionnel à l'infraction. Un certain nombre de facteurs sont à prendre en considération pour déterminer le montant, notamment :

- le niveau de dommage causé par la diffusion du programme qui a violé les directives ou les dispositions légales ;
- la fréquence de diffusion du contenu ;

- l'intention du radiodiffuseur et les tentatives menées par celui-ci pour remédier à la situation, après avoir pris conscience qu'une infraction ou une violation avait eu lieu ;
- la proportionnalité de la sanction, en tenant compte des revenus financiers du radiodiffuseur qui a violé les directives ou les dispositions légales.

Interdiction de rediffuser un programme

Une instance de contrôle peut être en mesure de demander qu'un programme ou un extrait de programme en violation ne soit pas rediffusé. Dans un tel cas, le contenu qui est en violation des normes peut être interdit. Cette exigence devrait être étroitement définie et ne pas s'appliquer à l'ensemble du programme dans le cas d'un extrait ou d'une série de programmes.

Réduction de la durée de la licence et suspension de licence

Il est peu probable que les instances temporaires de contrôle des médias aient le pouvoir de suspendre ou de résilier la licence d'un radiodiffuseur. Cette option ne serait considérée que dans le cas des violations les plus graves et les plus persistantes des dispositions légales ou des exigences contractuelles. Cela s'applique également à la suspension des opérations d'un radiodiffuseur.

SANCTIONS RELATIVES AUX PROPOS HAINEUX/DIFFAMATOIRES ET AUX VIOLATIONS DE LA VIE PRIVÉE

Ces types de problèmes sont traités par l'instance de contrôle des médias ou par la justice en fonction des statuts juridiques et des principes de légitimité, de nécessité et de proportionnalité. Le type et l'étendue des sanctions sont aussi généralement précisés par le cadre juridique. Le droit de faire appel en temps opportun des décisions publiées dans le domaine public est toujours garanti.

Les contenus qui ont été jugés diffamatoires ou violant les droits de manière inacceptable dans d'autres domaines où des restrictions peuvent s'appliquer, peuvent être interdits de republication ou de rediffusion selon le cas. Ces interdictions devraient être définies de façon étroite et ne limiter aucune forme légitime de parole.

Dans les cas de diffamation, les dommages et intérêts devraient être calculés sur la base des dommages à la réputation du plaignant plutôt que comme des mesures punitives contre l'auteur, sauf en cas de mauvaise foi, lorsque des mesures supplémentaires peuvent sembler appropriées. Il en va de même pour les infractions à la vie privée, pour lesquelles les dommages et intérêts devraient être proportionnés et seulement chercher à réparer les torts causés par l'intrusion.

07

Médias en ligne, internet et contenus mobiles

Le chapitre 7 soulève les questions posées par les nouveaux médias, y compris l'internet et les contenus distribués par les réseaux de téléphonie mobile. La multiplication des plateformes par internet, satellite et téléphonie mobile dans les deux dernières décennies a ouvert des possibilités accrues pour l'échange d'information et la liberté d'expression à travers le monde. L'accès à ces technologies reste très inégal, en particulier pour les communautés rurales, les pauvres et les femmes. Cependant, les réseaux de téléphonie mobile couvrent maintenant le monde entier avec de larges niveaux de couverture et un nombre croissant d'abonnés. La diffusion par internet augmente aussi et les radiodiffuseurs par satellite couvrent des continents entiers, créant des outils de communication uniques, et parfois innovants.



Ces technologies sont de plus en plus utilisées pendant le processus électoral, aux côtés des médias traditionnels. Cela comprend les sites internet, les blogs, les minimessages (SMS) de campagne, les minimessages de masse et les médias sociaux des candidats et des tiers. L'utilisation de plateformes nouvelles et innovantes par les acteurs politiques, civils et autres, tels que les observateurs électoraux, soulève un large éventail de questions concernant le contrôle.

Les principes internationaux relatifs à la liberté d'expression sont appliqués à l'introduction des nouvelles technologies médiatiques. Cela exige souvent le développement de paramètres différents et d'outils nouveaux et appropriés.

Dans un secteur de l'information et de la technologie très innovant, les principes du contrôle devront évoluer avec la technologie et les tendances afin de relever les nouveaux défis. Le chapitre 7 traite des questions liées à la réglementation et au contrôle des nouveaux médias dans le cadre du processus électoral.

■ DÉFIS DU CONTRÔLE

Les nouveaux médias de l'internet et de la téléphonie mobile posent de nouveaux défis fondamentaux de contrôle aux OGE et aux instances de surveillance des médias. Ce sont des technologies dotées de fonctionnalités uniques pour transmettre instantanément des informations et des opinions à travers les frontières territoriales et elles présentent par conséquent des



ENCADRÉ 12 : INNOVATION ET UTILISATION DU LOGICIEL LIBRE *USHAHIDI* POUR LA COMMUNICATION DE RAPPORTS EN TEMPS RÉEL

Après des élections contestées en 2007 qui ont déclenché une vague étendue de violences post-électorales au Kenya, un groupe de concepteurs de logiciels bénévoles a développé la plateforme *Ushahidi*, une plateforme en ligne innovante qui utilise les nouvelles technologies pour aider les citoyens à disséminer et à partager des nouvelles et des informations.

L'intention initiale d'*Ushahidi* était de fournir une plateforme en ligne où les membres du public pouvaient envoyer des informations et faire rapport sur les incidents de violence dans le pays, en utilisant principalement les messages (SMS), mais aussi le courrier électronique ou l'internet.

Les données reçues étaient vérifiées par les OSC locales et publiées sous forme de cartes de géolocalisation des données, en utilisant la cartographie Google accessible au public. Ce service était d'autant plus important que le gouvernement kenyan avait émis une interdiction controversée de diffusion en direct, affectant la couverture de ces incidents par la télévision et la radio.

Depuis sa création, la plateforme *Ushahidi* a été utilisée dans différentes initiatives au Kenya et au-delà. Au Kenya, les OSC et leurs partenaires, y compris le PNUD, ont utilisé des variantes de cet outil pour promouvoir la transparence électorale. Elle a été utilisée pour identifier les points chauds et fournir des systèmes d'alerte précoce en cas d'incidents, permettant de cibler les mesures de renforcement de la confiance sur les communautés où les tensions étaient les plus élevées.

Au niveau mondial, le logiciel a été utilisé pour soutenir les efforts d'observation au Liban, au Mexique, au Nigeria et dans d'autres pays. Cela a permis aux observateurs de signaler en temps réel les incidents ou anomalies constatés lors des étapes clés du processus, permettant aux OGE de réagir aux problèmes avant qu'ils ne dégénèrent et de renforcer la transparence et la responsabilité du processus.

La faculté de la plateforme à recueillir des informations auprès du public en utilisant les messages (SMS), et sa capacité à cartographier les incidents en temps réel sur une plateforme accessible en ligne, commencent seulement à être explorées et démontrent le rôle positif que les nouvelles plateformes médiatiques peuvent jouer dans le soutien à un processus électoral pacifique et crédible.

opportunités uniques pour la couverture électorale, l'accès aux médias et l'information des électeurs. Les contenus en ligne et mobiles se développent à un rythme exponentiel. Cette croissance offre aux partis politiques des opportunités sans précédent pour solliciter les électeurs d'une manière plus ciblée et plus nuancée. Les plateformes de nouveaux médias offrent des possibilités uniques aux électeurs d'accéder aux informations sur les candidats, les politiques et le vote. Les nouveaux médias remettent aussi en cause les concepts existants de contrôle des médias et exigent une redéfinition de

certaines délimitations des règles régissant les médias, tout en continuant de répondre au fonctionnement des médias traditionnels.

Des médias tels que les plateformes internet et mobiles ne peuvent pas être classés de la même manière qu'un radiodiffuseur, un journal ou un support d'interaction individuelle, comme une ligne de téléphonie fixe. À certains égards, ils conservent des caractéristiques de toutes ces formes de médias traditionnels, mais ils sont, surtout, uniques à d'autres égards.

liberté

« Les droits dont les personnes jouissent hors ligne doivent également être protégés en ligne, en particulier le droit de toute personne à la liberté d'expression qui est applicable sans considérations de frontières et par le moyen de son choix. »

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Résolution 20/8, 2012.

Dans un domaine aussi fluide que l'internet, des outils développés aujourd'hui peuvent rapidement devenir superflus, et comme ceux-ci évoluent tout le temps, les OGE et les instances de contrôle devront ajuster leurs approches en fonction de leur développement.

En outre, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression a souligné que les délimitations de l'internet sont fondamentalement différentes de celles des médias traditionnels, et même lorsque des mesures sont en place pour des restrictions applicables aux médias traditionnels, elles peuvent ne pas être applicables de la même manière en ligne et, par conséquent, pourraient être disproportionnées.²¹

L'article 19 du PIDCP protège toutes les formes de parole sur toutes les plateformes internet, y compris sur les sites internet, les espaces de dialogue en ligne, les blogs et dans les courriels ainsi que pour toute autre forme de communication comme c'est la norme pour les médias hors ligne. Cela s'applique également au discours télé-chargé vers des appareils de téléphonie mobile. Les contenus mobiles couverts par l'article 19 incluent les contenus fournis par l'opérateur de téléphonie mobile ou par un fournisseur de contenu tiers, sous contrat avec cet opérateur, y compris les minimessages de masse, la messagerie, les minimessages (SMS) via un combiné de téléphonie mobile, et les contenus en ligne téléchargés à partir de l'internet par l'utilisateur final vers un appareil de téléphonie mobile.

Les outils sont encore en évolution pour répondre à la nature unique des nouveaux médias. Leurs bases demeurent toutefois les caractéristiques fondamentales associées à la liberté d'expression et les principes de base énoncés pour l'internet par les Rapporteurs spéciaux (voir l'encadré 6, page 8).²²

Le nombre limité de restrictions à la liberté d'expression énoncé à l'article 19 du PIDCP ne sont légitimes que si elles satisfont au test en trois parties comme décrit au chapitre 1. Plus précisément, si elles sont prévues par la loi ; si elles visent à protéger l'un des buts légitimes énumérés dans le PIDCP ; et si elles sont nécessaires et proportionnées afin d'avoir un impact le moins intrusif possible sur la liberté d'expression.

Dans le cas où une page internet ou un contenu en ligne est retiré, à la suite d'une telle procédure, le reste du contenu légitime sur ce site doit demeurer. On ne devrait

pas fermer des sites internet ou des noms de domaine entiers. Les mêmes principes s'appliquent de la même manière aux contenus accessibles via les téléphones portables. Des informations plus précises sur ce sujet sont fournies à l'annexe 4.

ENCADRÉ 13 : PRINCIPES GÉNÉRAUX : LIBERTÉ D'EXPRESSION SUR L'INTERNET

- a. La liberté d'expression s'applique à l'internet comme aux autres moyens de communication. Les restrictions à la liberté d'expression sur l'internet sont acceptables à condition d'être conformes aux standards internationaux établis : elles doivent notamment être fixées par la loi et être nécessaires pour protéger un intérêt reconnu par la législation internationale (le test en trois parties).
- b. Lors de l'évaluation de la proportionnalité des restrictions à la liberté d'expression sur l'internet, l'impact de ces restrictions sur la capacité de l'internet à donner des résultats positifs pour la liberté d'expression doit être mis en balance avec leurs avantages en matière de protection des intérêts d'autrui.
- c. Les systèmes de régulation conçus pour d'autres technologies de communication – comme la téléphonie ou la radiodiffusion – ne peuvent être simplement imposés à l'internet mais doivent être spécialement conçus pour ce média.
- d. Une plus grande attention doit être accordée au développement d'approches alternatives et adaptées aux caractéristiques uniques de l'internet, afin de répondre aux contenus illicites, tout en reconnaissant qu'aucune restriction spéciale ne devrait être appliquée à des contenus diffusés sur l'internet.
- e. L'autorégulation peut être un moyen efficace de réparation pour des discours préjudiciables et elle doit être promue.
- f. La sensibilisation du public et les efforts d'éducation pour promouvoir la capacité de chacun à utiliser l'internet de manière autonome et responsable doivent être encouragés.

Le cadre interdit des actions telles que la restriction préalable du contenu, et toute intervention ne devrait avoir lieu qu'après la publication, et seulement dans des circonstances exceptionnelles, comme établi dans le PIDCP. De même, la réglementation légale autre que la législation sur le discours préjudiciable, comme le discours haineux, est perçue comme n'étant pas adaptée aux médias tels que l'internet qui offrent un degré élevé d'accès, de liberté individuelle et de choix des contenus. Le système d'autorégulation est perçu comme le mécanisme de contrôle le plus approprié, même si, avec l'évolution de l'internet et des contenus mobiles, les paramètres d'approche évoluent aussi.

■ AUTORÉGULATION DE L'INTERNET ET DES CONTENUS MOBILES

Le contrôle des contenus de l'internet et de la téléphonie mobile relève de l'autorégulation ou est géré au niveau de l'industrie. Il se concentre sur les domaines des contenus préjudiciables comme le discours haineux et sur la protection des mineurs contre les contenus inappropriés.

Le blocage de sites internet est particulièrement mal vu dans le cadre international des droits de l'homme, car il ne respecte pas les normes énoncées dans le test en trois parties sur un certain nombre de points. De telles pratiques, même si les formes de justifications prescrites sont respectées peuvent limiter des formes d'expression légitimes. Le caractère étendu de cette mesure, la rend incompatible avec les principes de liberté de parole et peut « rendre un large éventail de contenus inaccessibles, au-delà de ce qui a été jugé illégal ». ²³ Des mesures similaires de blocage des services de messagerie texte constitueraient aussi une application trop large, en violation des principes de la liberté de parole et de l'article 19.

Les sites internet ne sont pas soumis à la réglementation légale spécifique qui définit les principes d'impartialité ou d'équilibre. Les obligations majeures imposées aux États en matière de contenus des nouveaux médias sont relatives à la non-ingérence dans la liberté d'expression sur l'internet ou d'autres plateformes similaires ; mais il existe aussi un droit lié à l'accès universel à l'internet établi par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression.

Parmi les principes provisoires relatifs aux contenus électoraux et aux différentes formes de communication qui utilisent l'internet ou la téléphonie mobile, on retrouve :

- Pas de règles ou de règlements relatifs aux élections *ex ante* (avant l'événement).
- La réglementation statutaire ou les obligations contraignantes liées aux élections ne sont pas justifiables.
- Un régime d'autorégulation peut être approprié.
- Les règles de financement des campagnes peuvent être utilisées sur des questions comme le nivellement de la compétition. Les protections liées à la vie privée, à la réputation, au discours haineux et à la sécurité sont applicables sur la base du test en trois parties et des règles judiciaires. Les tarifs de la publicité en ligne, et leur négociation pourraient être une initiative de co-régulation. Pour les sites d'actualité, les moratoires de campagne et l'interdiction des sondages d'opinion immédiatement avant le jour du scrutin peuvent être applicables.

Selon les Rapporteurs spéciaux, il n'existe aucune justification pour l'imposition d'obligations aux opérateurs de l'internet ou de la téléphonie mobile, autre que les cas où des médias hors ligne, tels que les radiodiffuseurs de service public, ouvrent des services en ligne pour compléter ceux offerts à la radio ou à la télévision. Cela s'étend également à toutes les exigences de programmation liées aux élections, y compris les dispositifs d'accès direct et les exigences d'équité et d'équilibre.

L'application aux médias en ligne de dispositions telles que les moratoires de campagne ou l'interdiction des sondages d'opinion immédiatement avant le jour du scrutin est plus complexe. Elles sont susceptibles de devenir plus difficile à justifier ou à faire respecter au stade de la publication étant donné la nature et la portée transfrontière de l'internet.

■ APPLICABILITÉ DES DISPOSITIONS SUR LA COUVERTURE DES ÉLECTIONS

Règles de campagne : équilibre et équité

L'internet est similaire aux journaux dans le sens où on juge inapproprié de lui appliquer des obligations telles que l'équilibre et l'équité. Les normes journalistiques s'appliqueront aux sites internet des sociétés de médias

qui ont ouvert un portail d'information en ligne, même si ceux-ci seront régis par des outils d'autorégulation comme les codes de conduite, et les contenus générés par les utilisateurs devraient en général en être exemptés. Les journalistes citoyens, les blogueurs et toutes autres personnes qui contribuent à un site internet ne sont pas liés par les normes ou les codes de contenu du secteur, sauf par les normes développées par les sites internet eux-mêmes, et ne sont donc pas tenus de respecter les normes plus larges ou leurs dispositions.

Publicité de campagne et messages électoraux des partis

Les obligations telles que celles imposées sur les messages électoraux des partis ou sur les publicités de campagne ne s'appliquent pas aux médias en ligne car il n'y a pas de justification pour limiter ni le droit des partis politiques à communiquer des informations, ni le droit de l'utilisateur final à rechercher et recevoir des informations. Plutôt que de chercher à limiter la liberté d'expression en ligne, ce qui pourrait constituer une violation des normes internationales, un mécanisme plus approprié pour régler les objectifs de politique publique, comme le nivellement de la compétition entre les partis et les candidats, serait d'utiliser les règles de financement des campagnes, qui peuvent être étendues aux dépenses en ligne, si elles sont déjà en place, ou introduites dans le cadre de nouvelles mesures.

Sondages d'opinion et obligations relatives aux moratoires de campagne

Il n'existe guère d'action formelle et significative qu'une instance de contrôle puisse entreprendre si un site internet situé dans un territoire étranger publie un sondage d'opinion ou un article ou une vidéo de campagne, pendant la période de moratoire de campagne. À moins qu'un site internet soit basé dans le pays de sa juridiction, une instance de contrôle n'a qu'un nombre très limité d'outils à sa disposition. Les restrictions à la liberté de parole sont de plus en plus obsolètes à l'ère des contenus de l'internet et de la téléphonie mobile, d'autant plus que les contenus publiés pendant la période de campagne seront toujours facilement accessibles et téléchargeables pour les utilisateurs finaux pendant une période de moratoire de campagne.

Là où de telles interdictions s'appliquent dans la législation, les mécanismes les plus appropriés pour faire face à toute

infraction sont probablement de nature autorégulatrice, et tout contenu jugé préjudiciable doit être traité soit à travers une plainte au fournisseur de services internet, soit par une instance d'autorégulation créée pour l'internet.

■ RESPONSABILITÉ

Les principes généraux qui ont émergé dans ce domaine prévoient qu'il ne devrait y avoir aucune responsabilité des fournisseurs de services internet pour la transmission ou l'hébergement de contenus. La responsabilité peut cependant être retenue dans certains cas, par exemple si un fournisseur négligeait de retirer un contenu illégal stocké par ses intermédiaires après avoir été informé de l'illégalité de ce contenu.

Dans certaines juridictions, les fournisseurs de services bénéficient d'une immunité de poursuites et l'auteur est responsable de tout contenu préjudiciable mis en ligne, pour les mêmes motifs que dans les médias hors ligne, même s'il peut s'avérer problématique, avec l'anonymat du monde virtuel, d'identifier l'auteur. Les spécialistes de la liberté de parole ont également suggéré que toute réclamation contre des discours préjudiciables sur l'internet devrait être faite dans la juridiction du pays que le contenu ciblait, plutôt que dans un territoire où le contenu a été téléchargé, afin de garantir des mécanismes d'intervention appropriés.²⁴

■ PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES POUR LES NOUVEAUX MÉDIAS

Les plaintes contre les nouveaux médias sont généralement traitées par l'instance d'autorégulation, établie par le fournisseur de services, dans un processus similaire à ce qui est décrit dans la figure 5.

■ NOTIFICATION ET RETRAIT

La procédure de notification et de retrait est devenue la méthode la plus courante pour retirer les contenus préjudiciables publiés sur l'internet. Des mécanismes similaires se sont développés pour traiter les cas de contenus préjudiciables distribués via la téléphonie mobile. Cela est considéré comme l'option la moins intrusive pour traiter les contenus en ligne perçus comme préjudiciables. Cela fonctionne sur la base de l'autorégulation au niveau du fournisseur de services

■ **FIGURE 5: PROCÉDURE TYPE DE NOTIFICATION ET DE RETRAIT D'UNE INSTANCE D'AUTORÉGULATION DE L'INTERNET**

- Un rapport est soumis à une ligne d'assistance ou à travers un site internet.
- Une confirmation de la plainte est renvoyée au plaignant et l'auteur est notifié des détails de la plainte.
- L'organisme d'autorégulation évalue le contenu sur la base des principes de traitement des plaintes décrits dans les précédents chapitres de ce manuel.
- Si le contenu est jugé conforme à la loi, aucune autre action n'est entreprise et le cas est clos.
- Si le contenu est potentiellement contraire à la loi, une nouvelle étape est initiée.
- Le fournisseur d'accès à l'internet est informé que l'instance d'autorégulation estime le contenu illégal.
- D'ordinaire, à cette étape, le fournisseur de services retire l'accès à la page internet contrevenante; toutefois, des recommandations récentes suggèrent qu'avant le retrait, un fournisseur de services internet devrait demander une ordonnance du tribunal pour le retrait du contenu.
- L'auteur est notifié et informé de son droit de faire appel du retrait du contenu.

internet et de l'opérateur de téléphonie mobile. Une fois que le fournisseur de services est notifié du contenu préjudiciable, soit directement, soit à travers une instance d'autorégulation agissant suite à une plainte du public, il prend la décision de laisser ou de retirer ce contenu.

Bien qu'il s'agisse d'un système efficace pour identifier et retirer du contenu, il place le fournisseur de services dans un rôle administratif ou même judiciaire, et des formes légitimes d'expression pourraient être exclues dans ce processus, à défaut de protections appropriées. Les plaintes du public sont souvent injustifiées, et étant donné l'intérêt évident des fournisseurs de services à ne pas devenir responsables du contenu publié, cela peut conduire à une multiplication des incidents où le fournisseur de services se range automatiquement du côté du plaignant en retirant le contenu, sans effort de protection de la liberté d'expression.

C'est dans ce sens que le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression recommande des niveaux additionnels de responsabilité lorsque les intermédiaires limitent la liberté d'expression sur l'internet.²⁵ Il s'agit notamment de ne mettre en œuvre les restrictions qu'après intervention judiciaire ; d'avertir les utilisateurs, lorsque cela est possible, avant la mise en œuvre de mesures restrictives ; de minimiser l'impact des restrictions au contenu en cause ; et d'offrir un recours effectif aux utilisateurs affectés, y compris la possibilité de faire appel à travers le système de l'intermédiaire et auprès d'une autorité judiciaire compétente.

Au sein du système d'autorégulation en cours de développement, progresse l'idée d'un système « de notification et notification », dans lequel les intermédiaires, sur notification d'un contenu considéré comme préjudiciable, seraient tenus d'aviser l'auteur ou les responsables de la publication et de la distribution de ce contenu. Cela donnerait à l'auteur la possibilité de se défendre contre la réclamation ou d'accepter de supprimer le contenu du site internet. Dans les cas où l'auteur n'agit pas pour contester la demande de retrait, le retrait pourrait être accordé.²⁶ D'autres mesures comme le signalement des contenus inappropriés en ligne et les outils tels que les fonctions de désapprobation par l'utilisateur peuvent aussi aider les utilisateurs à modérer leur propre contenu sans affecter la liberté d'expression.

08

Radiodiffusion par satellite et transfrontière

Le chapitre 8 couvre la question de la télévision transfrontière et de la radiodiffusion par satellite et les questions nationales liées à la couverture des élections. Historiquement, la télévision et la radio se sont développées comme un secteur national, dans lequel les radiodiffuseurs diffusaient des émissions en utilisant des fréquences terrestres de portée nationale ou infranationale.



La Convention de l'Union internationale des télécommunications (1982) reconnaît le droit des nations à réguler les télécommunications et les bandes de fréquences radioélectrique et, jusqu'à l'introduction de nouvelles formes de distribution de la télévision, la question de la radiodiffusion transfrontière était relativement simple. Il y a toujours eu un effet de débordement des bandes de fréquences, la télévision ou la radio nationale traversant les frontières nationales dans les territoires voisins, mais cela se limitait cependant à des questions frontalières localisées.

L'avènement de la radiodiffusion par satellite dans les années 1960 et sa popularité croissante comme système de distribution dans les années 1980 ont fondamentalement changé les problèmes qui se posent en matière de radiodiffusion transfrontière. Les radio- et télédiffuseurs ont pu produire des émissions dans leur pays d'origine, utiliser une liaison montante vers un satellite, et transmettre sur le territoire d'un autre pays. Une variation courante de cette technique consistait dans la production d'une émission par un télédiffuseur dans un pays, pour ce pays et, dans le but de contourner le régime légal des licences de ce pays, l'utilisation d'une liaison montante d'un autre pays pour ensuite revenir par liaison descendante vers son marché domestique.

Cela a posé des problèmes particuliers pour les autorités de contrôle des médias puisque, techniquement, un radiodiffuseur pouvait être enregistré dans une juridiction et diffuser principalement vers des publics situés dans une autre. Trois types de scénario se posent en

matière de radiodiffusion transfrontière et de services de radiodiffusion étrangers :

- Les services en débordement qui traversent les frontières nationales et peuvent être reçus par les téléspectateurs et les auditeurs dans d'autres pays que celui dans lequel le radiodiffuseur est enregistré et situé, en fonction des bandes de fréquences émises et détenues par le pays dans lequel il est enregistré.
- Un radiodiffuseur par satellite qui émet en liaison montante dans un pays et est disponible en liaison descendante dans un autre territoire.
- Un service de programme étranger qui est inséré dans un service national existant de télévision ou de radio. Par exemple, si 30 minutes d'actualités d'un radiodiffuseur dans un pays ont été insérées dans la grille de programmation dans le pays d'un autre radiodiffuseur, par voie d'accord entre deux chaînes de télévision.

■ LIBERTÉ D'EXPRESSION ET RADIODIFFUSION TRANSFRONTIÈRE

Le droit de recevoir des informations s'étend au-delà du discours individuel et comprend des programmes et services, tels que la radio et la télévision par satellite et des services terrestres qui sont, soit dirigés vers un territoire, soit en débordement non intentionnel des frontières territoriales nationales. Toute ingérence dans ces services est tenue de subir le même examen étroit en trois parties visant les restrictions à l'article 19. Cela est applicable dans le pays de la liaison montante (le droit de communiquer) et le territoire de la liaison descendante (le droit de recevoir).

L'obligation faite aux États de ne pas interférer avec les contenus ou les services des radiodiffuseurs par satellite s'applique de la même manière que pour tous les autres radiodiffuseurs y compris les chaînes nationales de radio et de télévision. Toutes restrictions ou limites imposées sur les services de radiodiffusion par satellite pour toute autre raison que les objectifs étroits énoncés à l'article 19 violent les principes de liberté de parole, puisque les États parties doivent garantir le « *droit à la liberté d'expression, y compris le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières* ». ²⁷

L'un des principes fondamentaux du contrôle de la radiodiffusion par satellite est que les normes relatives aux

contenus, y compris des mesures telles que l'impartialité sont généralement réglées dans le lieu et le pays de la liaison montante, et ce sont ces normes de radiodiffusion qui s'appliqueront. Cela est communément appelé le principe de l'état d'origine. Des limitations ne seraient tolérées que si elles sont fondées sur l'une des restrictions autorisées en vertu de l'article 19 (3) du PIDCP.

■ MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET COOPÉRATION RÉGIONALE

L'approche centrale du contrôle de la télévision et de la radio par satellite et transfrontière est la promotion de la coopération entre les États et les parties prenantes. Les outils législatifs nationaux sont limités dans le traitement des services étrangers de télévision et de radio par satellite en raison, dans de nombreux cas, de la nature de la transmission et de la réception.

L'objectif de la coopération est de promouvoir des normes des deux côtés de la liaison, montante et descendante, afin que la liberté d'expression ne soit pas compromise au lieu de réception, et afin de garantir la liberté de transmettre, dans la limite des droits et obligations de la liberté d'expression, dans le territoire de réception.

À cette fin, dans le but de créer une plus grande coordination de la télévision transfrontière, certaines organisations intergouvernementales régionales ont également introduit des conventions qui exigent que des normes de base soient maintenues en matière de contenu. Ces principes partagés sont la reconnaissance de l'État d'origine, la définition de l'origine d'un service de radiodiffusion, les normes de programmation de base sur le discours haineux et la protection des mineurs, et l'impartialité dans les journaux d'actualité.

Dans les cas de débordement où un radiodiffuseur terrestre d'un pays peut être reçu dans un autre pays, si un problème de contenu survient, le seul mécanisme de recours est de porter plainte devant l'instance de contrôle ou les tribunaux de son propre pays ou d'en référer à des accords régionaux ou mondiaux. À son tour, cette instance de contrôle pourrait se pencher sur la plainte et, le cas échéant, demander des mesures correctives s'il s'avère que des infractions ont eu lieu.

Dans le cas d'un radiodiffuseur par satellite étranger, solutionner un problème d'accès ou de contenu dépendra

du régime de licence et de savoir si le radiodiffuseur a une licence de liaison descendante. S'il existe une licence de liaison descendante, alors il peut être possible d'appliquer des normes qui sont conformes à l'article 19. S'il n'y a pas de licence de liaison descendante alors le radiodiffuseur est techniquement en dehors de la juridiction de l'instance de contrôle, et la coopération régionale et l'utilisation d'outils d'autorégulation devraient être encouragées.

Dans le cas d'un radiodiffuseur terrestre local ayant un contrat de distribution avec un radiodiffuseur international, le radiodiffuseur national devrait assurer la conformité avec les directives et les normes nationales de radiodiffusion.

La coopération entre les instances de contrôle de toutes sortes a augmenté de façon spectaculaire au cours des 20 dernières années. L'engagement avec les acteurs en amont de la campagne électorale peut aider à forger un consensus, aussi bien au sein du secteur des satellites qu'entre les parties prenantes, afin de s'assurer que la télévision et la radio par satellite contribuent à la tenue d'un processus électoral crédible et réussi, plutôt que d'être perçues comme des menaces pour celui-ci.

■ APPLICABILITÉ DES DISPOSITIONS SUR LA COUVERTURE DES ÉLECTIONS

Règles de campagne : équilibre et équité

Tandis que le principe de l'origine empêche l'application de toutes formes d'obligations spécifiques de programmation dans l'État receveur, les règles générales suivantes ont été développées pour les services par satellite :

- Un pays d'émission (liaison montante) peut appliquer des règles de contenu et a l'obligation d'encourager la diversité : « *Les régimes d'autorisation de la diffusion par des médias ayant une capacité limitée, tels que les services audiovisuels terrestres et satellitaires, devraient permettre une répartition équitable de l'accès et des fréquences entre les diffuseurs publics, commerciaux et communautaires* ». ²⁸ Un pays récepteur (liaison descendante) a l'obligation de ne pas interférer avec un service par satellite.
- Si des obligations sont incluses dans les contrats d'exploitation de liaison descendante, des obligations de programmation peuvent, selon le contexte,

être appropriées pour augmenter la diversité ou promouvoir l'intérêt public. Cependant, le principe de non-ingérence dans les obligations, s'applique sans exception.

En conséquence, les dispositions relatives à l'équilibre et à l'équité et les autres obligations de programmation liées à la couverture des élections et de la campagne électorale dans les législations nationales ne couvrent généralement pas les radiodiffuseurs par satellite étrangers, à moins qu'un ensemble équivalent de normes s'applique dans les deux pays, soit à travers une convention, soit en raison de dispositions juridiques similaires, ou si les normes sont appliquées dans une licence de liaison descendante signifiant, de fait, que le radiodiffuseur peut être considéré comme un fournisseur national de contenu, aux fins de la promotion de la diversité dans les médias.

Publicité de campagne et messages électoraux des partis

Des dispositions telles que les messages électoraux des partis et les publicités de campagne ne devraient pas être appliquées aux radiodiffuseurs par satellite étrangers qui opèrent sur une licence de liaison montante d'un autre pays, car ils se trouvent en dehors de la juridiction du pays, à moins que le radiodiffuseur par satellite en question accepte de s'y prêter sur la base de l'autorégulation.

Ces dispositions peuvent s'appliquer aux chaînes satellitaires nationales et peuvent être légitimes, tant que les conditions de non-discrimination sont remplies. Des exigences similaires peuvent être légitimes si elles sont contenues dans une licence d'exploitation de liaison descendante émise pour une station satellitaire étrangère, à condition que cela n'aille pas à l'encontre du principe de l'État d'origine.

Les radiodiffuseurs par satellite étrangers ne seront pas couverts par les normes relatives à la publicité dans le pays receveur, sauf en cas de réglementation par une licence de liaison descendante ou par des accords régionaux. Il peut s'avérer impraticable pour une instance de contrôle de réguler l'accès des partis politiques à des spots publicitaires commerciaux sur des services satellitaires étrangers depuis le point d'accès. L'approche la plus pratique pour réguler cet accès sera probablement d'inclure ce type de communications dans la réglementation nationale sur le financement des campagnes électorales.

Moratoires de campagne et sondages d'opinion

Les moratoires sur la couverture de la campagne et la publication de sondages ne devraient pas être appliqués aux radiodiffuseurs par satellite étrangers qui opèrent sur une licence de liaison montante d'un autre pays, car ils sont en dehors de la juridiction du pays, à moins que les radiodiffuseurs par satellite acceptent de s'y prêter sur la base de l'autorégulation.

Ces dispositions peuvent s'appliquer à des chaînes par satellite en liaison montante dans le pays d'origine et peuvent être légitimes, pourvu que les conditions de non-discrimination soient remplies. Le même principe peut également s'appliquer à une licence d'exploitation de liaison descendante émise pour une station satellitaire étrangère.

■ RESTRICTIONS ET SANCTIONS SUR LES SERVICES PAR SATELLITE

Les possibilités de sanctionner les radiodiffuseurs étrangers qui enfreignent les règles nationales sur la couverture des élections sont limitées, étant donné que leurs licences sont délivrées dans un territoire distinct, et qu'ils sont susceptibles d'être soumis à un ensemble d'obligations différent de celui des radiodiffuseurs nationaux.

S'ils sont enregistrés pour la liaison descendante, alors des mesures similaires à celles appliquées aux radiodiffuseurs terrestres peuvent être appropriées. Cela dépendra de la localisation physique du radiodiffuseur. Cette question a été étroitement liée aux conventions régionales qui ont élargi l'idée d'origine en décidant de définir la localisation des activités physiques du radiodiffuseur

(siège, localisation principale du personnel, lieu des prises de décisions éditoriales et de gestion) comme le lieu où réside sa compétence plutôt que celui où se trouve l'équipement de transmission (liaison montante).

Les instances indépendantes de contrôle et les tribunaux peuvent être utilisés pour fournir réparation comme dans tous les autres cas impliquant la télévision et la radio, bien que beaucoup dépende de la localisation des actifs d'un radiodiffuseur par satellite pour déterminer s'il se trouve sous la juridiction de la cour. La juridiction nationale peut faire appel à un tribunal étranger pour faire appliquer un jugement, mais la décision de faire appliquer le jugement appartient au tribunal qui reçoit la demande.

Les sanctions devraient aussi être proportionnées et le moins intrusives possible dans la réparation des violations. Une gamme similaire de sanctions appliquées aux radiodiffuseurs terrestres est disponible dans le pays de liaison montante. Dans un contexte électoral, il est probable qu'elles prennent la forme de la publication d'une correction, d'un avertissement, ou dans les cas de violations intentionnelles et répétées, de sanctions financières.

La résolution 424 (1950) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en commentant des pratiques telles que le brouillage de signaux des radiodiffuseurs par satellite, souligne que « *les mesures de cette nature sont une négation du droit, pour tout individu, d'être pleinement informé des nouvelles, des opinions et des idées, sans considération de frontières[...] et invite les gouvernements de tous les États Membres à s'abstenir de porter ainsi atteinte aux droits de leurs peuples à la liberté d'information* ». Le brouillage et le blocage des services satellitaires sont incompatibles avec les normes internationales et régionales.

09

Communications des OGE

Le chapitre 9 met l'accent sur les communications de l'OGE et le besoin de développer une approche intégrée et stratégique de la communication tout au long du cycle électoral. Dans le cadre de leurs obligations envers le public et en tant que mesure essentielle pour le maintien de la confiance dans le processus électoral, les OGE doivent développer une capacité de communication qui les rend aptes à communiquer efficacement avec un large éventail de parties prenantes et à fournir des informations sur le processus électoral. Cela comprend la communication interne entre les différents services et les différents lieux de travail de l'OGE, et la communication externe avec les médias et les autres parties prenantes au sujet du processus électoral.



Les OGE sont chargées de mettre à la disposition de l'électorat une information électorale (comment voter), une éducation électorale (pourquoi voter) et une éducation civique (sur les concepts plus larges qui sous-tendent le processus électoral). Une partie importante de cette communication passe par le développement de bonnes relations avec les médias afin qu'ils couvrent le processus et les messages de l'OGE de façon régulière dans le cadre de leur couverture de l'actualité.²⁹

■ STRATÉGIE DE COMMUNICATION

Les communications sont au cœur de la culture institutionnelle moderne et la capacité de communiquer de façon stratégique est un élément indispensable pour organiser des élections crédibles et dignes de confiance. Une communication et une sensibilisation de qualité de la part de l'OGE encourageront la confiance et l'appropriation par le public des processus électoraux et sont nécessaires dans chaque contexte électoral. Il s'agit également d'une activité à temps plein qui doit être menée tout au long du cycle électoral. Une politique de communication ouverte, fondée sur le droit à l'information du public et le droit des médias de rendre compte aidera les électeurs à faire un choix éclairé le jour du scrutin. Cela aidera également à dissiper les rumeurs et la désinformation qui circulent souvent dans un contexte électoral. Cela est d'autant plus important dans les situations post conflictuelles et transitionnelles, qui sont souvent marquées par des niveaux accrus de tensions et de conflits politiques.

Établir une capacité de communication stratégique au sein de l'OGE pour les communications internes comme externes nécessite une planification stratégique et créative. La configuration initiale d'une capacité de

communication institutionnelle demandera du temps pour la planification et la mise en place mais ne nécessite pas forcément un investissement financier important. Les OGE doivent s'assurer que leur investissement dans les technologies de l'information et de la communication est en phase avec le contexte du pays et qu'elles ont les moyens d'en assurer la maintenance.

Comme il a été noté dans l'évaluation thématique de la contribution du PNUD au renforcement des systèmes et processus électoraux, « *L'introduction de technologies électorales est complexe, impliquant non seulement la nécessité d'une formation, mais aussi des changements dans la législation et les approches du recrutement, de la logistique et de l'éducation des électeurs.* » L'évaluation mentionnait également que même lorsque des technologies de l'information et de la communication appropriées sont identifiées, un temps suffisant doit être prévu pour la planification de leur mise en place et de leur mise en œuvre.³⁰

Les communications externes se concentrent sur les relations avec les parties prenantes en dehors de l'OGE. Ces communications doivent être formulées autour d'une image institutionnelle de l'OGE et de ce qu'il veut accomplir dans le processus électoral. Cela comprendra également les aspects relatifs au travail de l'OGE en matière d'information et d'éducation des électeurs. Une stratégie de communication externe est importante, non seulement parce qu'elle permet à l'OGE en tant qu'organisme de gérer l'image qu'il projette à l'extérieur, mais aussi parce qu'elle aidera à assurer la cohérence et la continuité de ses messages et de sa communication avec les différentes parties prenantes. Ces messages externes, ainsi que ses messages à son personnel, devraient refléter les valeurs institutionnelles de l'OGE et ses standards pour un processus électoral inclusif crédible.

Les composantes d'une stratégie de communication externe comprennent :

- les messages fondamentaux qui formeront la base de la stratégie de communication. Le contenu des messages dépendra largement du contexte des élections et des diverses relations que l'OGE entretient avec les différentes parties prenantes ;
- l'identification des acteurs essentiels et des canaux appropriés pour transmettre et calibrer leurs messages ;

- un plan de suivi des performances de la stratégie de communication qui comprend des objectifs, des indicateurs et des résultats attendus pour mesurer son impact ;
- l'identification des responsabilités pour communiquer les différents messages et pour atteindre les différents groupes cibles ; et
- des procédures pour la responsabilisation et pour approuver la divulgation de l'information.

Les communications internes visent à améliorer la performance institutionnelle et à forger une culture organisationnelle qui reflète la mission énoncée de l'OGE et une meilleure compréhension de celle-ci par son personnel (permanent comme temporaire). Cela devrait être un processus réciproque, avec des communications montantes du personnel ainsi que descendantes depuis les commissaires et le secrétariat.

Dans sa plus simple expression, une stratégie de communication se réfère à trois processus principaux décrits dans le tableau 12 : le ciblage, l'élaboration des messages et la transmission du message.

Toutes les formes de communications stratégiques nécessitent une planification et une préparation. Dans ce processus, il est important de consulter largement les parties prenantes internes et externes afin que le plan réponde directement aux besoins des différents groupes, et que les messages les atteignent dans un format qu'ils peuvent comprendre et apprécier, marquant une différence dans leur compréhension du processus et du travail de l'OGE. Comme indiqué dans le tableau 13, ces différents groupes peuvent inclure les médias, les composantes nationales et infranationales du gouvernement, le parlement, les partis de la majorité et de l'opposition, les candidats, les groupes linguistiques minoritaires, les électeurs, les femmes (électrices et candidates), et les personnes handicapées. Dans un contexte post conflictuel et transitionnel, il est important d'être aussi inclusif que possible. Il peut également y avoir des électeurs à l'étranger à prendre en compte, ce qui pourrait être fait dans les consulats, les camps de réfugiés ou d'autres endroits. Tous ces facteurs doivent être pris en considération dans l'élaboration d'une stratégie de communication efficace et inclusive.

TABLEAU 12 : CONSIDÉRATIONS PRINCIPALES DANS LA CONCEPTION D'UN PLAN DE COMMUNICATION

Qui sont les cibles du plan de communication?	Que doit-on accomplir avec la communication?	Quelles sont les meilleures plateformes de communication?
<p>Qui sont les acteurs principaux dans le processus électoral, quels sont leurs intérêts dans le processus et quel est leur niveau de connaissance de celui-ci?</p> <p>Y a-t-il des groupes ayant des besoins spéciaux dans le processus, et, si oui, quels sont ces besoins spéciaux?</p>	<p>Quels sont les besoins d'information et de motivation des différents acteurs et comment peuvent-ils être reconnus dans le plan de communication?</p> <p>Quelles sont les questions les plus cruciales dans le processus électoral?</p> <p>Comment l'OGE est-il perçu par les différents acteurs?</p> <p>Quels sont les messages clés qui doivent être délivrés, en interne et en externe?</p>	<p>Quel est le rôle des médias dans ce contexte électoral et qui sont les principaux leaders d'opinion?</p> <p>Quelles sont les options disponibles pour la diffusion des messages et les outils les plus appropriés pour atteindre les différents groupes?</p> <p>Quelle est la meilleure façon d'utiliser ces plateformes pour s'assurer que les messages les plus efficaces soient délivrés et qu'ils aient un impact?</p> <p>Quels sont les coûts pour l'utilisation de ces plateformes? Lesquelles sont les plus rentables et les plus efficaces?</p>

■ ÉTAPES DE L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION

Un certain nombre d'étapes sont nécessaires dans l'élaboration d'une approche stratégique de la communication. La planification doit se concentrer sur les résultats stratégiques poursuivis par l'OGE, ses activités de communication s'organisant autour de ces résultats souhaités. Par exemple, tous les OGE voudront promouvoir un processus électoral crédible et renforcer la confiance des parties prenantes dans la capacité de l'OGE à gérer efficacement ce processus et à produire des résultats exacts en temps utile. Mais ils auront d'autres objectifs importants en fonction du contexte, comme par exemple la promotion d'un processus plus pacifique ou l'encouragement à une plus grande participation des femmes, des jeunes ou des groupes minoritaires. Le plan de communication de l'OGE devrait alors être directement orienté vers l'obtention de ces résultats. Ces résultats devraient être énoncés dans le plan, ainsi que les messages clés et les groupes cibles.

Ce qui suit illustre les principales étapes de l'élaboration d'un plan de communication.

Étape 1 : Identifier les parties prenantes

La première étape consiste à identifier clairement les différentes parties prenantes dans le processus électoral et d'évaluer quel rôle et quels intérêts elles ont dans le

processus, et dans leur relation avec l'OGE. Le but principal d'un bon plan de communication est de connecter l'organisation à ses parties prenantes et de lui donner les outils et les messages nécessaires pour interagir efficacement avec elles.

Les OGE comptent une gamme inhabituellement étendue de parties prenantes. Celles-ci comprennent les électeurs, les membres de la société civile, les médias, les candidats et les partis politiques ainsi que les employés de l'OGE. Ils travaillent également en étroite collaboration avec des services et les représentants du gouvernement sur les politiques et les questions liées au processus électoral, et avec les membres des organes législatifs sur les cadres juridiques et les allocations budgétaires pour les élections et le fonctionnement de l'OGE.

Chacun de ces groupes peut avoir des besoins spécifiques, et des attentes différentes envers l'OGE et requerra presque à coup sûr le développement de canaux de communication et de transmission des messages différents pour répondre à ces besoins. Ces besoins devraient prioritairement être pris en compte dans la planification. Les priorités dépendront du contexte, et pourront varier de façon significative entre une élection tenue dans un contexte de maintien de la paix, où la stabilité et la confiance dans le processus seront des facteurs importants, et une élection de troisième ou quatrième génération, où les élections sont devenues

TABLEAU 13 : LES ACTEURS D'UN PROCESSUS ÉLECTORAL³¹

Acteurs internes	Acteurs externes
<p>Secrétariat (tous les fonctionnaires et autres agents du personnel à temps plein et à temps partiel).</p> <p>Agents électoraux temporaires, y compris les préposés à l'enregistrement, les assesseurs, les présidents et agents des bureaux de vote, et les gardes de sécurité.</p>	<p>Le public et les électeurs en général y compris les groupes ayant des besoins spéciaux, comme les personnes déplacées à l'intérieur du pays ou les électeurs de l'étranger. Le gouvernement, y compris le parlement, les ministères, la justice, le procureur général et d'autres. Les partis politiques - du gouvernement et de l'opposition, y compris ceux non représentés au parlement. Les médias, y compris les rédacteurs, les propriétaires de médias, les conseils des médias et syndicats de journalistes et les sociétés médiatiques. La société civile, y compris les ONG, les organisations de femmes, les organisations confessionnelles, les organisations de personnes handicapées, les ONG d'éducation civique, les groupes d'observateurs nationaux. Les forces de sécurité publique. La communauté internationale, y compris les organisations bilatérales, régionales et multilatérales. Les universitaires et les groupes de réflexion.</p>

une routine et pour laquelle l'apathie des électeurs peut être le principal problème.

Étape 2 : La recherche

Dans la phase initiale, l'OGE doit définir sa vision pour le processus électoral et développer l'énoncé de la mission de l'organisation. Ces deux éléments devraient être soutenus par une recherche et des consultations afin qu'ils soient pertinents et adaptés aux besoins du processus et de ses parties prenantes. Le point de départ pour un OGE est le cadre électoral et son mandat légal. Cela aidera à identifier et à développer les principaux messages que l'OGE devra diffuser. Les messages peuvent être testés en interne avec les commissaires et le personnel, avant d'être partagés plus largement avec les acteurs externes.

La recherche est un outil utile qui peut venir en soutien à :

- l'identification des messages clés que les acteurs internes et externes estiment que l'OGE devra diffuser ;
- la détermination des perceptions internes et externes de l'OGE et du processus, y compris ses forces et ses faiblesses ;
- l'établissement de priorités parmi les besoins de communication ;
- le développement d'indicateurs pour mesurer l'impact du plan de communication sur le processus et sur la perception de l'OGE par les parties prenantes ; et
- l'identification des canaux de communication les plus appropriés pour atteindre les différents groupes cibles.

La recherche aidera l'OGE à fonder son plan de communication sur des données concrètes, permettant un plus grand degré de cohérence et de succès dans les messages communiqués. Ces données seront également utiles dans la gestion du processus électoral. Différents outils sont décrits dans le présent chapitre, mais ils exigeront tous que l'OGE :

- définisse le problème ;
- choisisse un échantillon et détermine le nombre nécessaire de groupes ou de personnes dans l'échantillon ;
- prépare les mécanismes de l'étude et les matériels pour le groupe de consultation ou les questions de l'enquête et le test pilote ;
- conduise la session ou l'enquête ; et
- analyse les données et prépare le rapport de synthèse.³²

Dans de nombreux cas, les OGE externaliseront ce processus en contractant une entreprise de recherche par sondages, mais leur service en charge de la communication doit être au courant des procédures à suivre.

Groupes de consultation

Un groupe de consultation réunit un petit nombre de participants sélectionnés pour une discussion animée par un modérateur. Cela peut être un outil utile pour recueillir des renseignements préliminaires et peut aussi être une importante source d'information pour évaluer la façon dont un groupe particulier perçoit l'OGE et le processus électoral et pour identifier les raisons de ces perceptions.

Les groupes de consultation sont conçus pour générer des informations qualitatives. Ce type de travail de groupe est aussi peu coûteux et donc accessible à la plupart des organisations, indépendamment de leur taille. Par conséquent, il s'agit d'une option à exploiter pour faire participer le personnel et les acteurs externes, à différents niveaux, aussi bien pour les OGE avec une structure décentralisée que pour ceux ayant un haut degré de centralisation. Cela est particulièrement utile d'une part lorsqu'il existe, entre les régions, différents degrés de confiance, de participation et d'inclusion entre les parties prenantes, et d'autre part, lorsque les élections font partie d'un processus politique plus large, comme un processus de paix négocié, où la tenue d'une élection n'est qu'un des jalons sur le chemin de l'unité nationale, de la paix et de la réconciliation.

Sondages et études d'opinion publique

Les sondages sont un des moyens les plus efficaces pour évaluer les tendances, les perceptions et les préférences dans une communauté. Des sondages bien conçus produiront des informations précises et détaillées qui peuvent fournir une base aux OGE sur les perceptions des acteurs par rapport au processus électoral et au travail de l'OGE ainsi qu'une idée des raisons pour lesquelles ces différents groupes ont ces perceptions.

Le sondage de l'opinion implique des considérations de rentabilité, étant donné que certains sondages peuvent être coûteux et fastidieux. Cela peut être géré dans une certaine mesure par l'utilisation d'échantillons. Les sondages sont de nature quantitative car ils produisent un grand volume d'informations comparables qui peuvent être analysées à travers des variables démographiques et géographiques. Cela est extrêmement utile pour déterminer les besoins d'un plan de communication ainsi que pour mesurer ses résultats. Les sondages peuvent aider à identifier les groupes qui ont besoin d'entendre des messages particuliers, ainsi qu'à affiner les messages afin qu'ils aient plus d'impact sur les destinataires.

L'analyse de contenu

Comme indiqué dans le chapitre 4, l'analyse de contenu peut être un outil précieux pour surveiller les communications existantes et recueillir des informations sur les besoins d'un plan de communication, ses résultats ou ses messages.

Un moyen simple et efficace d'utiliser l'analyse de contenu est d'étudier l'étendue de la couverture médiatique qu'a reçu l'OGE sur une période de plusieurs semaines, en évaluant dans quelle mesure la représentation qui en est faite reflète son travail. On peut également analyser la couverture du processus électoral, son exactitude, et le ton de la couverture. L'analyse du contenu permettra à l'OGE d'ajuster son plan de communication et ses messages à l'évolution du contexte et des problèmes telle que rapportée dans les médias. La comparaison du contenu au fil du temps est également une méthode utilisée pour mesurer la performance.

Audits de communication

Un audit de communication est un examen de la communication de l'organisation et de son impact. Il mesure les perceptions des différents acteurs internes et externes et peut inclure des mesures telles que la cote de confiance et les niveaux de satisfaction. Il évalue également le niveau de connaissance et de familiarisation d'une organisation. Les systèmes de notation et de classement peuvent être utilisés pour nuancer ces audits et, comme c'est le cas pour les sondages et les groupes de consultation, un échantillonnage détaillé peut assurer une généralisation plus large des tendances.

Étape 3 : Définition de l'identité et des valeurs de l'organisation

Une fois que les acteurs sont clairement identifiés, la prochaine étape consiste à décider de la nature des messages. Pour un OGE, cela comprendra des mises à jour factuelles sur l'administration du processus et sur des événements clés, ainsi que des informations sur la vision de l'OGE.

Chaque OGE doit avoir une vision qui décrit ses objectifs à long terme. Il s'agirait notamment de sa vision pour le processus électoral, les niveaux espérés de participation des électeurs et des partis/candidats, et le type de couverture qu'il attend de la part des médias. Il est tout aussi important de présenter cette vision au personnel de l'OGE qu'aux acteurs externes, afin que leur travail reflète cette vision et conduise à sa réalisation.

Les OGE devraient également avoir un énoncé de mission décrivant comment ils vont réaliser leur vision et remplir leur mandat tel que prévu dans la législation électorale. La vision et le mandat forment la personnalité et la réputation institutionnelle d'un OGE.

Étape 4 : Choix des canaux de transmission des messages

Il existe un large éventail de canaux disponibles pour les communications comme indiqué dans le tableau 14. Ils ne sont pas mutuellement exclusifs et l'OGE peut compléter et coordonner ses activités de communication à travers différentes plateformes ou, selon le contexte,

sélectionner la plateforme la plus appropriée pour les objectifs du message et le groupe cible.

Toutes ces plateformes ne seront pas nécessairement adaptées ni ne présenteront un avantage de coût pour l'OGE selon le contexte. Chaque OGE devra déterminer les plateformes les plus appropriées à utiliser pour mieux communiquer avec ses différents groupes cibles.

TABLEAU 14 : LES DIFFÉRENTS TYPES DE PLATEFORMES DE COMMUNICATION

Plateformes	Avantages	Inconvénients
Télévision	Large exposition dans les pays avec une forte pénétration des téléviseurs Puissance de la présentation visuelle	Couverture limitée dans un pays à faible pénétration des téléviseurs Les spots publicitaires peuvent être coûteux Les coûts de production peuvent être élevés
Radio	Large diffusion et nombre élevé d'auditeurs dans de nombreux pays Spots publicitaires plus abordables Faibles coûts de production	Les stations de radio FM peuvent avoir une zone de couverture restreinte. La portée peut être étendue grâce aux réseaux et en travaillant avec différentes stations de radio.
Médias en ligne (plateformes de médias sociaux, sites d'information)	Point d'entrée potentiel pour atteindre les jeunes électeurs et d'autres utilisateurs précoces de la technologie si des contenus et informations importants sont créés régulièrement	Public restreint dans certains cas, en raison d'un manque d'accès à l'internet, en particulier pour les pauvres et les plus vulnérables Nécessite des modérateurs et peut être difficile à gérer sans une forme de contrôle interne des contenus
Journaux	Les lecteurs appartiennent à des groupes de l'élite dans de nombreux pays Peut être lu puis partagé avec plus d'un lecteur	Leur circulation peut être limitée aux zones urbaines Baisse du nombre de lecteurs dans certains pays
Produits d'information de l'OGE : livrets/ affiches/brochures/ communiqués de presse	Simple et efficace pour la sensibilisation au niveau local L'impression de gros volumes peut être abordable et les produits peuvent durer longtemps	La portée peut être limitée et nécessite un intérêt du groupe cible pour ces produits Nécessite un réseau de distribution Doit inclure des graphiques dans les zones à faible taux d'alphabétisation
Publicité (télévision, radio, journaux, panneaux d'affichage, etc.)	Peut cibler un grand nombre de téléspectateurs et d'auditeurs dans un court instant	La publicité peut être coûteuse, surtout à la télévision

TABLEAU 14 (SUITE)

Plateformes	Avantages	Inconvénients
Produits internes de promotion de l'image de l'OGÉ	Des produits corporatifs de bonne qualité et bien conçus pour le personnel augmentent le sens du professionnalisme et de l'appartenance Efficace et abordable en fonction des produits sélectionnés	Les produits doivent être adaptés au contexte
Forums y compris les tournées/les conférences/les réunions d'information	Donne la possibilité d'obtenir d'un retour de la part des parties prenantes et renforce l'appropriation d'un processus Abordable selon le lieu	Peut présenter des difficultés logistiques pour atteindre le public à l'échelle nationale et peut demander beaucoup de temps d'organisation

Étape 5 : Définir des stratégies d'engagement avec les acteurs

Le mode d'engagement avec les acteurs doit aller de pair avec un type adéquat de plateforme pour une communication stratégique. Le tableau 15 illustre les avantages de lier les étapes stratégiques de communication avec les besoins de certains groupes d'acteurs. Ces avantages peuvent se manifester de manière isolée ou en conjonction les uns avec les autres.

Étape 6 : Suivi et évaluation de la communication

La communication est faite pour servir un but. Toutes les activités de communication devraient contribuer directement à la réalisation de l'objectif de l'OGÉ comme indiqué dans le plan de communication. Pour suivre et mesurer la réalisation de ses objectifs, l'OGÉ devra développer une composante de suivi et d'évaluation (S&E) dans son plan de communication. Cela comprendra des indicateurs et des cibles pour mesurer ses progrès et ses résultats.

Une base de référence reflétant la situation du moment devrait être établie au début du plan, à partir de laquelle les progrès futurs seront mesurés. Avoir de bonnes informations de référence aidera l'OGÉ à fixer des objectifs réalistes et pertinents pour les résultats attendus du plan. Le suivi de ces indicateurs au fil du temps indique à l'OGÉ s'il atteint ses objectifs et les domaines dans lesquels il doit concentrer plus d'efforts et de ressources pour améliorer sa performance.

Pour être utiles, les plans de suivi et d'évaluation devraient être « SMART », tel que défini dans la figure 6.

FIGURE 6 : RÉSULTATS ET INDICATEURS SMART³³

SPÉCIFIQUE:

les résultats doivent décrire une situation spécifique dans l'avenir.

MESURABLE:

les résultats, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, doivent disposer d'indicateurs mesurables, qui rendent possible l'évaluation de leur succès ou de leur échec.

ATTEIGNABLE:

les résultats doivent être réalistes et atteignables.

EN RAPPORT, PERTINENTS:

les résultats doivent contribuer aux priorités de l'organisation.

TEMPORELLEMENT DÉFINI:

les résultats ne sont jamais illimités. Des dates doivent être prévues pour la réalisation des objectifs.

TABLEAU 15 : UN MODÈLE DE COMMUNICATION AVEC LES ACTEURS³³

Effets sur les acteurs	Familiarisation	Compréhension	Implication	Engagement des acteurs
Tactiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bulletin d'information ▪ Rapports ▪ Communiqués de presse ▪ Dossiers d'information ▪ Publicité gratuite 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Discussions ▪ Réunions ▪ Publicité ▪ Campagnes d'éducation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consultations et débats 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confiance et appropriation
Stratégie	Stratégie d'information	Stratégie d'information/persuasion		Stratégie de dialogue
Résumé	<p>Répond aux besoins d'information standards d'une organisation liée aux exigences de communication de base des parties prenantes.</p> <p>Comprend des informations sur les activités et les intentions de l'organisation et qui devraient chercher activement à informer les parties prenantes des activités de planification et de mise à jour liées aux élections.</p>	<p>Conçu pour influencer les attitudes ou changer les attitudes préconçues envers une organisation afin de favoriser l'organisation et ses activités.</p> <p>La publicité et l'éducation sont des stratégies que les organisations utilisent pour promouvoir leur image, mais ces objectifs peuvent également être atteints en traitant directement avec les médias et en gérant de façon transparente les relations avec les médias pour assurer que des messages cohérents soient délivrés au public et aux autres acteurs.</p>		<p>Engagement réciproque entre l'organisation et les acteurs.</p> <p>Diffère des deux autres approches en ce qu'elle est conçue pour offrir une communication bidirectionnelle entre les deux parties.</p> <p>Les réunions de dialogue interpartis et réunions des acteurs sont des exemples classiques d'une stratégie de dialogue.</p>

■ POINTS D'ENTRÉE POUR LES COMMUNICATIONS DANS LE CYCLE ÉLECTORAL

La tenue d'une élection réussie est le résultat d'un long processus de planification et de préparation. Chaque étape de ce processus requiert une attention, et des problèmes dans n'importe quelle partie du processus peuvent affecter sa qualité et nuire à son intégrité. Les communications de l'OGE doivent être conçues autour

des événements majeurs du calendrier électoral, en prenant en compte les besoins d'information à chaque stade du processus. Une planification et une préparation de qualité dans la période pré-électorale, y compris l'élaboration de plans de contingence pour gérer les risques potentiels, aideront l'OGE à gérer ses relations publiques, à assurer l'information du public et à établir de bonnes relations avec les acteurs électoraux, même si le processus ne se déroule pas comme prévu.

TABLEAU 16 : EXEMPLE DE COMMUNICATION À TRAVERS TOUT LE CYCLE ÉLECTORAL

Calendrier	Communications externes	Communications internes
Période pré-électorale	<p>Consulter les parties prenantes sur toutes les réformes électorales nécessaires.</p> <p>Recueillir des informations et consulter les acteurs sur leurs questions et perceptions sur le processus électoral et l'OGÉ (sondages, groupes de consultation, tables rondes, etc.).</p> <p>Identifier les groupes clés dans le processus et évaluer leurs besoins en information et les canaux les plus efficaces pour les atteindre.</p> <p>Concevoir/affiner les produits promouvant l'image de l'OGÉ en tant qu'organisation.</p> <p>Élaborer une stratégie de communication externe de l'OGÉ qui couvre le processus électoral jusqu'à la prise de fonctions par les nouveaux élus.</p> <p>Adopter des indicateurs de performance et développer une base de référence pour les communications externes. Fixer des objectifs et élaborer les messages institutionnels clés.</p>	<p>Consulter le personnel permanent (groupes de consultation, enquêtes internes, boîtes à idées) pour évaluer les besoins de communication et les points forts et les points faibles de l'OGÉ en matière d'image et de besoins informationnels essentiels du personnel.</p> <p>Développer/améliorer les systèmes institutionnels de communication avec le personnel, en utilisant des moyens et des technologies appropriés (intranet, bulletins d'information, minimessages (SMS), email, etc.).</p> <p>Élaborer une stratégie de communication interne et prévoir la promotion des politiques et des valeurs de l'OGÉ auprès du personnel.</p> <p>Élaborer des indicateurs et définir une base de référence pour les communications internes. Fixer des objectifs et élaborer des messages institutionnels clés.</p> <p>Développer des produits à l'image de l'OGÉ pour le personnel.</p>
Début de la période électorale	<p>Développer l'image institutionnelle de l'OGÉ pour les prochaines élections.</p> <p>Développer une campagne de promotion dans les médias pour promouvoir le recrutement de personnel temporaire pour l'enregistrement et le scrutin, et pour les autres besoins d'expertise.</p> <p>Élaborer un calendrier des activités de communication en lien avec les besoins et les événements du calendrier électoral.</p> <p>Budget pour les besoins de communication liés aux élections tels les coûts des installations et des produits (centres médiatiques, coûts liés à l'engagement avec les parties prenantes, etc.).</p> <p>Concevoir et tester les matériels institutionnels d'éducation civique et d'éducation des électeurs et les stratégies de distribution pour le processus d'enregistrement des électeurs et des candidats. Développer une base de référence pour le programme d'information des électeurs.</p> <p>Élaborer la stratégie des campagnes d'éducation civique et d'éducation des électeurs pour les élections et l'enregistrement des électeurs à venir, et notamment sélectionner des indicateurs et développer des kits portant la marque de l'institution pour les éducateurs.</p> <p>Concevoir un processus d'accréditation pour les journalistes nationaux et internationaux.</p> <p>Prévoir des plans de contingence pour la gestion des crises et le contrôle des rumeurs au cas où les événements l'exigent.</p>	<p>Fournir des mises à jour pour le personnel sur la planification électorale et les questions opérationnelles.</p> <p>Concevoir les installations et les produits et budgétiser leurs coûts, pour la mise en œuvre du plan de communication interne. Cela doit inclure les produits à l'image de l'OGÉ et les coûts pour établir et maintenir l'infrastructure de communication interne.</p> <p>Concevoir des produits de représentation de l'organisation tels que des T-shirts et des panneaux pour les sites électoraux.</p> <p>Promouvoir la formation du personnel et les bonnes pratiques ; fournir des mises à jour sur le processus électoral et les activités de l'OGÉ (niveaux central et décentralisé).</p> <p>Organiser la familiarisation et la formation relatives au matériel d'éducation civique et d'éducation des électeurs pour les éducateurs locaux.</p> <p>Concevoir une stratégie de communication dont la portée atteint le personnel électoral temporaire.</p> <p>Mettre à jour la base de données de l'OGÉ avec les coordonnées de tout le personnel, permanent comme temporaire.</p>

<p>◀ Enregistrement des électeurs et des candidats</p>	<p>Développer du matériel et des plateformes d'information pour mobiliser la société civile, les partis politiques, les candidats, les médias et les autres parties prenantes.</p> <p>Mettre en œuvre la campagne d'information pour l'enregistrement des électeurs et surveiller les indicateurs.</p> <p>Tester la stratégie de communication pour la période de campagne électorale.</p> <p>Développer, tester et diffuser les matériels d'éducation civique et d'éducation des électeurs ainsi que leurs stratégies de distribution pour la période du scrutin et du dépouillement.</p> <p>Mettre à jour le calendrier de communication.</p> <p>Commencer à tenir des séances régulières et fréquentes d'information des médias par le porte-parole de l'OGE et à accréditer les journalistes pour la couverture des élections.</p>	<p>Développer un plan de communication interne pour les équipes d'enregistrement des électeurs et les autres membres du personnel et des moyens de mesurer leur progrès et leur performance.</p> <p>Solliciter un retour d'information de la part du personnel sur l'inscription des électeurs et les leçons apprises.</p> <p>Mettre à jour la stratégie de communication sur la base des retours d'information du personnel (et des autres acteurs).</p>
<p>Période de campagne électorale</p>	<p>Tenir les manifestations de communication de l'OGE et conduire l'éducation civique et électorale tout au long de la période.</p> <p>Faire des points de presse fréquents avec le porte-parole de l'OGE et continuer l'accréditation des journalistes.</p> <p>Organiser des réunions d'information régulières et des plateformes d'acteurs pour impliquer et maintenir informés la société civile, les partis politiques et les autres acteurs sur les principales questions soulevées au cours du processus.</p> <p>Promouvoir des messages spécifiques dans les médias sur le comment et le pourquoi du vote, sur les questions de qualité (élections pacifiques, tolérance des divers points de vue, acceptation des résultats, action de voter). Suivi des progrès des plans de communication à travers la mise à jour des mesures des indicateurs.</p>	<p>Fournir des mises à jour fréquentes au personnel permanent et temporaire.</p> <p>S'assurer que les mécanismes visant à recevoir les retours du personnel aux différents niveaux institutionnels et dans les différents lieux sont en place et fonctionnent.</p> <p>Mettre en place une ligne téléphonique spéciale pour les départements des opérations et de la communication de l'OGE, pour les mettre en lien avec leurs bureaux sur le terrain, ainsi qu'avec le chef du secrétariat et les commissaires.</p> <p>Mettre à jour les mesures des indicateurs et comparer avec la base de référence. Apporter toutes les mesures correctives nécessaires dans la stratégie et les processus de communication interne.</p>
<p>Période de scrutin et de dépouillement</p>	<p>Tenir des points de presse fréquents tout au long de la période par le porte-parole de l'OGE ou les autres personnes autorisées.</p> <p>Fournir des mises à jour régulières au centre médiatique avant, pendant et après le jour du scrutin.</p> <p>Mettre en place une ligne téléphonique d'information pour répondre aux questions, contrôler la rumeur et rediriger les problèmes sérieux vers un centre de gestion des crises si nécessaire.</p> <p>Mettre à jour l'information du centre des résultats et du site internet de façon continue jusqu'à ce que les résultats finaux soient certifiés.</p>	<p>Élaborer et mettre en œuvre un système de contrôle fréquent pour tous les sites de scrutin et de décompte qui permet de faire le point sur leur statut, et de rapporter toutes les questions ou les problèmes rencontrés et qui transmet ces informations aux services compétents au sein de l'OGE. (communications/opérations).</p> <p>Autoriser les membres du personnel intéressés à documenter la préparation des élections, le scrutin et le dépouillement par le biais du photo-journalisme et publier les meilleures photos sur le site internet de l'OGE.</p>
<p>Période postélectorale</p>	<p>Évaluer le processus et les produits de communication grâce aux retours donnés par les groupes d'acteurs externes et par les indicateurs de S&E par rapport à leur base de référence.</p> <p>Publier dans le domaine public le rapport des enseignements tirés de l'expérience.</p> <p>Commencer la planification de la communication pour le prochain cycle électoral.</p>	<p>Évaluer la stratégie de communication interne en comparant les indicateurs à leur base de référence et tirer les enseignements de l'expérience auprès d'un échantillon représentatif de personnel permanent et temporaire. Publier les résultats et les distribuer à tous les niveaux de personnel.</p> <p>Solliciter les commentaires du personnel sur les procédures de l'OGE et sur les problèmes du processus afin d'apporter des améliorations pour le cycle électoral suivant. Distribuer le rapport à l'ensemble du personnel.</p>

■ RESSOURCES HUMAINES ET QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

L'importance de la communication dans la gestion du processus électoral est de plus en plus reconnue, ainsi que la nécessité de lui donner un caractère prioritaire au sein de la gestion et des opérations de l'OGE. Un département de la communication devrait se voir accorder une place importante au sein de l'OGE. Ses directeurs devraient être recrutés à un niveau de séniorité suffisamment élevé pour qu'ils puissent interagir quotidiennement avec les commissaires de l'OGE, les leaders politiques et les hauts fonctionnaires du gouvernement. Ils doivent pouvoir remplir les tâches délicates qu'implique la communication avec les dirigeants des partis politiques, les candidats au pouvoir, la société civile et les médias nationaux et internationaux dans un processus aussi court et hautement politisé que des élections.

Cela nécessite d'excellentes compétences en communication et en diplomatie ainsi que la capacité de penser de façon stratégique de la part des directeurs et du personnel du service de la communication. Cela exige également que le département de la communication puisse avoir un accès régulier à tous les départements de l'OGE, y compris celui des opérations, et qu'il soit présent lors des délibérations de haut niveau. Même si le chef de la communication n'aura qu'un pouvoir décisionnel limité en dehors de son département, il devra être bien informé des travaux de l'institution et de tout problème dans le processus électoral afin qu'il puisse interagir avec les médias.

En règle générale, le **directeur de la communication** est responsable de tout le travail du département de la communication. Le directeur peut servir de **porte-parole** de l'OGE et le représenter dans les événements publics et dans les médias pour les affaires quotidiennes. Le directeur doit également être un agent de l'OGE de niveau supérieur. Les responsabilités du directeur comprennent aussi l'élaboration stratégique, la mise en œuvre et la gestion des stratégies de communication interne et externe de l'organisation.

Parmi les tâches qui relèvent généralement du département de la communication, on retrouve :

- servir de point focal pour toutes les communications de l'OGE, notamment à titre de porte-parole ;
- concevoir et mettre en œuvre toutes les campagnes médiatiques et d'information pour promouvoir le travail de l'OGE et la bonne organisation du processus électoral ;
- concevoir le logo et l'image de l'OGE et s'assurer que cette image soit utilisée de façon consistante en interne et en externe ;
- organiser des conférences, des ateliers d'acteurs et d'autres forums ;
- concevoir, réviser et diffuser la stratégie pour toute l'information publique ;
- concevoir et promouvoir les matériels destinés aux différentes parties prenantes, y compris les partis, l'électorat, les OSC, les médias et les observateurs ;
- faire l'inventaire de la production médiatique et publicitaire ;
- maintenir à jour le contenu du site internet public de l'OGE ;
- gérer les systèmes de communication internes et s'assurer que l'information soit rapidement communiquée à tous les membres du personnel ;
- si nécessaire, former le personnel national sur la façon d'interagir avec les médias; et élaborer et mettre en œuvre un programme de formation sur les médias pour le personnel clé au niveau infranational pour les conseiller et améliorer leur interaction avec les médias locaux ;
- maintenir le contact avec les médias (locaux, nationaux et internationaux) ;
- organiser des conférences de presse et des séances d'information des médias ;
- écrire les discours pour les commissaires et les responsables du secrétariat de l'OGE ;
- organiser des visites sur site pour les acteurs nationaux et internationaux afin de présenter et promouvoir le travail de l'OGE ;
- établir et entretenir un centre d'information de grande qualité pour les parties prenantes et le public ; et
- travailler avec le département des opérations sur les aspects médiatiques du centre de résultats.

10

Accès à l'information

Le chapitre 10 couvre les obligations relatives à l'accès à l'information et fournit des recommandations sur la façon dont les OGE peuvent gérer les demandes liées à la liberté d'information. L'article 19 du PIDCP et les conventions régionales reconnaissent le droit de rechercher et de recevoir des informations parallèlement au droit de communiquer des informations. Ces droits garantissent aux individus l'accès à l'information détenue par des organismes publics et gouvernementaux sous toutes ses formes.



Dans ce cadre, il incombe aux États de veiller à ce qu'une législation et un cadre juridique relatifs au droit à l'information soient en place et qu'ils obligent les organismes publics à rendre l'information qu'ils détiennent disponible sur demande.

Selon un classement mondial sur le droit à l'information (Global Right to Information Ratings, 2012), quelques 90 pays ont des lois sur l'accès à l'information qui garantissent aux membres du public le droit de recevoir des informations émanant d'un large éventail d'organismes gouvernementaux et publics. Cela reflète l'importance croissante accordée à la transparence des organismes publics et au droit des individus d'accéder à l'information détenue par des organismes publics. Cela est fondé sur le postulat selon lequel les organismes publics sont les gardiens de ces informations dans l'intérêt du public. Ce droit impose deux obligations aux organismes publics :

- l'obligation de publier régulièrement les informations d'intérêt public dans le domaine public ; et
- l'obligation de fournir des informations à la demande d'un membre du public sur n'importe quel sujet contenu dans ses dossiers.

ENCADRÉ 14 : DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, 2010

« Dans une démocratie, le droit d'accès à l'information est fondamental pour garantir la transparence. Pour que les procédures démocratiques soient efficaces, tout individu doit pouvoir accéder à l'information publique, définie comme étant l'information sur l'ensemble des activités de l'État. »

Dans les pays dotés de lois sur l'accès à l'information, les OGE sont considérées comme faisant partie des organismes publics et ont donc l'obligation légale de divulguer, de publier et, sur demande, de rendre disponibles à un membre du public, les informations stockées ou détenues.

■ DÉFINITIONS

L'information est définie au sens large et comprend les informations, stockées sous toute forme ou format, détenues par des organismes publics. Parmi les obligations en matière d'accès à l'information, il est aussi exigé que les organismes publics stockent les informations qu'ils détiennent de manière sécurisée et appropriée.

La définition de l'information inclut toutes les informations enregistrées, couvrant les documents papiers, les fichiers informatiques et la correspondance, y compris les courriels et les enregistrements audio et vidéo. Cela peut aussi inclure des enregistrements téléphoniques, des notes et des brouillons. La définition concerne donc seulement l'information conservée dans des dossiers ou

archives, et l'obligation ne couvre donc pas les demandes d'information nouvelle, non encore créée.

Les organismes publics sont définis comme « *toutes les branches de l'État (exécutive, législative et judiciaire) ainsi que toute autre autorité publique ou gouvernementale, à quel échelon que ce soit – national, régional ou local – [qui] sont en mesure d'engager la responsabilité de l'État partie* ». ³⁵

Les organismes généralement soumis aux dispositions d'accès à l'information sont les suivants :

- les ministères du gouvernement ;
- les organes législatifs et exécutifs ;
- les autorités locales ;
- les services gouvernementaux (tels que les services de santé, d'éducation et de police) ;
- les institutions indépendantes financées par des fonds publics (telles que les commissions nationales des droits de l'homme, les commissions sur la liberté d'information, les OGE) ; et
- les autorités de régulation.

■ TABLEAU 17 : PRINCIPES DE L'ACCÈS À L'INFORMATION

Transparence/ divulgarion maximale	Toute information détenue par des organismes publics devrait être incluse dans l'obligation de divulgation, sauf dans un nombre très limité de cas.
Obligation de publier	Les principes d'accès à l'information comprennent aussi l'obligation de publier les informations détenues par les organismes publics.
Promotion d'un gouvernement ouvert	Le droit d'accès à l'information doit être promu pour être pleinement apprécié.
Portée limitée des attentes	Les limites opposées aux demandes d'accès à l'information doivent répondre aux exigences d'un test en trois parties.
Processus pour faciliter l'accès	Un processus en trois volets destiné à traiter les demandes d'accès à l'information, comprenant une partie au sein de l'organisme public, un organe de recours administratif et un organe judiciaire.
Coûts	Les coûts doivent être raisonnables afin qu'ils ne découragent pas les demandes d'accès à l'information.
Réunions ouvertes	Les réunions officielles des organes publics doivent être ouvertes.



ENCADRÉ 15 : LA COMMISSION ÉLECTORALE DE L'INDE ET L'ACCÈS À L'INFORMATION

La loi sur le droit à l'information introduite en Inde en 2005 encourage une culture de plus grande transparence et responsabilité dans les institutions publiques. Introduite à la suite de campagnes menées par les membres de la société civile, la loi oblige les organismes publics à rendre l'information accessible au public. Un cadre juridique complet a été mis en place comportant des délais de réponses aux demandes d'accès à l'information et un mécanisme de recours indépendant. L'obligation légale de publier oblige également les organismes qui relèvent de la loi à publier activement des informations d'intérêt public de façon continue.

En tant qu'organe constitutionnel permanent, la Commission électorale de l'Inde (Election Commission of India, ECI) fait partie de la série d'organismes qui sont légalement tenus de répondre aux demandes d'accès à l'information de tout membre du public. L'ECI a choisi des spécialistes de l'information publique dans les bureaux des responsables électoraux en chef et a mis en place une personne désignée pour traiter les appels aux décisions prises par les spécialistes de l'information publique sur les demandes d'accès à l'information.

Un système de publication complet et proactif a été mis en place par l'ECI conformément aux dispositions légales et publié sur son site internet. Cela comprend un large éventail d'informations sur les partis politiques enregistrés, les dons qu'ils reçoivent, et leurs dépenses, les listes électorales provisoires et définitives et les données relatives à toutes les élections générales à la *Lok Sabha* (la chambre basse du parlement) et aux élections législatives étatiques.

En outre, l'ECI publie de manière proactive ses règles et règlements, ainsi que les manuels et archives qu'elle conserve. Elle publie également des documents et des réponses relatifs à la formulation de ses politiques ainsi que les budgets détaillés relatifs à ses dépenses administratives.

Tout membre du public peut faire une demande d'accès à l'information à l'un des agents d'information publique dont les coordonnées sont disponibles dans le domaine public. Il est important de noter que l'ECI publie des rapports trimestriels sur les demandes d'accès à l'information décrivant les réponses à ces demandes.

L'attitude proactive de l'ECI en matière d'accès à l'information a augmenté la transparence et la responsabilité du processus électoral dans tout le pays. En créant des structures pour répondre aux demandes d'information et mettant en place une politique claire de publication, l'ECI a mis à profit les exigences d'accès à l'information au bénéfice du processus électoral et de sa gestion.

■ PRINCIPES FONDAMENTAUX

Les principes fondamentaux d'accès à l'information sont décrits dans le tableau 17³⁶. L'un de ces principes est qu'il incombe aux pouvoirs publics de publier et de diffuser l'information qui contient un intérêt public. Les organismes publics doivent donc avoir une approche proactive de la publication d'informations dans le domaine public. Cela devrait inclure un éventail minimum d'informations pour aider le public à comprendre les fonctions et la structure de l'organisme ainsi que les avis de consultations publiques et les procès-verbaux des réunions officielles et des coordonnées de contact.

Comme c'est le cas dans d'autres domaines relatifs à l'article 19 du PIDCP, il existe des motifs limités pour refuser l'accès à l'information détenue par des organismes publics. Ceux-ci devraient passer un test similaire au test en trois parties nécessaire pour les restrictions à la liberté d'expression. Cela signifie que : (1) toutes restrictions doivent être prévues par la loi et étroitement définies ; (2) la non-divulgence des informations ne devrait se produire que dans le cas où il peut être démontré que la publication nuirait à l'objectif énoncé ; et, (3) il n'y a pas d'intérêt public supérieur à publier l'information. Si une décision est prise de ne pas divulguer des informations, un droit d'appel devrait être en place auprès d'un organisme administratif indépendant et/ou des tribunaux.

TABLEAU 18 : PRINCIPES POUR LES EXEMPTIONS (ONG ARTICLE 19)³⁷

Objectifs légitimes justifiant des exceptions

La loi devrait dresser la liste limitative des objectifs légitimes susceptibles de justifier la non-divulgence d'information. Cette liste ne devrait inclure que des intérêts constituant un motif légitime de refus de divulgation de documents, et devrait se limiter aux domaines tels que : l'application de la loi ; la vie privée ; la sécurité nationale ; les questions de confidentialité commerciales et autres ; la sûreté publique ou individuelle ; et l'efficacité et l'intégrité des processus gouvernementaux de prise de décisions.

Les exceptions devraient être délimitées avec précision afin d'éviter l'inclusion d'éléments ne portant pas atteinte à l'intérêt public légitime.

Le refus doit être motivé par l'éventualité d'un préjudice grave

Il ne suffit pas que l'information entre dans le champ de l'un des objectifs légitimes visés dans la loi. L'organisme public concerné doit encore démontrer que sa divulgation est susceptible de porter gravement préjudice au dit objectif.

Dans certains cas, la divulgation peut combiner conséquences positives et négatives pour l'objectif en question [...]

Pour que la non-divulgation soit légitime dans de tels cas, la divulgation doit avoir pour effet net de causer un préjudice important à l'objectif.

Primauté de l'intérêt public

Même s'il est démontrable que divulguer une certaine information porterait gravement préjudice à un objectif légitime, l'information doit tout de même être divulguée si les avantages de la divulgation l'emportent sur le préjudice. [...] Le préjudice susceptible d'être causé à l'objectif légitime doit être mis en regard avec l'intérêt public que présente la divulgation de l'information. Lorsque ce dernier l'emporte, la loi doit prévoir la divulgation de l'information.

■ PROCESSUS D'ACCÈS À L'INFORMATION

Tout le monde a le droit de demander et se voir accorder l'accès à l'information détenue par des organismes publics. Les organisations peuvent aussi soumettre des demandes d'accès à l'information, et les médias et les journalistes ont le même droit d'accès à l'information qu'un membre du public, tout comme les employés d'un organisme public. Le but d'une demande n'a pas à être déclaré ou justifié, car il incombe à l'organisme public de fournir les informations qu'il a archivées. Toutes les demandes doivent être traitées de façon égale. Dans la plupart des cadres juridiques d'accès à l'information, une demande peut être présentée au nom d'un membre individuel du public ou d'une organisation et, en général, les organismes qui la reçoivent n'ont pas besoin de confirmer l'identité des personnes faisant une demande.

Dans le cadre des obligations aux organismes publics, une information publique avertissant le grand public de son droit d'accès à l'information est exigée de la part de

l'organisation. Cela prend souvent la forme d'un petit livret expliquant le rôle de l'accès à l'information, le mandat de l'organisme en question, et les procédures qui ont été mises en place pour répondre aux demandes d'accès à l'information. Certains groupes tels que les femmes, les personnes handicapées ou les communautés linguistiques minoritaires peuvent avoir des difficultés spécifiques pour accéder aux informations, et des mesures particulières de sensibilisation de la part de l'OGE peuvent être nécessaires pour s'assurer que tous les groupes sont conscients qu'ils bénéficient d'un accès équitable à l'information publique.

Traitement des demandes

Quand une demande d'information est reçue, elle doit être traitée conformément aux principes énoncés par la loi. Comme tout le monde au sein d'un organisme public peut recevoir une demande, il est particulièrement important que l'OGE dispose de procédures claires pour traiter les demandes d'information. Un processus

standard serait la désignation par l'OGÉ d'une équipe ou d'une personne chargée de traiter ces demandes afin qu'elles puissent être efficacement transférées au service concerné. Un exemple de la façon dont ce processus fonctionne pour la Commission électorale de l'Inde est décrit dans l'encadré 15. Les détails minimaux pour faire une demande valide peuvent être imprimés sur le formulaire de demande, y compris les coordonnées de contact pour ces demandes.

Coûts et délais

La loi exige généralement que les frais facturés pour traiter une demande d'accès à l'information soient raisonnables pour ne pas constituer un obstacle à la soumission de telles demandes. En règle générale, les frais devraient couvrir les coûts de reproduction ou d'acheminement mais pas le coût du temps dédié par le personnel pour traiter les demandes. Sur réception d'une demande, une confirmation devrait normalement être envoyée au demandeur pour l'informer du temps de réponse. La durée de cette période est généralement prévue par la législation pertinente.

Notification de refus

Dans les cas où l'OGÉ décide que l'information ne devrait pas être divulguée parce qu'elle répond au test en trois parties, le demandeur devrait être informé que sa demande a été refusée. L'OGÉ doit expliquer ce refus, en gardant trace des raisons pour lesquelles la demande a été rejetée et de qui en a donné l'autorisation.

Le processus d'appel pour les demandes refusées est censé commencer par un examen interne de la demande et des motifs du refus. Si cet examen confirme la décision de niveau inférieur, le demandeur doit avoir le droit de faire appel devant un mécanisme d'appel administratif indépendant ou devant les tribunaux, en fonction de la législation nationale.

Annexe 1 :

Études de cas sur les efforts appuyés par le PNUD en matière de médias et élections



ÉTUDE DE CAS 1 :

SOUTIEN À LA COUVERTURE MÉDIATIQUE EN AFGHANISTAN (2004–2010)

■ Contexte

Depuis 2001, l'Afghanistan connaît une transition démocratique majeure. Sa constitution de 2004 prévoit la tenue d'élections directes pour les élections de charges publiques tenues régulièrement depuis 2004 et 2009, d'élections législatives en 2005 et 2010, et d'élections des conseils provinciaux en 2005 et 2009.

L'ONU et la communauté internationale ont soutenu les efforts de l'Afghanistan à mettre en place une Commission électorale indépendante (Independent Electoral Commission, IEC) en 2005. Avant cela, les élections ont été administrées par un Organe mixte d'administration des élections (Joint Electoral Management Body, JEMB) composé de membres onusiens et afghans, l'ONU jouant un rôle exécutif.

L'Afghanistan n'avait qu'une expérience limitée des pratiques démocratiques, un manque d'infrastructures nationales, des conditions climatiques extrêmes, des problèmes de sécurité, et de faibles niveaux de développement humain.³⁸ Ces défis se sont ajoutés aux difficultés de l'OGÉ et des partis/candidats à communiquer avec leurs électeurs et ont souligné l'importance d'atteindre le public avec l'information électorale nécessaire.

En 2004, le secteur des médias émergeait d'une période de censure et de contrôle strict. Même si la libéralisation des lois sur les médias en 2002 et 2003 a permis la création de stations de radio commerciales et communautaires, il était peu probable, après une si longue période de répression et sans tradition de journalisme indépendant, que les médias puissent couvrir les campagnes électorales de manière équilibrée et impartiale et offrir un accès égal à tous les candidats et les partis.

Un petit nombre de partis politiques se sont présentés aux élections, mais aussi un nombre relativement important de candidats indépendants. Les médias ont été confrontés à l'immense défi de couvrir les campagnes électorales de tous ces candidats étant donné que la loi électorale de 2004 exigeait que tous les médias assurent une couverture équitable des candidats.³⁹ La loi avait aussi mis en place une Commission électorale des médias (Electoral Media Commission, EMC) pour « *surveiller la couverture équitable de la campagne électorale [et] traiter les plaintes concernant des violations de la couverture équitable des campagnes politiques, ou d'autres violations, conformément aux procédures* ». ⁴⁰

Le PNUD a appuyé le développement de la Commission des médias et de ses activités à travers le projet ELECT, *Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow* [Renforcement des capacités juridiques et électorales pour demain] (2006-2011).

La commission des médias

L'EMC se trouvait initialement au sein du JEMB, puis au sein de l'IEC, une fois qu'elle a été établie. La Commission des médias possède une structure typique de conseil, dirigé par un groupe indépendant de commissaires et assisté par un secrétariat. Le conseil d'administration est composé de cinq membres, dont un président nommé par ses membres. Son mandat couvre : (1) la surveillance de la couverture médiatique de la campagne ; (2) la gestion du processus de traitement des plaintes relatives aux problèmes avec la couverture médiatique ; et (3) la conception et la mise en œuvre d'un dispositif de messages électoraux des candidats pour fournir gratuitement aux candidats du temps d'antenne et des installations de production.

L'EMC a également développé ses propres processus définissant comment les plaintes doivent être reçues et traitées, fixant clairement les délais et les procédures à suivre et prévoyant un droit d'appel.

Ce modèle de régulation a été construit sur la base d'un processus de co-régulation, la Commission des médias travaillant en étroite collaboration avec le secteur des médias. Comme bon nombre de structures d'autorégulation n'était pas encore en place, et ne permettait donc pas à l'industrie des médias de fixer ses propres normes, l'EMC a publié avant chaque élection des codes de conduite élaborés à partir des principes présents dans la loi.

Cependant, l'EMC a rencontré quelques difficultés pour bien faire comprendre son mandat et en informer le public, tout particulièrement lors du premier cycle d'élections, alors que la surveillance indépendante des médias et la mise à disposition de temps d'antenne gratuit pour les candidats étaient des concepts nouveaux.

Programme de publicité sponsorisé et débats entre les candidats

La Commission des médias a organisé des débats entre candidats à la radio et à la télévision et dans d'autres forums pour accroître l'accès des candidats aux médias. Cependant, son initiative phare en matière d'accès était le dispositif d'accès direct pour les candidats qui a commencé en 2005, et a été financé par le projet du PNUD et l'assistance d'autres bailleurs de fonds. Cela a permis aux candidats de produire et de diffuser leurs messages de campagne. Pour les élections législatives et des conseils provinciaux, cela a représenté une entreprise énorme en raison du grand nombre de candidats.

Les messages électoraux des candidats consistaient en de courtes séquences, les candidats ayant le choix entre différents formats de deux à cinq minutes. Ils ont été réalisés avec l'aide des stations locales de radio et de télévision qui les ont diffusés et les candidats pouvaient choisir sur quels médias ils souhaitaient diffuser leurs messages. Environ la moitié du temps d'antenne consacré à la campagne par les médias se composait de programmes produits dans le cadre de ce dispositif.

Chaque radiodiffuseur participant au dispositif était tenu de vérifier l'identité d'un demandeur avec les listes de candidats et remplissait un bordereau d'autorisation qui était envoyé au secrétariat de la commission des médias pour vérification. Après approbation, la production du clip commençait.

Des lignes directrices générales pour la production ont été publiées pour aider les radiodiffuseurs avec les questions d'administration et de production. Une formation a été dispensée avant le début de l'initiative pour s'assurer que les procédures et les normes étaient strictement observées par les participants au dispositif.

Bien que ce processus ait permis à plus de 3000 candidats d'apparaître dans leurs propres messages de campagne télévisés ou radiophoniques sur l'une des 40 stations de radio ou de télévision d'Afghanistan en 2005, cela n'a représenté qu'environ 53 pour cent des candidats. L'un des problèmes relevés par les observateurs, était que chaque candidat avait très peu de temps d'antenne en raison du nombre de candidats.⁴¹ En 2010, ce temps d'antenne s'élevait à trois minutes à la télévision et à six minutes à la radio. Aussi, les taux de participation en 2010 n'ont été que de 18,4 pour cent dans la capitale Kaboul, et de 48 pour cent dans le reste du pays.⁴²

Un point positif a été la participation des femmes candidates : 77 pour cent d'entre elles ont utilisé cette ressource dans le cadre de leur campagne en 2005, ce pourcentage élevé pourrait aussi refléter d'autres efforts d'assistance destinés à renforcer la participation des femmes en tant qu'électrices et candidates.

Surveillance des médias

La Commission des médias a également mis en place des unités de contrôle des médias dans les grands centres urbains pour surveiller la conformité au programme de temps d'antenne gratuit et aux codes de conduite. Cela a été confié à une ONG locale et a couvert plus de 57 médias dans 17 provinces en 2005, et 48 médias en 2010.

Cette surveillance a fourni des rapports réguliers à l'EMC qui lui ont permis de suivre de près la couverture médiatique et la mise en œuvre du dispositif de temps d'antenne. Les observateurs des médias ont également analysé la couverture de l'actualité et fourni une évaluation de la conformité globale de la programmation avec les codes de conduite. Cela a également permis d'enrichir la base factuelle nécessaire à l'EMC pour prendre des décisions concernant les plaintes.

■ Principales réalisations et principaux défis

Avec l'EMC, une instance indépendante était créée, pour la première fois, pour assurer la surveillance des médias en Afghanistan sur le principe d'une surveillance indépendante qui respectait la liberté d'expression dans les médias et qui cherchait à promouvoir des obligations positives de programmation et de diversité.

Cependant, le court laps de temps prévu dans la loi électorale a limité la capacité de l'EMC à atteindre les candidats et les médias afin de s'assurer qu'ils soient au courant du dispositif. Cela a été aggravé par les infrastructures limitées de communication de l'époque, les conditions climatiques difficiles et le terrain accidenté, qui ont tous entravé la capacité de la Commission à atteindre toutes les parties du pays.

Malgré les défis, la Commission des médias a démontré qu'elle était capable de mettre en œuvre le système de temps d'antenne et de prendre des décisions indépendantes et impartiales, et de servir de modèle pour la régulation indépendante des médias dans l'avenir.

■ Le rôle des partenariats

L'EMC a travaillé avec l'industrie des médias en place pour s'assurer de leur soutien pour les initiatives ambitieuses de son mandat. Il s'agissait d'une première étape cruciale puisque la participation des médias était essentielle pour une mise en œuvre réussie du dispositif de messages de campagne.

L'une de ses premières activités a été de procéder à une enquête sur l'étendue des médias dans le pays et d'évaluer la faisabilité d'un travail en commun. L'EMC a également consulté les médias sur l'élaboration du code de conduite. Plus tard, elle a dispensé une formation pour les médias sur le code et les questions administratives liées au programme de temps d'antenne gratuit.

Toutes ces étapes ont contribué à établir les relations nécessaires au succès d'une instance indépendante de surveillance.

La Commission a également tenu des séances d'information spéciales pour les candidats dans tout le pays afin de promouvoir une plus grande prise de conscience de son rôle, de ses programmes et de son utilité.

■ Conclusion

La responsabilité des milieux politiques dépend largement de la capacité des populations à choisir leurs représentants publics parmi un éventail d'options. La couverture médiatique est un élément essentiel dans ce processus et le travail de la Commission des médias a aidé les médias afghans à être mieux préparés pour répondre aux exigences requises pour une couverture équitable et équilibrée des candidats.

La Commission des médias était un concept nouveau en Afghanistan quand elle a été créée en 2004 et elle a conservé un rôle essentiel dans les élections de 2009-2010. Elle est largement perçue comme ayant effectué un travail professionnel et, avec l'appui du PNUD et des bailleurs de fonds, a été en mesure de remplir son rôle régulateur de contrôle des médias et de traitement des plaintes pendant les périodes de campagne.

L'accès sponsorisé à la publicité politique a accru l'accès des candidats aux médias, et a augmenté la quantité d'information fournie à l'électorat. Le caractère indépendant de la Commission et de ses procédures a apporté au public et aux candidats un mécanisme de recours accessible, fonctionnant dans le cadre des paramètres réglementaires destinés à protéger le caractère équitable de la couverture médiatique.

L'EMC a démontré qu'il est possible de procéder au contrôle des médias, même dans les environnements les plus difficiles et sans porter atteinte à la liberté d'expression.

A défaut de la mise en place d'un régulateur indépendant de l'audiovisuel permanent pour assumer ce rôle, la commission temporaire restera un rouage important de la structure de régulation des médias pour les élections dans les années à venir.

■ Références

- Commission des médias. 2010a. *Procédure sur la campagne électorale et sur une couverture équitable, équilibrée et impartiale par les médias de masse des élections de 2010 à la Chambre du peuple (Wolesi Jirga)*. Non publié.
- Commission des médias. 2010b. *Règles pour les activités des médias de masse pendant la période de silence des campagnes électorales jusqu'à la proclamation définitive des résultats par l'IEC*. Non publié.
- Commission des médias. 2005a. *Manuel d'instructions pour les stations de radio et de télévision : Dispositif de publicité sponsorisée*. Non publié.
- Commission des médias. 2005b. *Rapport final de la Commission des Médias sur les élections de 2005*. Non publié.
- Commission électorale indépendante. 2009a. *Code de conduite des médias*. Non publié.
- Commission électorale indépendante. 2009b. *Code de conduite pour les médias d'État*. Non publié.
- Commission électorale indépendante. 2009c. *Procédure Interne de l'EMC (Commission des médias)*. Non publié.

- Organisme de gestion électorale conjoint. 2005a. *Décision numéro 43. Adoption du règlement sur la Commission des médias et les médias de masse*. Non publié.
- Organisme de gestion électorale conjoint. 2005b. *Règlement sur la création de la Commission des médias et sur la couverture médiatique des élections*. Non publié.
- Organisme de gestion électorale conjoint. 2005c. *Code de conduite pour les médias de masse*. Non publié.
- Organisme de gestion électorale conjoint. 2005d. *Règlement sur l'accréditation des médias*. Non publié.
- Parlement Européen. 2006. *Compte rendu de la mission d'observation des élections législatives en Afghanistan, 15-20 septembre 2005*.
- PNUD, Évaluation à mi-parcours du Projet de Renforcement des capacités juridiques et électorales pour demain (ELECT), 2009
- Union Européenne, République islamique d'Afghanistan, Élections législatives, 18 septembre 2010, Rapport final, 2010.



ÉTUDE DE CAS 2 :

SOUTIEN À LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DES ÉLECTIONS EN SIERRA LEONE EN 2007

■ Contexte

Les élections nationales de 2007 en Sierra Leone ont été les deuxièmes élections générales depuis l'Accord de paix de Lomé en 1999, et le déploiement d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies (MINUSIL). Elles étaient considérées comme un test crucial pour le développement de la démocratie, en tant que premières élections organisées sous l'entière responsabilité des autorités nationales depuis le retour à la paix et la mise en place de la Commission électorale nationale (National Electoral Commission, NEC). Bien qu'elles n'aient pas été sans incident, ces élections ont été créditées par les observateurs internationaux comme marquant un « *développement significatif et positif dans la progression de la Sierra Leone vers la consolidation de la démocratie et de la paix* ». ⁴³

Malgré les dispositions constitutionnelles et légales donnant à tous les candidats et partis politiques l'accès aux diffuseurs de radio et de télévision, l'absence d'un radiodiffuseur public et de compétences médiatiques indépendants signifiait que la mise en œuvre des principes fondamentaux de ces dispositions, tels qu'une couverture équilibrée et un accès égalitaire des candidats, était irréaliste sans une aide internationale pour un programme de soutien aux médias.

La couverture médiatique de l'élection en 2007 a également été sensible car les deux principaux partis politiques étaient particulièrement conscients de l'importance des médias. Chacun avait établi sa propre station de radio : *We Yone* (parti APC) et *Unity Radio* (parti SLPP) qui a diffusé des nouvelles et des matériels de campagne partisans.

Soutenir des voix indépendantes et objectives dans les médias était nécessaire pour s'assurer que les électeurs aient reçu un éventail d'information suffisant pour voter de façon éclairée et pour que les candidats aient l'opportunité de faire campagne auprès des électeurs à travers les médias de masse.

À travers son projet de soutien à la réforme électorale et à la Commission électorale nationale, le PNUD a contribué à fournir une assistance technique, un renforcement des capacités et un

soutien pour les élections de 2007. Les Nations Unies ont mis en place une station de radio en Sierra Leone lors du déploiement de la MINUSIL. Bien qu'elle ait d'abord été mise en place dans le but d'expliquer le mandat de la mission de l'ONU et de promouvoir la réconciliation et la tolérance, au moment des élections de 2007, elle était devenue une radio de premier plan avec un éventail varié d'émissions attirant un auditoire national de plus en plus important.⁴⁴

La Radio des Nations Unies était largement perçue comme la station de radio la plus digne de confiance dans les sondages d'opinion et était le seul radiodiffuseur de niveau national dans le pays. Cela en a fait une plateforme importante pour les candidats et les partis politiques pour les élections de 2007.

Composée en grande partie de journalistes locaux avec un petit contingent de professionnels des médias internationaux expérimentés, la Radio des Nations Unies a diffusé un éventail varié d'informations sur le processus électoral et les campagnes tout au long de la période électorale.

Le jour du scrutin, elle a recruté 40 journalistes supplémentaires pour augmenter sa couverture de cet événement national. Elle a diffusé des reportages en direct pour les auditeurs tout au long de la journée.

Panel de surveillance des médias

La Sierra Leone est dotée d'un Conseil indépendant des médias créé en 2000 comme une instance statutaire de régulation. Durant la période électorale de 2007, un Panel indépendant de surveillance et d'arbitrage des médias (*Independent Media Monitoring and Refereeing Panel*, IMMRRP) a été créé sur une base temporaire pour fournir un mécanisme d'autorégulation pour suivre la couverture médiatique de la campagne électorale. L'IMMRRP a été le fruit de longues discussions qui ont abouti à la rédaction et à la signature d'un code de conduite des médias conclus avant le début de la période de campagne électorale. Le code de conduite a été élaboré par l'Association des journalistes de la Sierra Leone (*Sierra Leone Association of Journalists*, SLAJ) avec l'appui du Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL) et du PNUD.

L'IMMRRP a formé un comité indépendant de surveillance des médias (*Independent Media Monitoring panel*) dans le but de surveiller les activités des médias pendant la campagne et d'assurer le respect des normes. Le comité indépendant de surveillance des médias, l'IMMRRP et la SLAJ ont servi de points de référence centraux pour les médias, mais selon les observateurs, leur travail a été entravé par des contraintes financières et capacitaires, notamment l'incapacité de faire appliquer certaines des dispositions du code de conduite.⁴⁵

Appui à la production de contenus innovants

Dans le but de renforcer la qualité et la quantité de la production de contenus, le PNUD et d'autres bailleurs de fonds ont soutenu des organisations telles que la Fondation Hirondelle (*Cotton Tree News*, CTN) et *Search for Common Ground* (SFCG) (*Talking Drum Studios*). L'un des principaux défis de l'aide aux médias en Sierra Leone a été de créer un vivier de talents pour produire des contenus pour l'industrie audiovisuelle. Avec le soutien de ces organisations, un réseau de 20 stations de radio communautaires affiliées a été mis en place à travers toute la Sierra Leone.

L'organisation SFCG travaillait en Sierra Leone depuis 2000 sur des initiatives visant à améliorer la tolérance et la compréhension entre des communautés divisées, et elle a créé, en 2002, le Réseau radiophonique indépendant (*Independent Radio Network*, IRN) pour accompagner les élections.

Une méthode simple et ingénieuse de distribution a été conçue pour diffuser la programmation électorale, avec l'enregistrement des programmes sur bandes sonores et leur livraison à travers le système de transport public, assurant ainsi que les contenus parviennent jusqu'au niveau local.

Les stations de radio membres du réseau IRN, en collaboration avec les OSC, ont été particulièrement impliquées dans les élections de 2007 et ont étendu leur couverture pour inclure les messages électoraux des partis et d'autres programmes novateurs tels que les séries dramatiques de fiction. Le jour du scrutin, le réseau IRN a joué un rôle clé dans l'information du public sur le scrutin et le décompte.

Après une formation, l'IRN a déployé 420 journalistes de radio dans tout le pays, en particulier dans des endroits isolés, des endroits où les tensions étaient fortes, ou des endroits où les membres du public n'avaient aucun accès à la radio locale ni à d'autres sources d'information.

Des rapports ont été relayés vers la capitale, Freetown, où une couverture en direct des élections a continué tout au long de la journée et de la nuit, offrant aux auditeurs un accès crucial aux événements de la journée, y compris le processus de dépouillement.

■ Principales réalisations et principaux défis

En utilisant les ressources de la radio des Nations Unies et les installations de production de contenus de CTN et SFCG, les électeurs ont eu accès à un plus grand nombre de voix lors de la campagne électorale, ainsi qu'à des informations exactes et plus équilibrées. Cela répondait à deux problèmes principaux : la production de contenus et les limites de la distribution.

La radio des Nations Unies en particulier, a réussi à fournir une couverture équilibrée et proportionnée, conforme aux lois électorales sierra-léonaises, démontrant que les journalistes locaux participants étaient capables de fournir une couverture répondant aux normes internationales sur la couverture des élections.

Le soutien à CTN et au réseau IRN a également porté ses fruits, puisque la surveillance des médias a montré que les radios communautaires et privées à travers le pays ont offert au public une couverture diversifiée des élections, conformément aux dispositions légales.⁴⁶

Tout au long de la période de campagne, l'IMMRP et la SLAJ ont constamment interagi avec leurs collègues rédacteurs et journalistes à travers tout le pays, soulignant les problèmes auprès de l'industrie. Ils ont également fait des déclarations publiques et ont joué un rôle de mentor pour la jeune génération de journalistes.

Ces institutions ont également joué un rôle important dans la gestion des domaines de conflit potentiel entre les médias et les partis politiques et ont servi de médiateur à plusieurs occasions importantes.

■ Le rôle des partenariats

La coordination étroite entre les partenaires a été la clé de la réussite du programme de 2007. Une étude réalisée par l'OSCE a estimé que l'harmonisation de l'assistance électorale en Sierra Leone était un exemple de bonne pratique, illustrant les avantages de la coordination des bailleurs de fonds, et qui a indéniablement porté ses fruits en ce qui concerne la réalisation des objectifs visés.

Les membres de l'IMMRP et de la SLAJ ont coopéré étroitement avec le comité indépendant de surveillance des médias sur l'élaboration d'un cadre de régulation des médias pour la période de campagne, aidant à forger un consensus parmi les acteurs sur le cadre proposé par le comité.

Un accord entre CTN et la radio des Nations Unies pour diffuser les productions de CTN sur la radio des Nations Unies a généré des bénéfices mutuels qui ont maximisé la portée et l'impact des contenus produits, avec le soutien des programmes d'assistance.

■ Héritage et suivi de l'expérience

La vision à long terme pour l'appui du PNUD au secteur des médias était de développer des bases pour la création d'un système de radiodiffusion de service public en Sierra Leone à travers la restructuration du radiodiffuseur d'État existant. C'est dans ce contexte qu'en 2010, une fusion officielle a eu lieu entre la radio des Nations Unies et le radiodiffuseur d'État, qui a ensuite été rebaptisé *Sierra Leone Broadcasting Corporation* (SLBC).

Avant l'appropriation nationale de la radio des Nations Unies, un programme de réforme a été engagé pour réorganiser les structures de gestion et les méthodes de travail de la SLBC nouvellement lancée.

À cet égard, il est encore trop tôt pour évaluer comment cette fusion va évoluer sur le long terme. Le rôle positif joué par la radio des Nations Unies au cours de ses presque dix années d'existence se reflète dans sa couverture diversifiée des élections ainsi que par son héritage dans l'amélioration des normes au sein de l'industrie de la radiodiffusion naissante, qui a explosé au cours des dernières années. Il est cependant trop tôt pour déterminer ce que sera son empreinte à long terme sur le secteur médiatique.

■ Conclusion

Le soutien aux médias pendant la période électorale en Sierra Leone a été un succès parce qu'il s'est appuyé sur le consensus à la fois au sein des groupes d'acteurs nationaux et de la communauté internationale, et il a réussi à réagir à des problèmes réels et à proposer des solutions clés en collaboration avec la communauté médiatique.

Le soutien des bailleurs de fonds a aidé les journalistes nationaux à surmonter les problèmes techniques de la chaîne de distribution de la radiodiffusion, à la fois dans les domaines de la production de contenus et de la distribution. Grâce à cela, des obstacles ont pu être contournés, et les journalistes, pour la plupart relativement nouveaux dans l'industrie des médias, ont été en mesure de couvrir les élections de manière diversifiée et impartiale.

En conséquence, les électeurs ont eu accès aux débats entre les candidats et aux messages électoraux des partis, ainsi qu'à des nouvelles objectives sur les campagnes des candidats. Ils ont pu se rendre dans les bureaux de vote bien informés, parce qu'ils ont eu accès à un éventail de points de vue.

■ Références

- *BBC World Service Trust et Search for Common Ground. 2007. Media Use and Attitudes Towards Media in Sierra Leone* [Utilisation des médias et attitudes à l'égard des médias en Sierra Leone]. <http://www.hirondelle.org/wp-content/uploads/2011/03/MediainSierraLeone2007.pdf>.
- Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone. 2010. *Annual Workplan 2010-11, Development of an Independent National Public Broadcasting Service for Sierra Leone*. [Plan de travail annuel 2010-11, Développement d'un service de radiodiffusion publique national indépendant pour la Sierra Leone.] http://www.sl.undp.org/2_focus/slbcAWP.pdf.

- Département du développement international, Royaume-Uni (*Department for International Development*, DFID). 2008. Évaluation finale du programme de promotion de l'information et de la voix pour la transparence des élections (*Promoting Information and Voice for Transparency on Elections*, PIVOT).
- Fondation Hironnelle. 2009. *Cotton Tree News: Strengthening the Media in Sierra Leone* [Renforcer les médias en Sierra Leone]. <http://www.globalgiving.org/pfil/4093/projdoc.pdf>.
- Mission d'observation électorale de l'Union européenne. 2007. *Rapport final sur les élections législatives et présidentielles du 11 août 2007 et sur le deuxième tour des élections présidentielles du 8 septembre de 2007*.
- Organisation de coopération et de développement économiques. Non daté. *Case study: Harmonisation of donor support to aid the election process in Sierra Leone* [Étude de cas : Harmonisation de l'appui des donateurs pour aider le processus électoral en Sierra Leone]. http://www.oecd.org/document/21/0,3746,en_2649_34541_46161749_1_1_1_1,00.html.
- Orme, W. 2010. *Broadcasting in UN Blue: The Unexamined Past and Uncertain Future of Peacekeeping Radio* [La radiodiffusion en bleu ONU : Le passé non étudié et l'avenir incertain des radios de maintien de la paix]. <http://cima.ned.org/publications/research-reports/broadcasting-un-blue>
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2007. Rapport final de l'équipe d'assistance électorale des Nations Unies, Sierra Leone.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2007. Post Conflict Public Service Broadcasting: Focus on Sierra Leone [Radiodiffusion de service public post conflictuelle : Zoom sur la Sierra Leone] In. *Rapport annuel de 2007 du Groupe de la gouvernance démocratique*. http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=1547890.



ÉTUDE DE CAS 3 :

SOUTIEN À EQUITY NEWS [NOUVELLES ÉQUITABLES] AU CAMBODGE (2003–2012)

■ Contexte

Depuis les élections de 1993 organisées par l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), des élections régulières de l'Assemblée nationale ont eu lieu au Cambodge tous les cinq ans.

Malgré la consolidation des structures parlementaires et des élections périodiques, les structures et la culture démocratiques restaient fragiles. Le Parti populaire cambodgien (*Cambodian People's Party*, CPP) a dominé l'espace politique depuis 1993 dans une alliance fragile avec le parti à tendance royaliste Front national uni pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (*National United Front for Independent, Neutral, Peaceful and Co-operative Cambodia*, FUNCINPEC). La période précédant les élections de 2003 a été marquée par la violence et l'intimidation politique, et les résultats des élections ont conduit à une impasse qui a duré plus de 10 mois.⁴⁷

Le secteur des médias a été décimé sous les Khmers rouges et l'information était étroitement contrôlée. La radio de l'APRONUC a réintroduit le concept de la liberté des médias et de l'information au Cambodge. Depuis lors, le secteur des médias s'est agrandi, mais à l'approche des élections de 2004, il était encore dominé par les médias d'État et les reportages partisans.⁴⁸ La programmation des radiodiffuseurs appartenant à l'État, la Télévision nationale du Kampuchéa (TVK) et la Radio nationale du Kampuchéa (RNK), était largement perçue comme déséquilibrée,

manquant d'indépendance vis-à-vis du gouvernement, et couvrant rarement les personnalités de l'opposition.

Cet environnement a limité la capacité des électeurs à recevoir des informations et des nouvelles sur les candidats et les partis en lice pour les élections.

Dans ce contexte, le PNUD a élaboré le Programme de renforcement de la démocratie et des processus électoraux (*Strengthening Democracy and Electoral Processes Programme*, SDEP) en partenariat avec les partenaires internationaux du développement et avec le gouvernement. L'un des éléments clés de ce programme était de répondre à l'absence d'informations sur les plateformes des partis politiques et les questions importantes touchant le Cambodge ; et il a été conçu pour informer les électeurs et promouvoir le débat et la diversité dans les médias. Une partie de ce programme s'est appuyé sur le concept connu sous le nom d'*Equity News* [Nouvelles équitables], qui a été mis en œuvre en collaboration avec le ministère de l'information.

Le concept original d'*Equity News* a été élaboré en amont des élections de 2003 et a été détaillé dans un accord entre le PNUD et la TVK, désigné comme l'accord d'équité (*equity agreement*). Cet accord a servi de base pour un partenariat unique entre le PNUD et la TVK qui a formé une unité de production exclusivement dédiée à travailler à la création d'une série de programmes quotidiens de télévision et de radio qui devaient être diffusés tout au long de la période de campagne électorale.

Un deuxième accord a été signé en 2007 pour relancer le concept d'*Equity News* pour couvrir les élections de 2007 et 2008. Au cours de cette deuxième période, *Equity News* a élargi son répertoire de programmation pour y inclure la couverture de nouvelles plus largement en lien avec la gouvernance et des bulletins d'actualité.

Un arrangement avec la TVK et la RNK donnait un espace de programmation à *Equity News*. Cela garantissait un temps d'antenne national sur ces canaux pour la programmation produite, en plus du soutien à une unité de production à l'intérieur de la TVK pour produire les émissions d'*Equity News*.

Au début de son soutien, le PNUD a fourni des équipements, une aide financière et des experts techniques qui ont travaillé en coopération avec des experts nationaux, y compris des journalistes et des rédacteurs de l'Institut pour les politiques des médias et la société civile (*Institute for Media Policy and Civil Society*) qui ont collaboré à la conception de l'initiative.

■ *Equity News*

Equity News était un concept de production de programmation liée aux élections pour la télévision et la radio, visant à couvrir les candidats et leurs partis politiques de manière équitable, dans un contexte où les radiodiffuseurs nationaux n'avaient pas la capacité de se conformer aux standards professionnels dans leur couverture des élections.

L'équipe d'*Equity News* était constituée d'un groupe de 17 journalistes et personnels techniques de la TVK travaillant aux côtés d'un petit groupe de professionnels des médias internationaux qui jouait auprès de l'équipe un rôle de mentor et de formateur.

En tant qu'unité de production indépendante, *Equity News* a établi ses propres valeurs éditoriales décrites dans un code de conduite, et son personnel a reçu une formation sur les normes journalistiques fondamentales. Cependant, l'essentiel du processus d'apprentissage s'est fait au fur et à mesure du travail sur la production réelle de contenu pour les épisodes.

Le format et les normes élevées de ce modèle de journalisme ont été appliqués à la couverture des élections en 2003, 2007 et 2008, avec des modifications en fonction du contexte de chaque élection.

De petites équipes journalistiques ont parcouru le pays, en suivant les campagnes des partis politiques, et ont compilé des images et reportages qu'ils ont renvoyés aux rédacteurs dans les studios.

Les programmes étaient alors édités et formatés selon une formule conçue pour allouer le temps d'antenne aux partis politiques. Des formules différentes étaient utilisées pour s'adapter aux contextes variables de chaque élection, même si toutes utilisaient les normes internationales pour allouer le temps au programme.

Les autres innovations incluaient le commentaire des membres du public (micro trottoir) et de la société civile, ainsi que celui d'experts sur des questions particulières entourant les élections. Les groupes vulnérables et défavorisés ont été inclus dans les programmes pour la première fois, avec un travail visant à briser les barrières traditionnelles et à élargir l'accès de ces groupes aux médias.

Les programmes terminés étaient diffusés sur la TVK et la RNK pour le public à travers tout le Cambodge.

En se développant, *Equity News* a également établi un programme d'information et d'actualité hebdomadaire, *Equity Weekly* [Équité Hebdo], qui a été mis en place pour discuter des questions de politique publique. Des domaines tels que la santé, l'éducation et la pauvreté faisaient tous l'objet de reportages, élargissant le concept en intégrant des programmes d'information et d'actualité hebdomadaire réguliers.

■ Principales réalisations et principaux défis

Dans le contexte cambodgien, les résultats de l'initiative *Equity News* ont été révolutionnaires. Pour la première fois dans les élections cambodgiennes, un programme offrait un accès équitable aux candidats et aux partis politiques fondé sur des principes internationaux de bonnes pratiques journalistiques.

Equity a su capitaliser sur ses réussites en étendant sa marque de journalisme d'information de grande qualité à de nouveaux domaines de l'information. En tout, *Equity News* a produit :

- quinze programmes quotidiens d'information d'une durée de 10 minutes, qui ont été diffusés sur la chaîne de télévision nationale au cours de la période de campagne de 2003 ;
- trois cent quarante minutes de télévision inédite sur les campagnes des élections des conseils communaux de 2007 – cela comprenait 12 épisodes d'une durée de 15 à 23 minutes ;
- un volume similaire de productions inédites pour les élections nationales en 2008 (25 programmes d'une durée de 20 minutes) ;
- la couverture de 31 débats entre les candidats pour les élections des conseils communaux à travers 10 provinces, et de 22 débats organisés pour les élections nationales de 2008 par l'Institut national démocratique pour les affaires internationales (*National Democratic Institute, NDI*) ; et
- deux cent vingt-huit épisodes d'*Equity Weekly* qui ont été diffusés sur la TVK à un public national entre mai 2007 et mars 2012 ; les questions sociales et politiques couvertes allant des droits de l'homme et de la pauvreté à l'économie et aux sports.

Tous les programmes d'*Equity* ont été diffusés à la télévision nationale aux heures de grande écoute, avec une rediffusion du programme de la soirée le lendemain matin. Des émissions de radio d'un format similaire ont également été produites et les débats entre les candidats ont été diffusés à travers tout le pays par des radiodiffuseurs publics et privés.

Deux activités centrales ont été utilisées pour aider *Equity News* à maintenir des normes éditoriales dans le travail de l'équipe.

La première était de concevoir un système d'allocation du temps pour les différents partis politiques fondé sur les pratiques standards. Le système a évolué pour s'adapter au contexte de chaque élection.

Cela a permis l'introduction de pratiques professionnelles dans les salles de rédaction autour des questions d'équité en allouant du temps d'antenne aux candidats et aux partis politiques.

Bien que généralement réservé à des formats tels que les messages électoraux des partis, les quotas de temps ont établi des limites claires pour les décisions éditoriales et ont donné des paramètres transparents pour les candidats et les partis politiques avant la production.

La seconde activité a été l'introduction des méthodes de production professionnelles. Cela signifiait que l'équipe éditoriale travaillait selon un calendrier de production et selon les valeurs des salles de rédaction internationales.

Les normes éditoriales rigoureuses énoncées dans le code de conduite ont été respectées ; et une collecte d'information, un journalisme, une édition et une production de programmes de haute qualité, ont tous été accomplis grâce à la combinaison de professionnels nationaux et internationaux travaillant ensemble.

Le développement du programme a posé des questions de planification à long terme, notamment en matière de sponsoring, d'image de marque et de marketing qui sont toutes des compétences essentielles pour l'industrie de la télévision.

Cela a également impliqué la migration d'*Equity News* vers de nouvelles plateformes de médias sur l'internet pour cibler les jeunes générations de téléspectateurs.

De nombreux défis ont été relevés dans le développement d'*Equity*. En 2003, le radiodiffuseur d'État TVK était largement perçu comme étant dominé par une culture de censure officielle et l'autocensure, et de nombreux journalistes n'avaient jamais été exposés à un journalisme indépendant. Il en a résulté une profonde méfiance entre les politiciens et les journalistes.

Bon nombre de ces obstacles ont été surmontés au fur et à mesure que les acteurs se familiarisaient avec le concept et la programmation d'*Equity*.

La confiance a été un facteur déterminant dans le maintien du soutien tout au long du programme, et les relations entre les acteurs ont joué un rôle important, à tous les niveaux, pour assurer l'adhésion continue à la philosophie de l'image et au concept d'*Equity*.

■ Le rôle des partenariats

Une des clés du partenariat entre le PNUD et la TVK était les accords qui définissaient clairement les rôles et les responsabilités des deux partenaires avant chaque cycle du programme *Equity*.

Cela a apporté une clarté dans les objectifs et a garanti qu'ils puissent se référer à un document détaillant leurs accords, lorsque des problèmes ont inévitablement surgi.

De même, il était important d'avoir le soutien des cadres dirigeants et des ministères pour le projet. Dans un environnement polarisé, un programme novateur comme *Equity* devait forcément faire face à une certaine résistance initiale. Mais le fait que les principaux décideurs au sein du ministère de l'information aient donné leur appui au programme a aidé à surmonter les obstacles.

Le partenariat qui s'est développé dans la salle de rédaction entre les professionnels des médias a également été un facteur crucial dans le succès d'*Equity* ; les perspectives à long terme de sa conception et le mélange de professionnels des médias travaillant côte à côte a apporté un équilibre essentiel qui a permis de maintenir des standards élevés.

■ Héritage et suivi de l'expérience

Fort de son succès, *Equity News* a commencé à développer de nouveaux formats pour explorer les possibilités des nouveaux médias et de l'internet.

Le programme a commencé à réfléchir à la façon d'atteindre le secteur important de la jeunesse sur l'internet en utilisant les outils des médias sociaux ainsi que les réseaux de téléphonie mobile.

Cela a ouvert une toute nouvelle dimension à la télévision et à la radio cambodgienne, le public étant en mesure de participer aux discussions sur les questions sociales et politiques qui ont une incidence sur leur vie.

À partir de son expérience avec *Equity News*, le PNUD a également élargi ses activités d'éducation civique et de sensibilisation du public et a progressivement reconnu le rôle que les nouveaux médias peuvent jouer dans la promotion de concepts tels que la vertu civique et le capital social. Ces outils sont utilisés pour encourager les pressions, du côté de la demande, pour une bonne gouvernance et une transparence essentielles pour le développement futur du Cambodge.

Le PNUD en collaboration avec les partenaires au développement ont lancé un programme multimédia de sensibilisation spécialement adapté pour cibler la participation des jeunes. Il s'agit d'encourager l'engagement civique des groupes de jeunes en utilisant des outils et des plateformes innovants de campagne multimédia, et une combinaison de divertissement et de contenu éducatif.

■ Conclusion

Equity News a répondu à un réel besoin pour une couverture impartiale et diversifiée des campagnes électorales. Le programme a également compris très tôt que le défi était de professionnaliser les structures de travail dans l'environnement des salles de rédaction, et que pour cela, il était essentiel de voir plus loin que les modèles moins efficaces de formation théorique des journalistes en classe.

La stratégie de mentorat et de partenariat avec des professionnels nationaux et internationaux des médias travaillant côte à côte a créé un environnement où les normes journalistiques ont pu se développer et être respectées.

Le programme a été rendu possible grâce à un consensus entre les représentants du gouvernement et le PNUD. Cela a ouvert une fenêtre à la télévision et à la radio pour une programmation impartiale et a assuré une portée nationale aux contenus produits par *Equity News*. Le travail des professionnels des médias pour la production des programmes, et l'engagement de les diffuser sans ingérence éditoriale, ont fait une véritable différence.

Cependant, le 15 mars 2013, *Equity News*, qui a avait été créé en 2003 dans le but de promouvoir la bonne gouvernance à travers des programmes traitant des problèmes de société et d'offrir une voix à l'opposition politique sur la télévision d'État TVK, a été interrompu définitivement par le gouvernement du Cambodge et le PNUD, et n'a pas diffusé de programmes avant les élections nationales de juillet 2013. Cela a fait suite à des rapports critiques de la part du gouvernement et du grand public sur l'investigation de questions politiquement sensibles au Cambodge.

En conclusion, pendant ses années d'existence *Equity News* a apporté aux téléspectateurs et aux auditeurs un style différent de journalisme de qualité, à la fois pendant les périodes de campagne électorale et sur les informations et l'actualité. Grâce au programme, la culture du journalisme d'*Equity News* s'est imposée comme un repère dans le paysage audiovisuel cambodgien.

■ Références

Article 19. 2006. *Baseline Survey for Cambodia: Freedom of Expression and the Media*. [Enquête de référence pour le Cambodge : la liberté d'expression et les médias]. Consulté le 14 mars 2012. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/cambodia-baseline-study.pdf>.

Asia Foundation. 2002. *Democracy in Cambodia: A Survey of the Cambodian Electorate* [La démocratie au Cambodge : Un sondage de l'électorat cambodgien]. <http://asiafoundation.org/pdf/DemocracyinCambodia.pdf>.

Comité pour la protection des journalistes (*Committee to Protect Journalists*). 2003. *Attacks on the Press 2003: Cambodia*. [Attaques contre la presse en 2003 : Cambodge]. Consulté le 17 mars 2012. <http://cpj.org/2004/03/attacks-on-the-press-2003-cambodia.php>.

Institut de la Banque mondiale, *Internews, Media Map* et *Annenberg School for Communications* de l'Université de Pennsylvanie, 2011.

Ministère cambodgien de l'Information. Non daté. Discours de S.E. M. Him Suong, Directeur général adjoint. *Equity Weekly - A Good Governance Media Initiative* [Equite Hebdo - Une initiative médiatique de bonne gouvernance]. Consulté le 27 janvier 2013. <http://www.aibd.org.my/node/1217>

Programme des Nations Unies pour le développement. 2010. *The New Wave of Electoral Broadcasting in Cambodia* [La nouvelle vague de radiodiffusion électorale au Cambodge]. Non publié.

Programme des Nations Unies pour le développement. 2008. *Élections à l'Assemblée nationale au Cambodge*. Non publié.

Programme des Nations Unies pour le développement. 2007. *Rapport sur les élections des conseils communaux de 2007 au Cambodge*. <http://www.un.org.kh/undp/knowledge/publications/report-on-the-2007-commune-council-elections-in-cambodia>

The Media Map Project. 2011. *Cambodia, Case Study on Donor Support to Independent Media, 1990 - 2010* [Cambodge, étude de cas sur le soutien des bailleurs aux médias indépendants, 1990 – 2010].

Union européenne. 2008. *Rapport final, Mission d'observation électorale, Royaume du Cambodge, Élections à l'Assemblée nationale du 27 juillet 2008*.



ÉTUDE DE CAS 4 :

SOUTIEN À LA SURVEILLANCE DES MÉDIAS ET AU RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DES MÉDIAS EN GUYANE (2001–2011)

■ Contexte

Les élections générales de 1992, 1997 et 2001 en Guyane ont été marquées par des incidents violents entre partisans des deux principaux partis politiques, qui reflétaient également des divisions ethniques. La violence commençait dans la période de campagne électorale et connaissait un pic avec l'annonce des résultats lorsque des allégations de fraude et d'irrégularité aggravaient encore les tensions sociales.

Les médias ont été largement considérés comme ayant été l'un des principaux facteurs contribuant à la violence et au climat de méfiance. Selon les observateurs, leur utilisation de langage incendiaire, de rumeurs et de spéculations a porté atteinte à la crédibilité du processus électoral et, par suite, a augmenté les soupçons partisans, alimentant les troubles.

Dans la période qui a précédé les élections de 2006, des indications et des tendances similaires ont commencé à émerger en dépit de l'introduction par la Commission électorale indépendante de Guyane (Independent Guyana Electoral Commission, GECOM) d'une gamme de mesures de transparence visant à encourager une plus grande confiance de l'électorat et des partis. Toutefois, ces mesures seraient largement inefficaces si les médias continuaient sur le même modèle destructeur de discours incendiaires.

Il était donc important d'agir pour trouver des solutions au comportement des médias ainsi qu'aux causes sous-jacentes qui ont contribué à la violence qui a émergé pendant les périodes électorales.

Le PNUD a d'abord soutenu la création d'une unité de surveillance des médias (*Media Monitoring Unit*, MMU) dans la Commission électorale, qui a entrepris une analyse de contenu de la couverture médiatique et a surveillé l'accès des candidats aux médias. Elle a eu un impact significatif sur le processus, façonnant la manière dont la GECOM conduirait ensuite la surveillance des médias dans les élections ultérieures et encourageant les médias à relayer une information plus équilibrée et objective en raison de son étroite surveillance.⁴⁹

Le modèle MMU utilisé était une approche de co-régulation fondée sur des normes développées dans un code de conduite, et sur l'engagement avec les médias en tant que parties prenantes. Compte tenu du niveau de méfiance entre les participants quant à l'objectivité d'un mécanisme de surveillance national, la communauté internationale a également soutenu un conseil externe de surveillance composé de journalistes internationaux. Ces deux groupes de surveillance ont travaillé en étroite collaboration et ils ont l'un et l'autre trouvé des synergies dans leurs efforts mutuels qui ont permis de redonner confiance aux acteurs quant à l'impartialité de l'effort global de surveillance.

Code de conduite

Un code de conduite a été élaboré pour les médias pour les élections de 2001. Bien que les sociétés médiatiques qui ont signé le code aient accepté de ne pas publier ou diffuser de reportages qui inciteraient à la haine ethnique ou au désordre politique sans avoir d'abord vérifié les faits, et d'offrir le même temps et le même espace à tous les partis politiques, les observateurs ont constaté que l'équilibre de la couverture médiatique est tombé bien en deçà des normes du code, et que la couverture n'était « *pas favorable au développement de la démocratie en Guyane* ».

Ils ont estimé que la nature non contraignante du code et l'absence de sanctions en cas d'infractions ont contribué à ce qu'il ne soit pas plus largement respecté.⁵⁰

Des codes de conduite mis à jour ont été développés pour les élections de 2006 et de 2011. Tous les codes ont été élaborés conformément aux normes internationales avec des dispositions destinées à protéger la liberté d'expression et le droit des médias de rendre compte sur les élections sans restriction préalable. Tous soulignaient les obligations des journalistes de s'abstenir de tout reportage ayant un caractère d'incitation ou contenant des informations inexactes et d'accorder un espace et un temps minimum aux candidats et aux partis politiques sur une base équitable. Même si les codes n'avaient toujours pas de mécanismes pour imposer leur application, autres que de pointer du doigt les contrevenants, les observateurs ont estimé qu'ils étaient mieux respectés en 2006 et en 2011, ce qui a permis de contribuer à la réduction de la violence.

La surveillance des médias

Les trois unités MMU ont gardé des structures similaires. Elles ont été mises en place au sein de la Commission électorale avec un effectif de plus de dix personnes. Un cours de formation a été donné au personnel sur la méthodologie de surveillance des médias et sur les principes du code de conduite. Des experts techniques internationaux ont aidé à l'élaboration des directives méthodologiques pour la surveillance, assurant l'utilisation des normes internationales pour l'analyse de contenu.

La méthodologie consistait, au cours de la période de campagne électorale, à mesurer le temps et l'espace donnés aux partis politiques et aux candidats et à évaluer, à intervalles réguliers, le ton des contenus pour l'ensemble de la couverture, mesurant ainsi l'équilibre et l'impartialité. Elle évaluait aussi la conformité avec le code de conduite. Des rapports réguliers ont été publiés dans le domaine public afin d'améliorer la responsabilité vis-à-vis du public.

Comité indépendant d'arbitrage

Les codes de conduite prévoient un comité d'arbitrage indépendant pour évaluer les plaintes relatives aux médias. En 2006, les membres du comité ont été choisis par la communauté médiatique locale et comprenaient des journalistes chevronnés des pays voisins. Cela apportait une certaine distance par rapport à la communauté journalistique locale et dans le même temps, la couverture médiatique était contrôlée par des collègues respectés. La connexion régionale a aussi favorisé un sentiment de valeurs régionales partagées dans la communauté médiatique qui a aidé à construire une interrelation.

■ Principales réalisations et principaux défis

L'unité de surveillance des médias a été acceptée par les acteurs concernés et a été généralement perçue comme impartiale et objective, et comme un élément important dans la tenue d'élections crédibles, inclusives et pacifiques.

Le processus de surveillance, qui comprenait le code de conduite et le processus de traitement des plaintes, a rassemblé les acteurs médiatiques autour d'un objectif commun visant à contribuer à un processus électoral plus juste et plus pacifique. En soutenant la surveillance sur plusieurs cycles électoraux, le PNUD et la Commission électorale ont pu améliorer la qualité de l'information journalistique et, avec le temps, réduire les niveaux de « *rumeurs infondées, de déclarations incendiaires et d'accusations qui n'avaient servi dans le passé qu'à alimenter les flammes de la peur, le doute, les tensions et la confusion pendant les campagnes électorales antérieures* ». ⁵¹

Le Groupe d'observateurs du Commonwealth a conclu que l'élection de 2006 « *était clairement exempte de violence ou même de menaces de perturbation et pouvait être considérée comme l'une des plus calmes, des plus propres et des plus crédibles en Guyane dans l'histoire récente [...] les médias d'information ont joué un rôle significatif dans la création d'une atmosphère favorable à une campagne paisible, malgré quelques manquements au code de conduite des médias.* »⁵²

L'approche d'autoréglementation a permis d'établir un cadre de responsabilité publique pour les médias en améliorant la transparence de leurs actions sans empiéter sur leur liberté de parole. Cela a été particulièrement nécessaire étant donné l'absence de législation pour réglementer ces questions dans les médias audiovisuels.

Les rapports de l'unité MMU ont apporté à la Commission électorale et à d'autres les données factuelles nécessaires pour évaluer plus précisément le comportement des médias, leur couverture et la validité des plaintes. Cela a contribué à son tour à accroître la confiance du public dans la Commission électorale et dans le processus électoral en général.

Compte tenu des niveaux élevés de polarisation et de méfiance, le partage des responsabilités pour la surveillance et pour le traitement des plaintes, entre deux instances différentes, et entre les observateurs nationaux et internationaux, a renforcé la confiance des parties prenantes dans le processus de surveillance.

■ Héritage et suivi de l'expérience

L'unité MMU n'a pas été sans controverse. Le fonctionnement de la MMU était couvert par la communauté internationale et ne faisait pas partie du budget de la Commission électorale. Le gouvernement de Guyane a demandé au PNUD de mettre fin à son soutien à la MMU en 2010, estimant qu'il n'était pas nécessaire. La MMU étant dépendante de l'aide internationale, elle a fermé quand l'assistance du PNUD a pris fin.

La MMU a été reconstituée trois mois avant les élections de 2011 avec un soutien international. Les observateurs la considéraient comme un outil important toujours nécessaire, puisque « *le manque d'indépendance et d'impartialité dans les médias reste un problème...* » ; un problème ayant rendu la compétition inéquitable lors de la campagne électorale. Les observateurs ont également noté « *qu'il n'est pas suffisant que les acteurs du processus les signent (les codes de conduite). Ils doivent aussi être respectés.* »⁵³

■ Conclusion

L'expérience de l'unité MMU constitue un modèle pour des initiatives futures dans ce domaine grâce à son approche axée sur le consensus ; il s'agit d'un exemple important pour les interventions plus larges de résolution des conflits.

La surveillance du respect du code de conduite a contribué à réduire le langage incendiaire dans les médias et a encouragé un style d'information plus responsable, mais il n'a pas eu autant d'effet sur la garantie d'une couverture équitable des candidats et des partis politiques par les grandes chaînes de radio et de télévision.

L'absence de pouvoirs coercitifs et de recours juridiques disponibles à la MMU et la GECOM a été considérée comme le facteur clé du non-respect. Cela a été noté plus particulièrement dans les médias d'État où les événements parrainés par l'État ont eu tendance à dominer le calendrier. De même, nombre d'opérateurs privés de télévision et de radio n'ont pas été capables d'assurer l'équilibre de leur couverture.

Un cadre permanent et indépendant de régulation visant à améliorer l'environnement général du secteur médiatique fait, très probablement, partie d'une solution durable. Toutefois, en l'absence d'une telle instance, une structure telle que la MMU et le comité d'arbitrage, parallèlement à la coopération entre l'industrie des médias et l'OGÉ, peut aider à combler cette lacune pendant les périodes électorales.

L'expérience guyanaise montre que l'autorégulation par les médias, fondée sur un code de conduite et mise en application par la surveillance, peut aider à améliorer la couverture médiatique des élections et à réduire le journalisme incendiaire. Bien que la diminution de la violence liée aux élections en 2006 et 2011 ne puisse pas être attribuée exclusivement à l'amélioration du langage des médias ; combinée à des programmes s'attaquant aux causes profondes de l'instabilité politique et des divisions ethniques, elle peut devenir un facteur essentiel dans l'amélioration de la qualité du processus électoral.

■ Références

- Commonwealth. 2001. *Rapport du Groupe d'observateurs du Commonwealth, Élections générales et régionales de Guyane du 19 mars 2001.*
- Commission électorale de Guyane. 2011a. *Rapport initial du projet de surveillance des médias pour la période août-décembre 2011.* Non publié.
- Commission électorale de Guyane. 2011b. *Rapport du projet de surveillance des médias pour la période du 1-31 octobre 2011.* Non publié.
- Commission électorale de Guyane. 2011c. *Rapport du projet de surveillance des médias pour la période du 29 août au 30 Septembre.* Non publié.
- Commission électorale de Guyane. 2011d. Lettre d'accord type entre le Programme des Nations Unies pour le développement et la Commission électorale de Guyane sur la mise en œuvre du projet d'amélioration de la confiance du public, de la sécurité et de l'inclusion. Non publié.
- Groupe d'observateurs du Commonwealth. 2011. *Rapport du Groupe d'observateurs du Commonwealth sur les élections nationales et régionales de Guyane en 2011.*
<http://www.thecommonwealth.org/news/34580/34581/242972/221211guyanacog.htm>.
- Groupe d'observateurs du Commonwealth. 2006. *Rapport du Groupe d'observateurs du Commonwealth sur les élections générales et régionales de Guyane en 2006.*
http://www.thecommonwealth.org/Shared_ASP_Files/UploadedFiles/0AD0B937-FD40-456B-8495-EDB265E8E806_GuyanaCogReport.pdf.
- Nations Unies. 2012. Cadre d'Assistance au développement des Nations Unies pour la Guyane 2012-2016.
http://www.undp.org/web/documents/ts/UNDAF2012-2016_final.pdf.
- Organisation des États américains. 2011. Mission d'observation électorale élections générales et régionales de Guyane du 28 novembre 2011. Rapport verbal au Conseil permanent de l'OEA.
http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-055/12.
- Organisation des États américains. 2006. Rapport de la Mission d'observation des élections générales et régionales en Guyane.
www.oas.org/sap/docs/DECO/CP17303E04.doc.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2001. Rapport de mission d'évaluation finale de l'appui du PNUD aux élections de Guyane : 1997 à 2001.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2011. « Étude de cas, Guyane » réalisée pour l'évaluation thématique de la contribution du PNUD au renforcement des systèmes et processus électoraux. Non publié.



ÉTUDE DE CAS 5 :

SOUTIEN À DES COMMUNICATIONS PROFESSIONNALISÉES AU NÉPAL (2008)

■ Contexte

En 2008, après la signature de l'Accord de paix global (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*) du 21 Novembre 2006, et après de nombreuses années de conflit interne, les électeurs népalais sont allés aux urnes pour élire les membres d'une assemblée constituante.

Le manque de confiance envers les institutions publiques constituait un défi majeur pour la Commission électorale du Népal et la tenue d'élections dans un environnement politique aussi fortement polarisé aggravait ce problème.

L'engagement avec le secteur médiatique était un élément crucial pour soutenir ce consensus pour la Commission électorale. En développant une approche professionnelle et ouverte vis-à-vis des médias, les considérant comme des partenaires dans le processus électoral, l'OGE a ajouté un degré élevé de transparence à ses activités.

Les activités de soutien de l'unité de l'information publique du Bureau de l'assistance électorale de la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP) et du PNUD portaient sur la professionnalisation des communications de la Commission électorale et le soutien aux médias pour l'élaboration d'un code de conduite permettant le respect des normes journalistiques en accord avec la législation du Népal. Cela nécessitait deux dimensions dans l'intervention.

Premièrement, les compétences en communication de la Commission électorale ont été appuyées pour améliorer sa capacité à communiquer efficacement à travers les médias de masse.

Deuxièmement, les codes de conduite et autres mesures telles que la conception et le contrôle d'un système d'accès direct pour les partis politiques pour l'accès à des spots de radio et de télévision, ont été soutenus par une expertise technique.

■ Principales réalisations et principaux défis

La Commission électorale a tenu des conférences de presse fréquentes au cours de la période de campagne pour informer les parties prenantes et le public sur l'avancement des préparatifs. Les équipements installés avec le soutien du programme ont été largement salués par la communauté médiatique locale, et cela a aidé à bâtir des relations professionnelles entre la Commission électorale et les journalistes qui couvraient les élections.

La communication à travers des communiqués de presse et des points de presse était claire et ouverte, ce qui a aidé les médias à rendre compte des préparatifs avec plus de précision et à informer le grand public des événements alors qu'ils se déroulaient.

Pour aider la Commission électorale à réguler la circulation des journalistes dans les zones sensibles, un système d'accréditation a été introduit, assurant que des zones d'accès importantes restent ouvertes à toute la profession, afin de n'exclure aucune partie de la communauté journalistique des événements clés.

Le système de messages électoraux des partis, offrant un accès direct pour les candidats et les partis, a été conçu au cours de trois phases de la période de campagne, calculées proportionnellement en fonction du nombre de candidats en lice pour chaque parti.

Ces créneaux offraient cinq à vingt minutes de temps d'antenne radio dans la première phase ; deux à cinq minutes de temps d'antenne télévisé dans la seconde phase ; et enfin, une minute de temps d'antenne à la radio et à la télévision pour chaque parti, immédiatement avant le moratoire de campagne, imposé par le code de conduite 48 heures avant le jour du scrutin.

Le code de conduite a également été utilisé comme référence par les médias pour couvrir les élections ainsi que par les observateurs des médias du Conseil de la Presse du Népal pour évaluer la couverture médiatique. Le code a ainsi mis à disposition des mécanismes de surveillance publics transparents, sans interférer avec la liberté des médias à couvrir les élections.

■ Le rôle des partenariats

Les partenariats ne sont pas toujours évidents dans les sociétés très divisées comme le Népal. Cela étant, l'appui à la Commission électorale pour la gestion de ses communications constitue un exemple de l'importance des communications pour une approche de la gestion électorale soucieuse des intérêts des acteurs impliqués.

Des relations ouvertes et transparentes ont été forgées dans une stratégie d'engagement des médias au Népal et de mise à disposition d'installations pour qu'ils puissent faire des reportages depuis Katmandou et le siège de la Commission électorale. Cette initiative a répondu à un vrai besoin d'impliquer les médias dans le processus électoral et démontre comment cela peut être réalisé avec succès.

■ Héritage et suivi de l'expérience

Depuis 2008, la Commission électorale, avec l'appui du PNUD et des partenaires au développement, a fait évoluer le concept du modèle fondé sur les acteurs (un modèle soucieux des intérêts des acteurs impliqués) et a soutenu la conception et la construction d'un nouveau centre d'éducation et d'information électorale à Katmandou.

Ce centre offrira un environnement d'information et d'apprentissage pour une large gamme d'acteurs, y compris le personnel, les écoliers en visite, les membres du public et les chercheurs. Une collection de ressources, notamment relatives à l'éducation des électeurs et une littérature spécialisée liée aux élections, est mise à disposition dans une bibliothèque en libre accès.

Un autre résultat du suivi a été la poursuite des activités de sensibilisation du public qui visent à apporter une culture permanente de sensibilisation et d'engagement au sein de la Commission électorale. Des matériels institutionnels et d'apprentissage ont été élaborés, utilisant le modèle fondé sur les acteurs initialement développé lors des élections de l'assemblée constituante du Népal de 2008.

■ Conclusion

La communication professionnelle est un domaine d'activité crucial pour les OGE qui, parfois, est relégué au rang d'activité optionnelle plutôt qu'à celui de tâche centrale. Une leçon importante à tirer de l'expérience du Népal est que des relations positives, bien conçues et ouvertes avec les médias peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de résultats.

Dans un environnement hautement polarisé, la Commission électorale a réussi à mener à bien des élections qui ont été acceptées par toutes les principales parties prenantes et, de manière plus importante peut-être, par les électeurs. Son engagement proactif, ouvert et inclusif avec les médias doit être considéré comme un facteur clé dans ce succès.

Le résultat des élections népalaises largement pacifiques a été salué par les parties prenantes ainsi que par la communauté internationale et a été largement considéré comme une étape importante vers la réalisation de l'un des principaux objectifs de l'Accord de paix global et du processus de paix.

■ Références

- Centre Carter. 2008. Observation de l'élection à l'Assemblée constituante du Népal 2008. http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/FinalReportNepal2008.pdf.
- Mission d'observation électorale de l'Union européenne au Népal. 2008. Rapport final sur l'élection de l'Assemblée constituante. http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/nepal/final_report_en.pdf.
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2008. Projet d'appui électoral : Renforcement institutionnel et appui au développement professionnel pour la Commission électorale du Népal. Document de projet. http://www.np.undp.org/content/dam/nepal/docs/projects/UNDP_NP_ESP%20project%20document.pdf

Annexe 2 :

Grandes lignes de la méthodologie de surveillance des médias

La surveillance des médias s'articule autour de plusieurs grandes phases :

- La *conception du projet* comprendra les choix clés qui permettront de définir les paramètres de la surveillance des médias. Cette étape comprendra la sélection des médias et des horaires à surveiller et la détermination des objectifs généraux, des objectifs de la surveillance et des outils pour sa mise en œuvre. Elle déterminera ce que les sciences sociales appellent « l'univers », la délimitation de la surveillance : ce qui sera surveillé et pour combien de temps. C'est durant cette période que les équipements et les effectifs nécessaires doivent également être évalués.
- La *mise en œuvre* se réfère à la période durant laquelle la surveillance est effectuée. En règle générale, la surveillance des médias est menée tout au long de la période de campagne, dans la période précédant immédiatement l'élection, et pendant une courte période après les élections et l'annonce des résultats.
- Les *périodes de rapports* devraient tenir compte de la nécessité de pouvoir déduire les tendances médiatiques à partir d'une base de données suffisamment large. Le principe d'impartialité ne peut se vérifier sur un seul programme ou sur les contenus d'une seule journée, c'est pourquoi une période de temps suffisamment longue est nécessaire pour dégager des tendances cohérentes.

■ Unité d'analyse

Avant l'opérationnalisation de l'analyse de contenu, il est essentiel de développer les catégories et les définitions pour la codification. Il y a un certain nombre de catégories clés que les observateurs devront bien connaître. La première est l'unité d'analyse, ou les acteurs.

TABLEAU 19 : UNITÉ D'ANALYSE

Acteurs (unité d'analyse) * L'unité d'analyse est le phénomène à mesurer par l'analyse du contenu.	Exemples
Si l'objectif de la surveillance est d'évaluer l'accès des partis politiques, l'unité d'analyse devrait être limitée aux acteurs dans ce domaine. L'acteur est un concept abstrait utilisé comme un outil de codage. A titre d'exemple, un acteur peut inclure n'importe quelle catégorie adjacente d'individus ou de groupes liés à l'un des partis politiques ou candidats indépendants en lice pour l'élection.	Acteurs : Un candidat, un membre du parti, un membre du gouvernement ou du parlement et un parti politique. Non-acteurs : l'organisme de gestion électorale, la fonction publique, les agences de sécurité.

Quand un acteur apparaît ou est mentionné à la radio ou à la télévision, le temps alloué à cet acteur particulier est alors mesuré et codifié. Chaque séquence diffusée à la radio et à la télévision mentionnant un acteur politique est mesurée et reportée sur une feuille de codage et par la suite dans une base de données, afin que le temps total, sur une période donnée, puisse être calculé. Il est essentiel que tous les codeurs aient une compréhension identique des acteurs pour assurer la cohérence dans l'application de la surveillance.

Tous les clips ne se consacreront pas toujours à la couverture d'un seul acteur. Certains clips contiendront deux acteurs ou plus et il est important pour les codeurs de comprendre qu'ils devront partager le clip en plusieurs parties. Voici ci-dessous un script de bulletin d'information avec un certain nombre d'acteurs fictifs pour illustrer ce point.

Une fois que les acteurs sont définis, il est également important d'être concis sur l'objectif de l'analyse de contenu avant d'élaborer d'autres paramètres. Au minimum, une analyse devrait viser à :

- mesurer le contenu pendant une période de temps afin d'évaluer si les candidats et les partis ont eu une couverture raisonnable au cours de cette période ; et
- mesurer le ton de cette couverture afin d'évaluer l'impartialité avec laquelle les médias ont couvert les acteurs politiques pendant cette période.

FIGURE 7: IDENTIFIER UN ACTEUR DANS UNE ANALYSE DE CONTENU

SCRIPT DE BULLETIN D'INFORMATION	DESCRIPTION	ANALYSE
	La longueur totale du clip d'information est de 30 secondes et le script a été lu par un journaliste. Chaque paragraphe prend 10 secondes de temps.	Il y a deux acteurs dans le script de la colonne de gauche. Le premier est le parti du peuple, qui est au gouvernement et le second le parti démocratique. Le script se réfère aux acteurs dans des paragraphes différents. Il est donc nécessaire pour le codeur de séparer les parties de la séquence les unes des autres sur la base des acteurs.
Le gouvernement du parti du peuple a affecté une somme considérable du budget pour l'équipement des centres de soins d'urgence.	←	La première entrée serait le premier paragraphe où l'acteur est le parti du peuple.
En réaction à cette annonce, le parti démocratique a déclaré que l'attribution de fonds supplémentaires était la bienvenue, même si elle n'était pas suffisante pour soutenir les soins de santé dans le pays.	←	La deuxième entrée serait le deuxième paragraphe où l'acteur est le parti démocratique.
Un porte-parole du conseil d'administration de l'hôpital a suggéré qu'il y avait une forte demande pour les services médicaux.	→	Il n'y a pas d'acteur politique dans ce dernier paragraphe, il n'est donc pas chronométré.

■ Définition de l'univers

La deuxième étape de la conception de la surveillance est de sélectionner un échantillon et de définir l'univers. En ce qui concerne les mandats des OGE, cela suivra très certainement les distinctions faites entre les radiodiffuseurs et les autres sections de l'industrie des médias, en fonction de leurs différentes obligations. Pour les radiodiffuseurs, il sera nécessaire de procéder à l'analyse quantitative ainsi qu'à une analyse de tous les cas de discours haineux afin d'évaluer la conformité légale de la production médiatique. Pour les journaux et les autres formes de médias, seule une analyse des incidents de discours haineux serait nécessaire pour faire une évaluation complète du respect des obligations légales, puisque les contenus de ces médias ne rentrent pas dans le cadre de l'analyse de contenu nécessaire pour évaluer le respect des lois.

Un bon échantillon reflète objectivement l'étendue de l'industrie de la radiodiffusion et les habitudes d'écoute des spectateurs et des auditeurs. Les périodes de grande écoute sont un choix évident pour la sélection d'une période d'échantillonnage. En outre, en fonction des ressources, la planification de la surveillance des médias peut inclure la sélection de créneaux de temps plus large pour l'enregistrement, afin de nourrir un système de médiathèque et d'archives qui peuvent aider dans le traitement de plaintes reçues au sujet de la couverture médiatique.

En règle générale, le contenu sera enregistré et toutes les séquences de l'échantillon impliquant des acteurs politiques seront chronométrées et mesurées par des codeurs pour évaluer l'accès de chaque candidat et parti politique à chacune des chaînes.

L'échantillon devrait être clairement délimité pour les observateurs et inclure des enregistrements sélectionnés en fonction de facteurs exposés dans le tableau 20.

TABLEAU 20 : FACTEURS ESSENTIELS POUR LA SÉLECTION D'ÉCHANTILLONS

	Sélection des médias à surveiller	Éventail des programmes à surveiller	Périodes de temps à surveiller
Facteurs essentiels	Obligations légales et non légales placées sur différents secteurs des médias.	Toute la programmation devrait être couverte par la surveillance dans la période d'échantillon. Même dans les programmes de divertissement, les candidats peuvent apparaître ou être mentionnés et, par conséquent, toute la programmation devrait être couverte si possible.	Périodes de grande écoute. L'échantillon doit être suffisamment large pour déduire des tendances fiables.

■ Exécution et cadre de codage

Une fois l'univers et l'échantillon déterminés, une autre série de paramètres peut être intégrée dans le système de codification. Des variables telles que le sexe de l'acteur, son parti politique et le sujet associé à la couverture de l'acteur peuvent être incluses dans le cadre de codage, ainsi que le ton de présentation de la séquence. Il est également possible d'inclure une distinction entre les types d'activité dans lesquelles l'acteur est impliqué au cours de cette couverture. Par exemple, si le parlement n'est pas dissous et que la surveillance se déroule avant une campagne électorale, alors les acteurs qui sont aussi parlementaires peuvent être couverts lorsqu'ils

apparaissent en leur qualité officielle en tant que membre du Parlement ou que ministre, plutôt que comme des candidats, et cela peut être codifié pour donner plus de substance à la codification des données. Un exemple de feuille de codage simple qui pourrait être utilisée par les codeurs est présenté ci-dessous dans le tableau 21.

Les définitions des variables utilisées sur le formulaire de surveillance sont énoncées dans le tableau 21 (a).

Pour chaque séquence d'un acteur, un observateur remplirait la feuille de codage horizontalement avec les détails nécessaires et les durées correspondantes de la couverture. En travaillant horizontalement à travers le formulaire de codage et en sélectionnant parmi les choix verticaux du guide ci-dessus, un moniteur peut remplir la feuille pour chacune des séquences qui contient la couverture d'un acteur. Une fois les feuilles remplies, les données peuvent être saisies dans une base de données pour générer des calculs détaillés relatifs à la codification de la programmation et du contenu.

TABLEAU 21 : EXEMPLE DE FORMULAIRE DE CODAGE POUR LA COUVERTURE RADIOTÉLÉVISÉE

Date de diffusion :			Nom de la chaîne :				Nom de la personne effectuant la surveillance :					
Nom du programme	Type de programme	Heure de début de la séquence	Nom de l'acteur	Parti politique	Candidat	Sexe de l'acteur	Temps de couverture	Sujet	Type d'événement	Ton	Choix de l'information	Notes

TABLEAU 21(A) : DÉFINITIONS DES VARIABLES POUR LE FORMULAIRE DE COUVERTURE

Variable	Définition et étiquettes
Nom du programme	Titre du programme de télévision ou de radio surveillé. Si, par exemple, le programme est appelé « Le monde aujourd’hui », l’observateur indiquerait ‘Le monde aujourd’hui’.
Type de programme	<ul style="list-style-type: none">▪ Enfants▪ Divertissement▪ Factuel▪ Bulletin de nouvelles▪ Débat des candidats▪ Actualités▪ Religion▪ Sport▪ Émission-débat (libre antenne)▪ Publicité commerciale▪ Messages électoraux des partis▪ Autre
Heure de début	L’heure de début de la séquence en utilisant un format sur 24 heures : de 00:00 heure à 24:00 heures.
Acteur	Nom de l’acteur.
Parti politique	Nom du parti politique, ou nom du parti politique dont l’acteur est membre.
Candidat	Si l’acteur est un candidat qui se présente directement à l’élection à un poste officiel.
Sexe	Le sexe de l’acteur.
Durée	La durée en minutes et secondes exactes de la séquence couvrant l’acteur.
Sujet	Le thème du reportage auquel l’acteur est associé dans la séquence.
Type d’événement	Le type d’événement par rapport auquel l’acteur est couvert. Cela concerne les acteurs qui peuvent avoir des fonctions officielles au cours d’une période de campagne. S’il s’agit d’une activité officielle, telle qu’une réunion de chefs d’État, alors cela devrait être inclus comme une activité officielle.
Ton	Évaluation du ton du contenu, à savoir si le reportage ou le commentaire est neutre, positif ou négatif envers l’acteur politique.
Choix de l’information	Évaluation pour déterminer si la séquence d’information qui a été choisie est une réflexion positive, neutre ou négative de l’acteur couvert. Cette option n’est pas obligatoire et dépend du contexte.

■ Fiabilité

Un défi majeur dans l'analyse de contenu est d'assurer la cohérence de la codification. Une formation minutieuse des codeurs résultera presque toujours à des résultats d'analyse de contenu plus cohérents et plus rigoureux. Il est essentiel pour un bon exercice de surveillance que l'enquêteur principal ou le chef d'équipe forme suffisamment les observateurs pour qu'ils codifient de manière identique. Des fiches modèles comme celle ci-dessus devraient être utilisées, ainsi que des instructions claires et concises. Au cours de la phase pilote qui suit la formation, tous les problèmes en suspens devraient être mis au point et des ajustements devraient être apportés au cadre de codification.

Dans le cadre du contrôle de la qualité, il est également crucial d'incorporer des tests de fiabilité pour assurer que la surveillance est effectuée conformément au cadre qui a été développé. Pour que l'analyse de contenu soit objective, ses limites doivent être expliquées en détail aux codeurs pour éliminer toute possibilité d'erreur de compréhension. Des contrôles de cohérence des données peuvent également être utilisés pour renforcer la fiabilité lors de la surveillance. Un test simple de fiabilité inter-codeur peut être élaboré grâce à un contrôle périodique mutuel de leurs travaux par les codeurs. Il est recommandé qu'une fois le codage terminé, un échantillon de données allant de 10 à 25 pour cent soit vérifié. Cela peut également être fait quotidiennement.

Ce qui suit est une méthode simple pour calculer la fiabilité conçue par Holsti et décrite par Wimmer et Dominick (2003) :

$$\text{Fiabilité} = \frac{2M}{N1+N2}$$

M représente les décisions de codage corroborées par deux codeurs différents, et N1 et N2 le nombre total de décisions de codage prises par les deux codeurs. Pour évaluer la fiabilité, 2M (les décisions de codage corroborées par les deux codeurs) est tout simplement divisé par la somme de toutes les décisions de codage des deux codeurs.

■ Rapports sur les résultats de la surveillance

Pour que la surveillance ait une valeur, il est essentiel qu'elle produise des résultats fiables et qu'ils soient le reflet exact des contenus des radiodiffuseurs. Les résultats de la surveillance peuvent être publiés à des moments clés du processus électoral : dans la période juste avant la campagne, à des moments cruciaux de la période de campagne et à la fin de la période de campagne, et ceux-ci devraient être consolidés. Les rapports doivent tenir compte de la taille de l'échantillon.

■ La surveillance du langage qui dépasse les limites acceptables

Un formulaire simple comme celui illustré dans le tableau 22 peut être rempli en cas d'identification de tout incident dans les médias impliquant un langage dépassant les limites acceptables, y compris un discours haineux. Cela permettra une évaluation appropriée d'un tel discours par des experts dans ce domaine.

Les définitions de ces variables sont énoncées dans le tableau 22 (a).

TABLEAU 22 : EXEMPLE DE FORMULAIRE DE CODAGE POUR LE DISCOURS RADIOPHONIQUE ET TÉLÉVISÉ

Date de diffusion :			Nom de la chaîne :				Nom de la personne effectuant la surveillance :	
Nom du programme	Type de programme	Heure de début de la séquence	Orateur	Organisation ou parti politique	Lieu du discours	Classification du discours	Communautés visées	Notes

TABLEAU 22(A) : DÉFINITIONS DES VARIABLES POUR LE FORMULAIRE DE CODAGE DU DISCOURS

Variable	Définition et étiquettes		
Nom du programme	Titre du programme de télévision ou de radio surveillé. Si, par exemple, le programme est appelé « Le monde aujourd’hui », l’observateur indiquerait ‘Le monde aujourd’hui’.		
Type de programme	<table border="0"><tr><td><ul style="list-style-type: none">▪ Enfants▪ Divertissement▪ Factuel▪ Bulletin de nouvelles▪ Débat des candidats▪ Actualités</td><td><ul style="list-style-type: none">▪ Enfants▪ Divertissement▪ Factuel▪ Bulletin de nouvelles▪ Débat des candidats▪ Actualités</td></tr></table>	<ul style="list-style-type: none">▪ Enfants▪ Divertissement▪ Factuel▪ Bulletin de nouvelles▪ Débat des candidats▪ Actualités	<ul style="list-style-type: none">▪ Enfants▪ Divertissement▪ Factuel▪ Bulletin de nouvelles▪ Débat des candidats▪ Actualités
<ul style="list-style-type: none">▪ Enfants▪ Divertissement▪ Factuel▪ Bulletin de nouvelles▪ Débat des candidats▪ Actualités	<ul style="list-style-type: none">▪ Enfants▪ Divertissement▪ Factuel▪ Bulletin de nouvelles▪ Débat des candidats▪ Actualités		
Heure de début	L’heure de début de la séquence en utilisant un format sur 24 heures : de 00:00 heure à 24:00 heures.		
Orateur	La personne ou le groupe à qui l’on attribue la déclaration.		
Organisation ou parti politique	Le cas échéant, le nom de l’organisation ou du parti politique dont l’orateur est membre.		
Lieu du discours	Le lieu où les propos offensant ont été enregistrés.		
Classification du discours	<ul style="list-style-type: none">▪ Haine raciale visant à insulter des groupes spécifiques en fonction de l’origine ethnique, de la religion ou de la croyance.▪ Incitation à la violence contre des groupes.▪ Discours visant à offenser une personne ou à nuire à sa réputation.▪ Autre (préciser).		
Cible	L’individu ou les groupes contre lesquels le discours offensant est dirigé.		

Des rapports détaillés sur ce type d’incidents doivent être enregistrés par les codeurs dans un format similaire à celui illustré ci-dessus, et une copie du contenu offensant conservée dans une médiathèque. Les codeurs n’ont pas la responsabilité de procéder à une évaluation finale du contenu, qui devrait être laissée aux experts qui jugeront si le contenu est conforme ou non à la loi. Aussi, bien que la surveillance des médias au sens quantitatif soit concentrée sur la télévision et la radio, des questions telles que les lois sur les discours haineux s’appliquent à tous les médias.

Pour la surveillance du langage, un processus similaire peut être appliqué aux journaux et aux contenus distribués par internet, même si cela devrait être limité et fonctionner dans le cadre des mécanismes d’autorégulation mis au point pour ces sections distinctes du secteur médiatique. La surveillance peut produire un effet dissuasif sur la liberté d’expression et doit toujours être utilisée avec tact et de façon proportionnelle. Cela étant dit, elle peut être un outil important pour identifier les cas de discours haineux et les autres formes de discours offensant à la télévision, à la radio et sur l’internet, ainsi que dans les journaux, et pour les traiter de manière appropriée et en temps opportun.

■ Tenue de registres auto-administrée par les radiodiffuseurs

Un système simple de registre ou de journal de bord peut être conçu pour être utilisé dans la salle de rédaction et devrait être rempli à chaque fois qu'un candidat ou qu'un parti politique est couvert dans une séquence. Les équipes éditoriales mesurent le temps accordé à un candidat et inscrivent les détails dans le journal de bord. Le tableau 23 illustre un exemple simple de la façon dont un journal de bord peut être conçu.

Une fois le journal de bord rempli, les entrées sont approuvées par le rédacteur en chef de la salle de rédaction et archivées le temps de la période de campagne. Il n'est pas nécessaire de les incorporer dans une base de données à moins que le radiodiffuseur le souhaite. Cela offre une méthode facile et peu coûteuse pour les radiodiffuseurs de surveiller leur propre contenu pour s'assurer, quotidiennement, de l'équilibre de leur couverture. Cela peut également être utilisé sur des périodes de temps plus longues pour conserver la trace de toute la couverture des candidats et des partis politiques.

TABLEAU 23 : EXEMPLE DE FORMULAIRE DE TEMPS D'ANTENNE POUR LES CANDIDATS

Date	Nom du programme	Nom du candidat ou du membre du parti	Horaire de la séquence	Durée de la séquence 00:00	Sujet de la séquence	Type de programme	Demande d'un autre candidat

Annexe 3 :

Tenue des registres auto-administrée par les radiodiffuseurs

Une alternative au type de surveillance quantitative abordé dans ce guide est un système moins souvent utilisé qui peut, avec le bon type d'incitations, produire un inventaire responsable de la couverture médiatique des candidats et des partis. Ce modèle repose sur les médias pour la surveillance de leur propre couverture et la tenue de registres et de journaux de bord de chaque séquence ou extrait comprenant un candidat ou un parti politique. La tenue de registres sur le contenu politique par les radiodiffuseurs peut offrir un mécanisme simple et efficace de transparence pour encourager un plus grand respect des règles d'équilibre et d'impartialité. Il peut également renforcer les valeurs des salles de rédaction en mettant en évidence aux yeux des rédacteurs et des journalistes tout déséquilibre dans leur couverture.

À son niveau le plus élémentaire, à chaque fois qu'un candidat ou qu'un parti politique est mentionné ou apparaît sur une chaîne de radio ou de télévision, les détails de son apparition, le sujet, le titre du programme, l'horaire et la durée sont enregistrés dans un système simple de registre ou dans un journal de bord dans le studio de production (comme illustré dans le tableau 23).

Il est aussi essentiel que les candidats et les membres du public soient autorisés à accéder à ces registres afin de les examiner. Cela leur permet d'agir sur la base des informations, et soit de demander un meilleur accès au temps d'antenne, en fonction des quantités de temps d'antenne allouées aux autres candidats, soit de déposer une plainte fondée sur les informations enregistrées auprès de l'instance de surveillance des médias. Une obligation courante imposée aux radiodiffuseurs est de conserver les enregistrements des contenus diffusés pendant une durée limitée après une période de campagne électorale, afin que l'instance de surveillance puisse en demander des copies si nécessaire à l'appui d'une plainte.

Cette approche présente des avantages et des inconvénients : elle repose d'une part sur l'institutionnalisation de cette pratique par les médias dans les salles de rédaction et d'autre part sur la conservation des registres ; elle permet donc d'éliminer les complications liées à l'établissement d'unités de surveillance et d'enregistrement des médias. Toutefois, l'expérience montre que, dans l'un des pays au moins où ce système a été mis en place, les médias ont largement ignoré la pratique, et elle est devenue inefficace faute d'un engagement de la part des structures de gestion et de surveillance des radiodiffuseurs, à veiller à son exécution.

Annexe 4 :

Résumé des approches visant à restreindre la liberté d'expression en ligne

Restriction de la liberté d'expression	Résumé de l'approche
Diffamation et vie privée	<p>Le droit à la protection de la réputation et de la vie privée s'applique en ligne, et cela inclut toute une gamme de plateformes y compris les courriers électroniques, le bouche à oreille électronique, les espaces de dialogue en ligne, et les forums. Cependant, les spécialistes du droit suggèrent qu'il est nécessaire de modifier la façon traditionnelle de concevoir la diffamation et la vie privée en ligne. Par exemple, la question du contexte doit être prise en compte. Le seuil plus élevé pour les personnages publics tels que les politiciens demeure approprié, conformément aux principes standards établis pour la protection de la réputation et de la vie privée et un plus grand degré d'exposition devraient être acceptés dans ces cas.</p> <p>En règle générale, la diffamation et la violation de la vie privée seront traitées par le biais de recours civils devant les tribunaux. La criminalisation de la diffamation est largement critiquée et considérée, dans les cadres internationaux sur la liberté d'expression, comme une forme inappropriée de réparation.</p> <p>Des structures d'autorégulation peuvent également être utilisées pour faire face à de tels incidents avec l'approche de « notification et retrait », soutenue par une ordonnance du tribunal.</p> <p>Les restrictions doivent satisfaire au test en trois parties.</p>
Sécurité nationale et ordre public	<p>Le droit de protéger la sécurité nationale et l'ordre public s'étend à toutes les formes de médias, y compris l'internet. Cela concerne les contenus qui sont de véritables menaces pour la sécurité nationale soit de la part de parties étrangères liées à la menace de la force, soit liées à des menaces internes qui nuisent à l'État.</p> <p>Les structures judiciaires sont généralement la forme d'intervention appropriée pour les questions graves de sécurité nationale ou d'ordre public.</p> <p>Des structures d'autorégulation peuvent également être utilisées pour faire face à de tels incidents avec l'approche de « notification et retrait », soutenue par une ordonnance du tribunal.</p> <p>Les restrictions doivent satisfaire au test en trois parties.</p>
Discours de haine	<p>Les dispositions de l'article 20 du PIDCP sont applicables aux contenus en ligne et aux discours haineux et de propagande. Le discours haineux, ainsi que la protection des mineurs contre des contenus préjudiciables, a été une force motrice majeure derrière les interventions sur les contenus internet. Bien que les traditions relatives à la liberté de parole à cet égard soient différentes, un large consensus existe autour de l'idée que la restriction de la liberté d'expression sur la base du discours haineux sur l'internet est une intervention légitime.</p> <p>Les structures d'autorégulation sont les mécanismes les plus appropriés pour faire face à de tels incidents avec l'approche de « notification et retrait », soutenue par une ordonnance du tribunal. Les lois relatives à l'ordre public sont généralement utilisées pour poursuivre les cas de discours haineux.</p> <p>Les restrictions doivent satisfaire au test en trois parties.</p>

Annexe 5 :

Glossaire des mots-clés

Accès à l'information	Une composante des droits énoncés à l'article 19 du PIDCP qui reconnaît que l'information détenue par les organismes publics et gouvernementaux devrait être rendue accessible au public.
Accès équitable et égal	Une couverture équitable exige que les radiodiffuseurs assurent la couverture des candidats et des partis politiques en fonction de leur importance dans la société. Une couverture égale exige que les radiodiffuseurs allouent aux candidats et aux partis politiques des quantités similaires de temps d'antenne.
Approche du cycle électoral	Une approche qui reconnaît l'importance des différents éléments qui constituent un processus électoral démocratique, en rapport à la fois aux activités pendant les élections et entre les élections.
Autorégulation	Mode de régulation où une industrie dispose de ses propres mécanismes de contrôle fondés sur des normes et des structures autorégulatrices, sans aucune intervention des autorités.
Communications entre une personne et plusieurs autres (<i>One-to-many</i>)	Support de communication qui facilite les communications provenant d'une source vers plusieurs destinataires différents en même temps, y compris la radiodiffusion.
Communications entre deux personnes (<i>One-to-one</i>)	Support de communication qui achemine des communications d'une personne directement vers une autre, comme par exemple une conversation téléphonique privée.
Co-régulation	Un mode de régulation dans laquelle les ressources des instances statutaires ou des outils législatifs peuvent être utilisés soit pour promouvoir l'autorégulation satisfaisante d'une industrie, soit pour soutenir certains secteurs de cette industrie dans un rôle d'appui.
Diffamation	Un acte de publication qui porte atteinte à la réputation d'un individu sur la base de fausses allégations.
Discours haineux	Il n'existe pas de définition standard pour le discours haineux. En général, le terme se réfère aux propos qui dénigrent et incitent à la haine ou à la violence contre des groupes en raison de la race ou de l'origine ethnique.
Droit de réponse	Le principe selon lequel une personne ou une organisation a le droit de se défendre ou de corriger des erreurs factuelles dans un article.
Fournisseur de services internet	Une entreprise qui fournit l'accès à l'internet par le biais de services d'hébergement.
Impartialité	Principe journalistique et éditorial selon lequel les reportages et les programmes d'information devraient représenter un large éventail de points de vue pour assurer que tous les aspects d'une histoire sont représentés de manière équitable.
Liaison satellite montante/ descendante	Une liaison descendante correspond au lieu où un signal satellite est reçu. Une liaison montante correspond au lieu à partir duquel un signal satellite est envoyé ou généré.

Messages électoraux des partis	Système d'accès aux médias pour les partis politiques et les candidats offrant du temps d'antenne gratuit pour la diffusion de messages de campagne. Généralement, le dispositif sera fondé sur une série de formules et les messages peuvent prendre différentes formes, y compris de courts spots publicitaires et des présentations plus longues de leur programme. Le contenu de ces programmes devrait être indépendant du diffuseur sur le plan éditorial.
Moratoire de campagne	La période précédant immédiatement le jour du scrutin, qui prévoit une suspension des activités de campagne électorale des partis politiques ; aussi connue sous le nom de période de silence.
Notification et retrait	Système d'autorégulation utilisé sur les plateformes de contenus internet et mobiles pour signaler et supprimer des contenus préjudiciables ou illicites.
Observation générale	Les observations générales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sont des interprétations faisant autorité des articles du PIDCP. L'observation générale 34 traite spécifiquement de la liberté d'expression.
Publicité politique commerciale	Système d'accès aux médias pour les partis politiques et les candidats, sur la base de tarifs de transactions commerciales. En général, cela prend la forme de spots ou autres formats publicitaires brefs, qui sont indépendants du diffuseur sur le plan éditorial.
Régulation statutaire	Mode de régulation fondé sur des instruments statutaires et réglementaires. Il peut s'agir d'une autorité de régulation indépendante officielle créée pour veiller au respect des dispositions par une industrie.
Réputation institutionnelle	Englobe les principaux attributs associés à une organisation par les parties prenantes et les clients.
Stratégie de communication	Approche stratégiquement planifiée prévoyant comment une institution communique et ce qu'elle communique, en tenant compte de facteurs centraux pour optimiser les bénéfices de la communication avec les parties prenantes.
Surveillance des médias	L'analyse du contenu des médias qui peut être utilisée pour évaluer la couverture médiatique d'un événement.

Annexe 6 :

Mandats des rapporteurs spéciaux

Organisation	Brève description du mandat
Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression	<p>Mandaté par la résolution 7/36 du Conseil des droits de l'homme pour rechercher des informations sur toutes violations de la liberté d'expression et de l'article 19. Cela comprend l'examen des cadres juridiques et de tous les incidents de discrimination et d'intimidation contre tout individu qui cherche à « <i>exercer son droit à la liberté d'opinion et d'expression</i> ». Le mandat du Rapporteur spécial comprend également la soumission de recommandations sur la promotion et la protection de la liberté d'expression, la conduite de missions d'enquête et l'émission de correspondance et d'appels adressés aux États membres. Le bureau soumet des rapports annuels au Conseil des droits de l'homme.</p> <p>Instrument relatif à la liberté d'expression : Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 19.</p>
Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Rapporteur spécial sur la liberté d'expression en Afrique	<p>Surveiller le respect des normes relatives à la liberté de parole énoncées dans les instruments régionaux des droits de l'homme sur la liberté d'expression et l'accès à l'information. Effectuer des missions d'enquête à la suite de tout rapport sur la violation de ces instruments et faire des recommandations. Le Rapporteur spécial encourage également la liberté d'expression et le cas échéant, fait des déclarations publiques, tient des registres et soumet des rapports à la Commission africaine sur la situation de la liberté d'expression en Afrique.</p> <p>Instrument relatif à la liberté d'expression : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, article 9.</p>
Organisation des États américains, Rapporteur spécial sur la liberté d'expression	<p>Analyse les plaintes relatives à des violations de la liberté d'expression dans les États membres qui lui sont transmises par la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Le bureau a le pouvoir de faire des recommandations et de publier des avis sur des cas, et travaille en collaboration avec les parties pour régler les différends. Le bureau du Rapporteur spécial peut demander des « mesures de précaution » à la Commission pour protéger la liberté d'expression dans des situations où elle est menacée, y compris dans les médias. Il aide également à faire des recommandations sur les projets législatifs touchant à la liberté d'expression et publie des rapports périodiques évaluant la qualité de la liberté d'expression dans les États membres.</p> <p>Instrument relatif à la liberté d'expression : Convention américaine relative aux droits de l'homme, article 13.</p>
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Représentant pour la liberté des médias	<p>Observe l'évolution des médias dans les 56 pays participants et plaide pour le respect des engagements relatifs à la liberté de la parole, et fait également rapport au Conseil permanent de l'OSCE sur les développements dans ce domaine. Le bureau remplit également une fonction d'alerte précoce pour mettre en évidence des violations graves de la liberté d'expression dans les pays participants et chercher à les résoudre. Le Rapporteur spécial présente des rapports périodiques sur la qualité de la liberté d'expression dans un certain nombre de régions et offre une assistance pour la rédaction de législation.</p> <p>Instrument relatif à la liberté d'expression : Document de Copenhague, article 19 (1).</p>

Annexe 7 :

Principales organisations non gouvernementales internationales travaillant sur les questions de liberté des médias

Organisation	Résumé succinct
Organisations non-gouvernementales travaillant dans les domaines de la liberté d'expression et du droit international	
Article 19	Fournit des conseils et de l'assistance au niveau mondial sur le développement de législations conformes aux normes internationales de droits de l'homme, relatives à la liberté d'expression, met en évidence les violations de la liberté d'expression et offre des formations aux professionnels des médias et aux instances de surveillance. Site internet : http://www.article19.org/index.php?lang=fr
<i>Centre for Law and Democracy</i> [Centre pour la loi et la démocratie]	Travaille à la promotion des questions de droits humains liées à la démocratie, y compris la liberté d'expression, l'accès à l'information et les droits à la liberté de réunion et d'association. Fournit une assistance juridique dans l'élaboration des lois, la recherche et la sensibilisation du public pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie, et un soutien aux gouvernements pour promouvoir une meilleure compréhension et un plus grand respect des normes en matière de droits de l'homme. Site internet : www.law-democracy.org
Organisations non-gouvernementales travaillant de façon plus générale dans le domaine de la liberté d'expression	
<i>Committee to Protect Journalists</i> [Comité pour la protection des journalistes]	Le Comité pour la protection des journalistes (CPJ) est une organisation indépendante qui plaide et fait campagne en faveur de la liberté de la presse dans le monde entier. Il rend compte de toutes les violations de la liberté d'expression et en surveillant la situation de la liberté d'expression à travers le monde, il peut mettre en évidence les violations et organiser des campagnes pour améliorer ces situations. Il fournit également un système d'alerte précoce pour les journalistes sur la situation de liberté de parole dans les pays, et publie des mises à jour et des rapports réguliers. Site internet : http://www.cpj.org
<i>Freedom House</i> [Maison de la liberté]	L'organisation <i>Freedom House</i> exerce une veille et fait pression à l'échelle mondiale pour le changement en matière de droits de l'homme et de démocratie. Il s'agit d'une organisation de plaidoyer et de campagne qui travaille à soutenir le changement démocratique. Cette organisation a développé un ensemble d'outils pour évaluer la qualité des droits de l'homme dans les pays, y compris ceux liés à la liberté d'expression. Elle publie des rapports analytiques sur la liberté d'expression dans les médias à travers le monde. Site internet : http://www.freedomhouse.org

ANNEXE 7 (SUITE)

Organisation	Résumé succinct
<i>Index on Censorship</i> [Index sur la censure]	<i>Index on Censorship</i> est une organisation de plaidoyer et de campagne qui s'attaque aux menaces à la liberté d'expression et s'efforce d'assurer une voix aux écrivains, aux artistes et aux militants. Elle travaille à sensibiliser sur les menaces et les restrictions à la liberté d'expression partout dans le monde, à influencer les programmes dans le monde des médias numériques et à faire campagne pour le changement afin de garantir le respect de la liberté d'expression. Site internet : http://www.indexoncensorship.org
<i>IFEX Network for Freedom of Expression</i> [Réseau IFEX pour la liberté d'expression]	Le réseau IFEX est un regroupement indépendant de 90 organisations de liberté d'expression du monde entier qui ont créé un mécanisme coordonné pour mettre en évidence les violations de la liberté d'expression à travers le monde. Les activités comprennent le partage de l'information et le plaidoyer pour la liberté d'expression. Le réseau IFEX est doté d'un service d'alerte quotidien qui signale toute violation de la liberté d'expression, il travaille à renforcer les capacités des organisations membres, régionales et locales, à défendre la liberté d'expression et apporte une assistance pour le plaidoyer et les campagnes. Site internet : http://www.ifex.org/fr/
Fédération internationale des journalistes	La Fédération Internationale des Journalistes (FIJ) a des membres dans plus de 100 pays à travers le monde qui visent collectivement à défendre la liberté de la presse et de la justice sociale à travers des syndicats de journalistes libres et indépendants. C'est une organisation indépendante qui milite pour promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et le pluralisme. La FIJ a également un code de conduite qui établit des normes en matière de journalisme et un fonds de sûreté pour les journalistes et les défenseurs des journalistes dans les forums internationaux. Site internet : http://www.ifj.org/fr
Reporters sans frontières	Reporters sans frontières met en évidence les problèmes liés aux médias et les violations de la liberté de la presse. L'organisation travaille à la défense de tous les journalistes dont les droits à la liberté d'expression ont été bafoués, apporte un soutien financier, si nécessaire, à ces journalistes, fait campagne contre la censure et contre les lois qui portent atteinte à la liberté des médias, et s'emploie à améliorer la sécurité des journalistes, en particulier ceux dans les zones de guerre. Site internet : http://fr.rsf.org

À noter : Cette liste n'est pas exhaustive et il existe beaucoup d'autres organisations travaillant dans le domaine de la liberté des médias qui ont été omises par manque de place. L'inclusion dans cette liste ne constitue en aucune façon une approbation, et elle est uniquement à titre informatif.

Annexe 8 :

Proposition de l'ONG Article 19 pour les tests seuils de l'article 20 du PIDCP, 2010

Sévérité	Forme la plus grave et la plus profondément ressentie d'opprobre évaluée selon la forme, l'ampleur et les moyens de communication utilisés.
Intention	Intention spécifique.
Contenu	Appel direct et/ou explicite à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence.
Étendue, en particulier le caractère public des propos	Adressé à un public non spécifique (le grand public) ou à un nombre d'individus dans un espace public.
Risque ou probabilité d'une action	Discours très susceptible d'entraîner l'action criminelle et le préjudice. Doit être envisagé au cas par cas et à la lumière de la culture locale et des circonstances spécifiques.
Imminence	Le préjudice causé serait-il immédiat ou différé ? Le délai écoulé entre la tenue du discours et les actes provoqués ne doit pas être long au point que l'auteur des propos ne puisse être tenu responsable du résultat final.
Contexte	Comment le discours est-il lié à des questions et des éléments clés déjà mis en évidence dans le contexte socio-politique du moment où le discours a été prononcé et diffusé ?

Source : Article 19, 2010.

Ces lignes directrices reflètent peut-être la complexité des restrictions à la liberté d'expression dans le contexte des interventions relatives au discours haineux. Elles représentent également un effort de cohérence pour distinguer les formes légitimes et illégitimes de discours. Elles mettent l'accent sur l'intention d'inciter, bien que l'acte incité par le discours haineux ne doive pas nécessairement être commis.

Selon ces lignes directrices, la simple tenue du discours de haine, et la démonstration du préjudice potentiel suffisent à passer le seuil de légitimité. Le temps écoulé entre le discours et l'acte provoqué doit être tel qu'un lien raisonnable existe entre les deux ; et le contexte du discours haineux doit être pris en considération dans la détermination de la gravité du discours et donc des mesures éventuelles à prendre.

Le test, dans ce cadre, concerne également la gravité du discours et du préjudice, et la fréquence et la portée du discours en question. L'intention « d'inciter » à la haine doit être démontrée, et la forme du discours doit être prise en compte dans le cas d'œuvres artistiques et autres qui peuvent ne pas avoir l'intention de provoquer la haine, mais au contraire viser à provoquer une réaction et une réflexion.

Annexe 9 :

Références

- ACE (Réseau du Savoir Électoral). *Section thématique Médias et Élections*. http://aceproject.org/index-fr?set_language=fr.
- Article 19. 2011a. *Written Comments to Case No. 12.524, Jorge Fontevecchia and Hector D'Amico v Argentina* [Observations écrites au cas No. 12.524, Jorge Fontevecchia et Hector D'Amico contre l'Argentine]. Dépôt de mémoire *d'amicus curiae* auprès de la Cour inter-américaine. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2730/Article-19-Fontevecchia-Amicus.pdf>.
- Article 19. 2011b. *Preventing Hatred or Silencing Voices: Making the Case for a Rigorous Threshold for the Incitement to National, Racial or Religious Hatred* [Prévenir la haine ou faire taire les voix : Plaidoyer pour un seuil rigoureux en matière d'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse]. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Bangkok/AmySim.pdf>.
- Article 19. 2010. *Towards an Interpretation of Article 20 of the ICCPR: Thresholds for the Prohibition of Incitement to Hatred* [Vers une interprétation de l'article 20 du PIDCP : Seuils pour l'interdiction de l'incitation à la haine]. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP7Callamard.pdf>.
- Article 19. 2009. *Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité*. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/principes-de-camden-sur-la-liberte-d-expression-et-l-egalite.pdf>
- Article 19. 2006. *L'ABC de la diffamation : Une brève introduction aux concepts de base des lois sur la diffamation*. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/defamation-abc-french.pdf>.
- Article 19. 2003. *Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls* [Lois et règlements limitant la publication des sondages d'opinion électorale]. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/opinion-polls-paper.pdf>.
- Article 19. 2000. *Définir la diffamation : Principes relatifs à la liberté d'expression et la protection de la réputation*. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1802/12-04-26-REPORT-defamation-FR.pdf>
- Article 19. 1999. *Droit du public à l'information : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information*. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-FR.pdf>.
- Article 19. 1996. *Les Principes de Johannesburg sur la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information*. <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1803/Johannesburg-Principles.Fra.pdf>.
- Assemblée générale des Nations Unies. 1966. *International Covenant on Civil and Political Rights*. Resolution 2200A (XXI) Entered into Force 1976. <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.
- Assemblée générale des Nations Unies. 1950. *Liberté de l'information : brouillage des ondes radioélectriques*. 5^e session. Résolution 424 (1950). http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/424%28V%29&Lang=F
- Assemblée générale des Nations Unies. 1948. *Déclaration universelle des droits de l'homme*. <http://www.un.org/fr/documents/udhr/>
- Barendt, E. 2009. *Freedom of Speech* [Liberté d'expression]. 2e édition. Oxford University Press.
- BBC World Service Trust et International IDEA. 2010. *Support to Media in Electoral Processes, Workshop report and conclusions* [Soutien aux médias dans les processus électoraux, rapport et conclusions de l'atelier]. Londres.
- Bonk, K., Tynes, E., Griggs, H. and Sparks, P. 2008. *Strategic Communications for Nonprofits. A Step-by-Step Guide to Working with the Media* [Communications stratégiques pour les organisations sans but lucratif. Un guide étape par étape pour travailler avec les médias]. Jossey Bass. San Francisco.
- British Broadcasting Corporation. 2010. *Editorial Guidelines* [Directives éditoriales]. 2012. http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work/other/editorial_guidelines.shtml.
- Broom, G. et Dozier, D. 1990. *Using Research in Public Relations: Applications to Program Management* [Utilisation de la recherche en relations publiques : Applications à la gestion de programme]. Prentice Hall, New Jersey.
- Centre for Law and Democracy. 2012. *Regulation of Paid Political Advertising: A Survey* [Régulation de la publicité politique payante: une étude]. <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2012/03/Elections-and-Broadcasting-Final.pdf>.

- Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. Observation générale n°34, *Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression*. 101^e session, 2011. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1I59790-VGGB%2bWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FalrAe52sxD-nAvPLlhVoGvFPFLRH5n0vD5H5xe0CwWyM2lf0eesX-cNrXC4QmpWN0tf>
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 1996. Observation générale n°25, *Article 25 : Droit de prendre part aux affaires publiques, droit de vote et droit d'accéder aux fonctions publiques*. 55^e session, 1996. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjYoiC-fMKolRv2FVaVzRkMjTnjRO%2bfud3cPVrcM9Y-R0iue72QY8oFMq1RR28eUM15Bpv24HOce-DUf8iykzNMbhOQ6il1CYBuLbLx3d5znsnrXMta-ootiXIQXkSP9%2bfJ10A%3d%3d>
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 1988. Observation générale n°16, *Droit au respect de la vie privée, de la famille, du domicile et de la correspondance et protection de l'honneur et de la réputation*. 32^e session, 1988. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMy4Lu1TOebB%2bxW1XL-VB%2bkQTV2bKjfh8X9Ms2osV3aaE7fNF-51TZorGXTQM%2bgK0IzcDb%2f6QJYGr6Br-RbLFk5V02gyYH54JUFE%3d>
- Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 1983. Observation générale n°11, *Interdiction de toute propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse*. 19^e session, 1983. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/CCPRGeneralCommentNo11.pdf>.
- Commission Européenne, Programme des Nations Unies pour le développement et International IDEA. 2008. *Overview of Media Regulations and Media Monitoring Regulations* [Vue d'ensemble de la régulation des médias et de la régulation de la surveillance des médias].
- Conseil de l'Europe. 2010. Convention européenne des droits de l'homme (telle qu'amendée par les protocoles n° 11 et n° 14). http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.
- Conseil de l'Europe. 1950. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/005.htm>.
- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. 2012. Résolution 20/8, *La promotion, la protection et l'exercice des droits de l'homme sur l'internet*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/153/26/PDF/G1215326.pdf?OpenElement>
- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. *Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/449/79/PDF/N1144979.pdf?OpenElement>
- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. 2010. *Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*. 14^e session. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/130/50/PDF/G1013050.pdf?OpenElement>
- Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. 2009. Résolution 12/16, *Liberté d'expression. Promotion et protection de tous les droits humains, les droits civils politiques, économiques, sociaux, et culturels y compris le droit au développement*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/166/90/PDF/G0916690.pdf?OpenElement>
- Cornelissen, J. 2009. *Corporate Communications: A Guide to Theory and Practice* [Communication institutionnelle : Un guide pour la théorie et la pratique]. Sage Publications, Londres.
- DFID, Département du développement international, Royaume Uni. (*Department for International Development*). 2003. *Tools for Development: A Handbook for those Engaged in Development Activity* [Outils pour le développement : Un guide pour les personnes engagées dans des activités de développement]. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/toolsfordevelopment.pdf>.
- Dozier, D. et Broom, G. 1995. Evolution of the Manager Role in Public Relations Practice [Evolution du rôle du gestionnaire dans la pratique des relations publiques]. In *Journal of Public Relations Research*, 7(1), p. 3-26. Taylor et Francis.
- Dworkin, R. 2002. *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality* [Vertue souveraine : Théorie et pratique de l'égalité]. Harvard University Press.
- Freeman, E. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach* [Gestion stratégique : une approche fondée sur les parties prenantes]. Pitman, Boston.

- Global Right to Information Ratings [Classement mondial sur le droit à l'information]. 2012. <http://www.rti-rating.org/results.html>.
- International IDEA [Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale]. 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* [Justice électorale : Le manuel d'IDEA international] http://www.idea.int/publications/electoral_justice/.
- International IDEA. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international] <http://www.idea.int/publications/emd/fr.cfm>
- Mendel, T. 2011. *Mapping Digital Media: Online Media and Defamation* [Cartographie des médias numériques : Médias en ligne et la diffamation]. http://www.soros.org/initiatives/media/articles_publications/publications/mapping-digital-media-online-defamation-20110503.
- Mendel, T. 2010. *Restriction de la liberté d'expression: Normes et principes* [Restriction de la liberté d'expression : Normes et principes]. Centre for Law and Democracy. <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>.
- Mendel, T. 2006. *Study on International Standards Relating to Incitement to Genocide or Racial Hatred* [Étude des normes internationales relatives à l'incitation au génocide ou à la haine raciale]. Étude préparée pour le Conseiller spécial des Nations Unies pour la prévention du génocide. http://www.concernedhistorians.org/content_files/file/TO/239.pdf.
- Mendel, T. 2003. *Liberté de l'information : Étude juridique comparative*. http://portal.unesco.org/ci/fr/files/26159/12284886295freedom_information_fr.pdf/freedom_information_fr.pdf.
- Organisation des États Américains. 1948. *Charte de l'Organisation des États Américains*. http://www.oas.org/dil/french/traites_A-41_Charte_de_l_Organisation_des_Etats_Americains.htm
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, UNESCO. 2008. *Indicateurs de développement des médias : cadre pour l'évaluation du développement des médias*. <http://www.uis.unesco.org/Communication/Documents/163102f.pdf>
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, UNESCO. 1972. Déclaration des principes directeurs de l'utilisation de la radiodiffusion par satellites pour la libre circulation de l'information, l'extension de l'éducation et le développement des échanges culturels. Adoptée en 1972. <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000021/002136fb.pdf>
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. 2008. *Le Guide pratique de l'autorégulation des médias*. <http://www.osce.org/fr/fom/31498?download=true>.
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. 2000. *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Mechanism* [Résolution des différends électoraux dans la zone OSCE : vers un mécanisme standard de règlement des différends électoraux]. <http://www.osce.org/odihr/elections/17567>.
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. 1990. *Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE*. <http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304?download=true>
- Programme des Nations Unies pour le développement et Institut national démocratique pour les affaires internationales (National Democratic Institute, NDI). 2012. *Promouvoir le rôle des femmes pour renforcer les partis politiques : un guide pour encourager la participation politique des femmes*. [version abrégée en français] http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/French_PolitParties_full_Web.pdf
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2012. *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Electoral Processes, Systems and Institutions*. [Évaluation de la contribution du PNUD au renforcement des institutions, des systèmes et des processus électoraux.] <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/373/59/pdf/N1237359.pdf?OpenElement>
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2009. *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*. <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/handbook/french/documents/pme-handbook-french.pdf>
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2009. *Democratic Governance Reader: A Reference for UNDP Practitioners*. [Memento sur la Gouvernance démocratique : une référence pour les praticiens du PNUD] <http://www.undp.org/content/dam/aplps/>

publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG_reader-2009.pdf

- Programme des Nations Unies pour le développement. 2009. *Élections et prévention des conflits : Guide d'analyse, de planification et de programmation*. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/1938-electionguide-low.pdf>
- Programme des Nations Unies pour le développement. 2007. *Electoral Assistance Implementation Guide* [Guide de mise en œuvre de l'assistance électorale]. <http://web.undp.org/governance/docs/UNDP-Electoral-Assistance-Implementation-Guide.pdf>.
- Quirke, B. 2008. *Making Connections. Using Internal Communication to Turn Strategy into Action* [Faire des connexions. Utilisation de la communication interne pour transformer la stratégie en action]. Gower Publishing.
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, Représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de l'Organisation des États américains (OEA), et Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). 2011. Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et de l'internet. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3313/fr/declaration-conjointe-sur-la-liberte-d%27expression-et-de-l%27internet>
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2010. Déclaration conjointe sur les dix principaux défis de la liberté d'expression dans la prochaine décennie. <http://www.article19.org/resources.php/resource/1461/fr/dizieme-declaration-conjointe--les-dix-principaux-defis-de-la-liberte-d%27expression-dans-la-prochaine-decennie>
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2009. Déclaration conjointe sur les médias et les élections. <http://www.article19.org/resources.php/resource/1236/fr/D%C3%A9claration%20conjointe%20sur%20les%20m%C3%A9dias%20et%20les%20%C3%A9lections>
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2007. Déclaration conjointe sur la diversité dans l'audiovisuel. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3056/fr/declaration-conjointe-sur-law-diversite-dans-l%27audiovisuel>
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2006. Déclaration conjointe. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3055/fr/>
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2005. Déclaration conjointe. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3054/fr/D%C3%A9claration%20conjointe%20sur%20la%20r%C3%A9gulation%20de%20l%27Internet%20et%20les%20mesures%20antiterroristes>.
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2004. Déclaration conjointe. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3053/fr/D%C3%A9claration%20conjointe%20sur%20l%27acc%C3%A8s%20%C3%A0%20l%27information%20et%20l%27A9gislation%20sur%20le%20secret>.
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2001. Déclaration conjointe. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3052/fr/d%27E3%A9claration-conjointe-contre-le-terrorisme-antiterroriste,-de-la-radiodiffusion-et-l%27internet>
- Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, et al. 2000. Déclaration conjointe. <http://www.article19.org/resources.php/resource/3044/fr/D%C3%A9claration%20conjointe%20relative%20%C3%A0%20la%20censure%20par%20le%20meurtre%20et%20la%20diffamation>
- Robertson, G. et Nicol, A. 1992. *Media Law* [Loi relative aux médias]. 3e édition. Penguin Press.
- Rouse, M. et Rouse, S. 2002. *Business Communications: A Cultural and Strategic Approach*. [Communications d'affaires : Une approche culturelle et stratégique]. Thomson Learning.
- Smith, N. et Wollan, R. avec Zhou, C. 2011. *The Social Media Management Book* [Le livre de la gestion des médias sociaux]. John Wiley and Sons.
- Groupe des Nations Unies pour le développement. 2010. *Results Based Management Handbook* [Manuel de gestion axée sur les résultats]. <http://www.un.org/files/UNDG%20RBM%20Handbook.pdf>.

- Union Africaine. 2007. Charte africaine de la démocratie, des élections, et de la gouvernance. http://www.achpr.org/files/instruments/charter-democracy/mincom_instr_charter_democracy_2007_fra.pdf.
- Union Africaine/ Organisation de l'unité africaine. 1982. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_fra.pdf.
- Union Africaine/ Organisation de l'unité africaine. 1963. Charte de l'organisation de l'unité africaine. <http://www.peaceau.org/uploads/charte-de-l-oua-fr.pdf>.
- Union internationale des télécommunications. 2011. *The World in 2011: Facts and Figures* [Le monde en 2011 : données et chiffres]. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/facts/2011/material/ICTFactsFigures2011.pdf>.
- Union internationale des télécommunications. 1982. Convention internationale des télécommunications. Nairobi. http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/09/s020900000b5201pdff.pdf
- Ushahidi. 2012. *Ushahidi Factsheet* [Fiche d'information Ushahidi]. Consultée le 4 mai 2012. http://ushahidi.com/-/docs/Ushahidi_1-Pager.pdf.
- Vickery, C. (ed.). 2011. *Guidelines for Understanding, Adjudicating and Resolving Disputes in Elections* [Lignes directrices pour comprendre, juger et régler les différends électoraux]. Fondation internationale pour les systèmes électoraux (*International Foundation for Electoral Systems*, IFES).
- Ward, D. 2011. *Comparative Study of Media Councils: Resource Report* [Étude comparative des conseils pour les médias : rapport sur les ressources]. <http://www.iris.org.uk/images/userfiles/File/Ethiopia%20Media%20council%20report%202011.pdf>.
- Wimmer, D. et Dominick, J. 2003. *Mass Media Research. An Introduction* [Recherche sur les médias de masse. Une introduction]. 7e édition. Thomson Wadsworth.

■ Manuels de formation des journalistes

- Article 19, INDEX, Fondation Reuters et UNESCO. Non daté. *Reporting Elections Broadcast Guidelines* [Guide du journaliste pour la couverture des élections]. Consulté le 10 Avril de 2012. http://webworld.unesco.org/download/fed/iraq/english/election_coverage_en.pdf.
- Centre pour l'assistance internationale aux médias (Center for International Media Assistance). 2012. *Covering Elections: The Challenges of Training the Watchdogs* [La couverture des élections : Les défis de la formation des garde-fous]. <http://cima.ned.org/sites/default/files/CIMA-Covering%20Elections%20-%202002-27-12.pdf>.
- Fondation Reuters. Non daté. *Reporters Handbook* [Manuel du Reporter]. Consulté le 8 Avril de 2012. http://www.demologue.com/pages/English/Resources/Reporters_Handbook_final_-_ENG.pdf.
- Institut pour les médias, les politiques et la société civile (*Institute for Media, Policy and Civil Society*). 2004. *Media and Elections: An Elections Reporting Handbook* [Médias et élections : Un manuel sur le journalisme électoral]. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media+_elections_an_elections_reporting_handbook_en.pdf.

Notes

- ¹ BBC Trust et International IDEA. 2010. *Soutien aux médias dans les processus électoraux, rapport et conclusions d'atelier*, p.8.
- ² Nations Unies. PIDCP, Article 19.
- ³ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. Observation générale n°34, paragraphe 7.
- ⁴ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. Observation générale n°34, paragraphe 12.
- ⁵ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. Observation générale n°34, paragraphe 13.
- ⁶ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 1996. Observation générale n°25, paragraphe 8.
- ⁷ Nations Unies. PIDCP, Article 19, Paragraphe 3.
- ⁸ Centre pour le droit et la démocratie. Fondé sur les normes existantes et la jurisprudence. Dans Mendel, 2010.
- ⁹ Cela inclut les articles suivants du PIDCP : l'article 9 et le droit à la liberté et à la sécurité, l'article 17 et le droit à la vie privée et à la réputation, et l'article 20, interdiction de l'incitation à la haine raciale ou religieuse.
- ¹⁰ Mendel (2006) note que d'autres instruments dans le cadre international des droits de l'homme, tels que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, n'exigent pas l'intention d'inciter, car le seul discours haineux est suffisant pour entrer dans la catégorie des infractions passibles de sanctions dans certaines de ces autres conventions.
- ¹¹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 1988. Observation générale n°16.
- ¹² Nations Unies. PIDCP, article 4.
- ¹³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression. 2010.
- ¹⁴ ACE (Réseau du Savoir Électoral). *Médias et Élections*, Section 1.1.
- ¹⁵ PNUD. 2007. *Guide de mise en œuvre de l'assistance électorale*, p.1.
- ¹⁶ ONG Article 19. 2003.
- ¹⁷ Rapporteur spéciaux (ONU, OSCE, OEA et CADHP). 2007. Déclaration conjointe, paragraphe 1.
- ¹⁸ Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, 2011.
- ¹⁹ UNESCO. 2008.
- ²⁰ ACE, Réseau du Savoir Électoral.
- ²¹ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression. 2011. Paragraphe 27.
- ²² Rapporteur spéciaux (ONU, OSCE, OEA et CADHP). 2011.
- ²³ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, paragraphe 31, 2011.
- ²⁴ Barendt. 2009. *Freedom of Speech* [Liberté d'expression].
- ²⁵ Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, 2011.
- ²⁶ Mendel. 2011. *Mapping Digital Media : Online Media and Defamation* [Cartographie des médias numériques : Médias en ligne et la diffamation].
- ²⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. Observation générale n°34, paragraphe 11.
- ²⁸ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. Observation générale n°34, paragraphe 39.
- ²⁹ ACE (Réseau du Savoir Électoral). 2013. *Médias et Élections, Section thématique : Relations des OGE avec les médias*.
- ³⁰ PNUD. 2012. *Évaluation de la contribution du PNUD au renforcement des institutions, systèmes et processus électoraux*, p.45.
- ³¹ PNUD. 2007. *Guide de mise en œuvre de l'assistance électorale*, p. 15.
- ³² Basé sur Wimmer et Dominick (2003).
- ³³ Cornelissen. 2009. p. 54.
- ³⁴ PNUD. 2009. *Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement*, chapitre 2, section 2.4, Finaliser le cadre de résultats. Adapté.
- ³⁵ Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 2011. Observation générale n°34, paragraphe 7.
- ³⁶ Article 19. 1999. *Droit du public à l'information : Principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information*. Consulté le 21 mars 2012.
- ³⁷ Article 19, 1999.
- ³⁸ PNUD, *Évaluation à mi-parcours du Projet de Renforcement des capacités juridiques et électorales pour demain (ELECT)*, p. 1.
- ³⁹ Loi électorale de 2004, article 50, 1 et 2 ; et article 51 respectivement.
- ⁴⁰ Loi électorale de 2010, article 60 (1), ancien article 51 de la loi de 2004.
- ⁴¹ Parlement Européen. 2005. *Compte rendu de la mission d'observation des élections législatives en Afghanistan*, p. 8.
- ⁴² Équipe d'évaluation électorale de l'UE, *Élections législatives de 2010, Rapport final*, p. 15.
- ⁴³ Union européenne, 2007. *Rapport final de la mission d'observation des élections*, p. 4.
- ⁴⁴ PNUD. 2007. *Radiodiffusion de service public post conflictuelle : Zoom sur la Sierra Leone*.
- ⁴⁵ Mission d'observation électorale de l'Union européenne. 2007. *Rapport final sur les élections législatives et présidentielles de 2007 en Sierra Leone*, p.24.
- ⁴⁶ Ibid.
- ⁴⁷ Mission d'observation de l'Union Européenne. *Rapport sur les Élections à l'Assemblée Nationale de 2008*, p. 6.
- ⁴⁸ The Media Map Project, *Cambodge 1990-2010*, p. 10.
- ⁴⁹ PNUD. 2001. Rapport de mission d'évaluation finale de l'appui du aux élections de Guyane : 1997 à 2001, p. 48.
- ⁵⁰ CARICOM. 2001. Élections nationales et régionales de Guyane, p. 24.
- ⁵¹ Commonwealth. 2006. Rapport du Groupe d'observateurs du Commonwealth sur les élections générales et régionales de Guyane du 28 août 2006, p. 26.
- ⁵² Ibid.
- ⁵³ Groupe d'observateurs du Commonwealth. 2011. *Élections nationales et régionales de Guyane*, p. 30.



*Au service
des peuples
et des nations*

United Nations Development Programme
One United Nations Plaza
New York, NY 10017

www.undp.org

October 2013