

**L'ÉGALITÉ DES ARMES ENTRE CANDIDATS
AUX ÉLECTIONS, SÉSAME D'UN DROIT
D'ACCÈS DES (PETITS) PARTIS POLITIQUES
AUX MÉDIAS AUDIOVISUELS
EN PÉRIODE ÉLECTORALE**

**Cour européenne des droits de l'homme,
TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège,
11 décembre 2008**

PAR

Aurélien VANDEBURIE

Assistant chargé de recherches à l'Université d'Hasselt

Résumé

D'un important arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 11 décembre 2008, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, qui repose sur l'importance du pluralisme politique et, conséquemment, sur l'égalité des armes entre formations politiques lors des élections, l'on peut déduire, bien qu'il ne l'affirme pas expressément, une obligation positive de garantir en période électorale, en principe, à tout parti politique, mais pas nécessairement dans les mêmes conditions, de pouvoir s'exprimer au travers des médias audiovisuels.

Que la liberté d'expression s'étende également aux formations politiques ne soulève plus aujourd'hui l'ombre d'un doute (1). Ce droit fondamental ne garantit toutefois pas à n'importe quel parti politique de pouvoir exiger en toutes circonstances qu'un temps d'antenne lui soit octroyé pour exposer ses idées sur les ondes télévisuelles, malgré le rôle primordial que jouent les partis politiques dans un régime démocratique (2).

La question, qui ressurgit à l'approche de chaque échéance électorale, de la validité des dispositifs nationaux à organiser cet accès aux antennes médiatiques, a été à nouveau débattue devant la Cour

(1) Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 13 février 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, §89; Cour. eur. dr. h., 6 novembre 2007, *Lepojic c. Serbie*, §74.

(2) Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 13 février 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, §87.

européenne des droits de l'homme lors d'une affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 11 décembre 2008, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, auquel les quelques lignes qui suivent sont consacrées.

Si la Cour n'y a pas apporté de réponse générale à la question sus-visée, elle a toutefois décidé que l'article 10 de la Convention s'oppose, dans les circonstances de la cause, à ce qu'il puisse être légalement interdit en période électorale à un petit parti politique de faire diffuser de la publicité politique sur une chaîne de télévision. Pour y parvenir, la Cour, sans l'affirmer expressément, appuie son raisonnement sur l'idée, déjà acquise, suivant laquelle une société démocratique ne peut s'établir sans pluralisme (3) politique et, conséquemment, sans qu'existe une égalité des armes entre formations politiques lors des élections.

Si la décision est d'importance, puisque c'est la première fois que la Cour se prononce en ce sens, l'on se gardera, comme on le verra ci-après, d'en exagérer la portée, admettant néanmoins que cet arrêt oblige les Etats membres du Conseil de l'Europe à garantir en période électorale, en principe à tout parti politique, mais pas nécessairement dans les mêmes conditions, de pouvoir s'exprimer au travers des médias audiovisuels.

I. – Bref rappel des faits de l'affaire

1. Les requérants sont, d'une part, *TV Vest AS*, station de télévision norvégienne, et, d'autre part, le *Rogaland Pensjonistparti*, une branche régionale du *Pensjonistparti*, modeste formation politique dont les résultats électoraux furent, lors des élections locales et régionales du 15 septembre 2003, de 1,3 % au niveau national, et de 2,3 % dans le comté du Rogaland.

Dès lors qu'ils ne faisaient guère l'objet de l'attention des médias télévisuels malgré l'organisation du scrutin du 15 septembre 2003, ce parti demanda à *TV Vest* de pouvoir acquérir des espaces publicitaires sur cette chaîne pour diffuser des spots publicitaires appelant à voter pour ses candidats. En dépit d'une interdiction légale de permettre toute publicité politique inscrite dans la loi sur l'audiovisuel, *TV Vest* accéda à cette demande. Les spots publicitaires furent diffusés de la mi-août à la mi-septembre. Avertie de

(3) *Ibid.*, §89; Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 22 octobre 2007, *Lindon, Otchakovsky, Laurens et July c. France*.

cette situation, l'autorité norvégienne de régulation des médias prononça une amende à charge de *TV Vest*. Celle-ci fut confirmée par les juridictions supérieures de Norvège.

TV Vest et le *Rogaland Pensjonistparti* saisirent alors la Cour européenne des droits de l'homme pour qu'elle constate la violation de l'article 10 de la Convention.

2. Devant la juridiction strasbourgeoise, il fut seulement question de la «nécessité dans une société démocratique» de la mesure prise, les requérants comme le gouvernement norvégien s'accordant sur ce que l'amende infligée constituait une ingérence à leur liberté d'expression, qu'elle était prévue par la loi et qu'elle poursuivait un but légitime.

II. – La décision de la Cour

3. D'emblée, la Cour examine le cas qui lui est soumis non pas sous l'angle des limitations admissibles à la diffusion de publicités commerciales, mais sous celui du droit à pouvoir diffuser des idées politiques. Dans ce contexte, elle admet que, si les raisons avancées par le gouvernement norvégien à l'appui de la législation qui interdit la diffusion de toute publicité politique – par exemple, éviter de réduire la qualité du débat politique et de favoriser les formations politiques disposant de moyens financiers importants, et réduire la dépendance des partis politiques à l'égard de leurs donateurs – sont pertinentes pour justifier l'ingérence dans la liberté d'expression, elles ne sont pas suffisantes.

Elle relève à ce propos que le *Rogaland Pensjonistparti* ne tombe pas sous la catégorie des groupes qui étaient initialement visés par l'interdiction légale, à savoir ceux qui, en raison de leurs puissants moyens financiers peuvent disposer d'un avantage sur ceux qui disposent de moins de marge de manœuvre financière en dépensant davantage dans la publicité télévisuelle. En outre, alors que ce parti aurait dû être protégé par cette interdiction légale, celle-ci a un effet désastreux en ce qui le concerne, puisqu'à l'inverse des autres grandes formations politiques, les médias ne lui accordent que très peu d'attention. La Cour fait également remarquer que le message publicitaire du *Pensjonistparti* n'était pas de nature à avoir un impact négatif sur la qualité du débat politique, ni ne présentait de caractère offensant, lequel aurait pu justifier une interdiction générale de la publicité.

La Cour en conclut que l'acquisition de plages publicitaires à la télévision était devenu le seul moyen pour le *Pensjonistparti* de faire en sorte que son message puisse parvenir au public à travers ce type de média. En lui refusant cette possibilité, la législation norvégienne a placé ce parti dans une situation désavantageuse par rapport aux autres grandes formations politiques, situation qui ne pouvait être compensée par la possibilité de faire passer son message dans d'autres types de média (presse écrite, radio, internet). Partant, l'ingérence dans la liberté d'expression des requérants n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

III. – L'égalité des armes entre candidats aux élections : condition de l'établissement d'une société démocratique pluraliste

4. Si l'enseignement qui se dégage de l'arrêt commenté quant au droit d'accès des (petits) partis politiques aux médias audiovisuels en période électorale est inédit, celui-ci s'inscrit, à bien y regarder, dans le sillage de l'arrêt de la Cour du 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, arrêt dont la validité des motifs a été confirmée par un arrêt de Grande Chambre du 30 juin 2009 (4).

Dans cette affaire, la *VgT*, association de défense des animaux, souhaitait que la société publique de radiodiffusion et de télévision suisse diffuse un spot réalisé par elle, dans lequel elle dénonçait l'élevage industriel des animaux et incitait à une consommation moins importante de viande. Elle entendait ainsi réagir à diverses publicités télévisées produites par l'industrie de la viande. La télévision suisse lui refusa cet accès, prétextant que la législation interne interdisait la publicité à «caractère politique». La *VgT* n'obtenant pas davantage de satisfaction devant les juridictions internes, elle saisit la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle estima que l'attitude des autorités et juridictions suisses constituait une ingérence injustifiée à la liberté d'expression de la requérante. Parmi les nombreuses raisons qu'elle retint pour estimer que les autorités nationales suisses ne démontraient pas de manière «pertinente et suffisante» en quoi les motifs généralement avancés pour légitimer l'interdiction de la publicité à caractère politique pouvaient également servir à justifier l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression de l'association requérante, la Cour épinglea la

(4) Cour eur. dr. h., Gde Ch., 30 juin 2009, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*.

circonstance que le seul moyen pour l'association requérante de toucher l'ensemble du public suisse était de passer par les programmes télévisés nationaux de la télévision publique suisse, qui sont les seuls programmes diffusés dans tout le pays (5) (6).

C'est également l'un des motifs que retient la Cour dans l'arrêt commenté pour conclure à la violation de l'article 10. Elle s'appuie en effet sur l'impossibilité pour le *Rogaland Pensjonistparti* de s'exprimer avec la technologie mise au service des autres partis politiques avec lesquels il concourait (7). Dans ces deux affaires, la Cour reproche aux États défendeurs de ne pas permettre aux requérants, désireux de participer au débat d'intérêt général, de pouvoir s'adresser au public, comme leurs adversaires, au travers du plus puissant instrument médiatique (8). Ce que pointe la Cour, c'est donc l'absence d'*égalité des armes* entre candidats au débat d'intérêt général.

Cette démarche n'est pas neuve. C'est en effet le même souci que l'on retrouve dans certaines décisions de la Commission européenne des droits de l'homme dans différentes affaires où les requérants, qui n'avaient pas pu avoir accès aux médias télévisuels ou radiophoniques en période électorale, se plaignaient de la violation de l'article 10 de la Convention. La Commission déclara ces requêtes irrecevables au motif que «l'article 10 de la Convention ne saurait être interprété comme comportant un droit général et illimité pour tout particulier ou pour

(5) Cour. eur. dr. h., 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, §77.

(6) Après l'arrêt de la Cour du 28 juin 2001, la *VgT* s'adressa de nouveau à la société publique de radiodiffusion et de télévision suisse pour qu'elle diffuse le spot litigieux accompagné d'un commentaire faisant référence au combat judiciaire mené par elle. La télévision suisse rejeta cette demande. La *VgT* saisit alors le Tribunal fédéral d'une demande de révision de l'arrêt rendu antérieurement qui rejetait le recours de l'association requérante contre le (premier) refus de la télévision suisse de diffuser le spot litigieux. Le Tribunal rejeta cette demande de révision. Saisie d'une demande de la requérante visant à constater que le maintien de l'interdiction de la diffusion du spot télévisé litigieux après la constatation par la Cour européenne des droits de l'homme d'une atteinte à la liberté d'expression constitue une nouvelle violation de la liberté d'expression telle que prévue par l'article 10 de la Convention, la Cour conclut à la violation de cette disposition par un arrêt de chambre du 4 octobre 2007. Le 30 juin 2009, la Grande chambre confirma cet arrêt, pour le motif, notamment, que l'intérêt que présentait pour le public la diffusion litigieuse n'avait pas diminué, et qu'après l'arrêt de la Cour du 28 juin 2001 les circonstances n'avaient pas changé au point de mettre en doute la validité des motifs à l'appui desquels la Cour avait constaté la violation de l'article 10.

(7) Paragraphe 73.

(8) P.-F. DOCQUIR, «Participation aux débats d'intérêt général : vers la reconnaissance d'un droit d'accès à la tribune médiatique», *Rev. trim. dr. h.*, 2002, p. 1052.



toute organisation de bénéficier de temps d'antenne à la radio ou à la télévision, afin de promouvoir ses idées, sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple si, en période d'élections, un parti politique se voit refuser toute espèce de possibilité d'émissions alors que d'autres partis se voient accorder du temps d'antenne» (9).

5. Est-ce à dire que le dénouement de l'arrêt *TV Vest* était prévisible? Consciente de l'originalité de la solution proposée dans l'affaire *VgT*, la Cour refuse d'en faire un arrêt de principe (10). Il n'était donc nullement acquis qu'elle applique également cette jurisprudence en matière d'accès des partis politiques aux tribunes médiatiques, même s'il faut bien reconnaître qu'en l'espèce, bien que l'association requérante n'agissait pas, à proprement parler, en qualité de formation politique, la situation débattue dans cet arrêt n'était pas si éloignée de celle que l'on rencontre dans la matière qui nous intéresse. Il est certain, en effet, que la *VgT* souhaitait, par la diffusion de son spot publicitaire, pouvoir participer au débat d'intérêt général qui avait lieu en cette matière. Or, les choses ne sont pas radicalement différentes lorsqu'une formation politique souhaite avoir accès à la tribune médiatique pour pouvoir communiquer ses idées.

6. Une difficulté supplémentaire s'ajoutait toutefois aux circonstances ayant donné lieu à l'arrêt commenté. Lorsqu'ils organisent les élections, les Etats disposent traditionnellement d'une large marge de manœuvre (11). Or, et comme la Cour a eu l'occasion de le préciser dans l'un de ses arrêts subséquents (12), l'arrêt *VgT* doit sa solution à la faible marge d'appréciation dont les Etats bénéficient dans cette matière. La Cour affirme en effet que l'article 10, §2, de la Convention ne laisse guère de place aux restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général (13), avec cette conséquence que, lorsque

(9) Comm. eur. dr. h., 17 janvier 1997, *De Angelis c. Italie*, R.U.D.H., 1997, p. 260. Dans ce sens également : Comm. eur. dr. h., 1^{er} mars 1982, *Association X c. Suède*; 24 février 1995, *Association mondiale pour l'Ecole Instrument de Paix c. Suisse*; 18 octobre 1995, *Jörg Haider c. Autriche*.

(10) Cour. eur. dr. h., 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, §78.

(11) Cour. eur. dr. h., plénière, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, §53.

(12) Cour. eur. dr. h., 10 juillet 2003, *Murphy c. Irlande*, §67, où la Cour considère que les Etats contractants ont généralement une plus grande marge d'appréciation lorsqu'ils réglementent la liberté d'expression dans des domaines susceptibles d'offenser des convictions personnelles intimes relevant de la morale ou, plus particulièrement, de la religion.

(13) Cour. eur. dr. h., 9 janvier 2007, *Kwiecien c. Pologne*, §47; Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 22 octobre 2007, *Lindon, Otchakovsky-Laurens & July c. France*, §46.

le débat politique est en jeu, la marge d'appréciation dont disposent les autorités étatiques pour juger de la «nécessité» d'une ingérence est particulièrement restreinte (14). C'est que, comme on a pu très justement l'exposer, «lorsqu'il s'agit de nourrir le débat public, noyau central d'une société libre, ouverte et tolérante, [...] la liberté de parole reçoit la plus solide consécration et [...] les motifs susceptibles d'en restreindre l'exercice – la préservation des droits d'autrui et les différentes déclinaisons de l'intérêt général – subissent un affaiblissement corrélatif» (15). La Cour avait toutefois déjà décidé que, lorsque le droit à la liberté d'expression et le droit aux élections libres sont susceptibles d'entrer en conflit, il peut apparaître nécessaire, avant ou pendant une élection, de prévoir certaines restrictions à la liberté d'expression, alors qu'elles ne seraient habituellement pas admissibles, afin de garantir «la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif» (16).

En l'espèce, la Cour estime toutefois que, malgré la diversité des législations existantes en Europe concernant la publicité politique (17), l'application de l'article 3 du Premier Protocole ne peut être laissée à l'appréciation des Etats à un point tel qu'elle pourrait amener à un résultat incompatible avec la position privilégiée de la liberté d'expression politique sous l'article 10 (18). Si la Cour ne développe pas davantage ce passage de l'arrêt, il nous semble qu'il peut être entendu comme suit : même si les Etats disposent d'une large marge d'appréciation pour ménager un équilibre entre ces deux droits, le contrôle de la Cour reste nécessaire, car la notion d'élections libres est tellement vague que peuvent exister des risques d'ingérence excessive dans la liberté d'expression sous le couvert de mesures prises pour l'organisation de ces élections (19).

7. Parmi ces restrictions inadmissibles, l'on trouve, notamment, celles qui ont pour conséquence d'entraver l'établissement d'une société démocratique pluraliste. Si, en effet, la seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans la liberté d'expression

(14) Cour. eur. dr. h., 7 novembre 2006, *Mamère c. France*, §20.

(15) P.-F. DOCQUIR, «Le 'droit de réponse 2.0' ou la tentation d'un droit subjectif d'accès à la tribune médiatique», *Rev. dr. U.L.B.*, 2007, pp. 297-298.

(16) Cour. eur. dr. h., 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, §43.

(17) Voy., à ce propos, le rapport dressé par le secrétariat de la plateforme européenne des autorités de régulation sur la publicité politique lors de sa 23^{ème} réunion : http://www.epra.org/content/english/press/papers/Political_advertising_final_2006.doc.

(18) Paragraphe 66.

(19) Rappr. Cour. eur. dr. h., 25 novembre 1996, *Wingrove c. Royaume-Uni*, §58.



est celle qui peut se réclamer de la «société démocratique» (20), elle ne peut aboutir à annihiler celle-ci.

Sans doute existe-t-il de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux, lesquels reflètent, pour chaque Etat, tenant compte de son évolution historique, de sa diversité culturelle, ainsi que la pensée politique qui y existe, sa propre vision de la démocratie (21). Aucune des conditions imposées à ce titre ne doit toutefois pouvoir entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif, sans laquelle il n'y a plus de société démocratique. Or, comme l'enseigne la jurisprudence de la Cour, cette «expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif» ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays (22). Le mot «choix» implique donc qu'il faille assurer aux différents partis politiques des possibilités raisonnables de présenter leurs candidats aux élections (23). En outre, dès lors que la liberté d'expression est l'une des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif (24), elle ne peut être limitée dans une mesure qui ne permettrait plus au peuple de choisir librement les membres du corps législatif. Or, en plus d'impliquer la liberté d'expression, la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif renferme le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages (25). Le pluralisme d'opinions, condition de tout régime démocratique (26), suppose donc une égalité des armes entre candidats à une élection.

Si ces développements ne se retrouvent pas dans l'arrêt, ils semblent y figurer en filigrane, comme le montre l'opinion concordante du Juge Jebens. Ce dernier fait en effet justement remarquer qu'en l'espèce l'interdiction de la publicité politique ne constituait pas seulement une ingérence dans la liberté d'expression, elle ne permet-

(20) Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 13 février 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, §86.

(21) Cour. eur. dr. h., 10 avril 2008, *Paschalidis, Koutmeridis et Zaharakis c. Grèce*, §26.

(22) Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, §44.

(23) Cour. eur. dr. h., 8 Juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie*, §§107-108.

(24) Cour. eur. dr. h., 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, §42.

(25) Cour. eur. dr. h., plénière, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, §54; 29 mars 2001, *Antonopoulos c. Grèce*.

(26) Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, §45.

tait pas non plus d'atteindre le pluralisme dans la couverture médiatique de la campagne électorale. En réalité donc, dans ce cas de figure, la législation litigieuse ne restreignait pas que la liberté d'expression, condition préalable au fonctionnement de la démocratie (27), elle touchait également le droit aux élections libres lui-même. L'on remarquera à ce propos que, suivant la Cour, dans l'article 3 du premier protocole, les mots «libre expression de l'opinion du peuple» signifient essentiellement que les «élections ne sauraient comporter une quelconque pression sur le choix d'un ou plusieurs candidats et que, dans ce choix, l'électeur ne doit pas être indûment incité à voter pour un parti ou un autre» (28). En d'autres termes, du point de vue de l'électeur, le suffrage libre comporte, notamment, la libre formation de la volonté de l'électeur. Il en résulte l'obligation des autorités publiques de respecter leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des médias, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats, ainsi que certaines obligations positives pour les autorités, notamment celles de soumettre à l'électorat les candidatures présentées et de veiller à l'accessibilité des informations sur les candidats (29), lesquelles doivent circuler le plus librement possible (30) en tant qu'elles participent du droit à l'information des électeurs (31).

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que cette affaire ne se résolve pas au détriment de l'un ou l'autre des droits évoqués, qui sont interdépendants et se renforcent l'un l'autre (32) pour constituer l'assise de tout régime démocratique (33).

Les dispositifs électoraux qui ne garantissent pas l'égalité des armes entre candidats se détournent en définitive tant de l'article 10 de la Convention que des garanties que l'article 3 du pre-

(27) Cour. eur. dr. h., 30 juin 2009, *Etxebarria et autres c. Espagne*, §63.

(28) Cour. eur. dr. h., 11 janvier 2007, *Parti conservateur russe des entrepreneurs e.a. c. Russie*, §71; 8 juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie*, §108.

(29) Cour. eur. dr. h., 11 janvier 2007, *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, §72.

(30) Cour. eur. dr. h., 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, §42; 6 novembre 2007, *Lepojic c. Serbie*, §74; 24 février 2009, *Dlugolecki c. Pologne*, §40.

(31) Rappr. Cour. eur. dr. h., 16 décembre 2008, *Kurshid Mustafa & Tarzibachi c. Suède*, §41.

(32) Cour. eur. dr. h., 19 février 1998, *Bowman c. Royaume-Uni*, §42; Gde Ch, 16 mars 2006, *Ždanoka c. Lettonie*, §115; 9 janvier 2007, *Kwiecien c. Pologne*, §48; 24 février 2009, *Dlugolecki c. Pologne*, §40.

(33) Cour. eur. dr. h., 9 janvier 2007, *Kwiecien c. Pologne*, §48; 8 Juillet 2008, *Yumak et Sadak c. Turquie*, §107; 24 février 2009, *Dlugolecki c. Pologne*, §40.

mier protocole consacre. Ils ne sont pas admissibles dès lors qu'ils remettent en cause tant ses fondements que l'existence même de la démocratie.

IV. – Vers un droit d'accès des partis politiques aux médias audiovisuels en période électorale

8. L'article 10 de la Convention n'offre pas le droit de pouvoir manifester de manière illimitée ses opinions par n'importe quel canal médiatique. Mais, tout comme le droit aux élections libres avec laquelle elle se conjugue (34), la liberté d'expression est violée lorsque la législation interne d'un Etat membre ne permet pas à une formation politique déterminée de pouvoir bénéficier d'un temps d'antenne quelconque – aussi minime soit-il –, alors que d'autres formations politiques bénéficient de ce droit d'accès ou se voient donner la possibilité d'exprimer leurs idées sur les ondes (35), lorsqu'elles n'y sont pas relayées. L'atteinte à ces droits fondamentaux s'évalue donc au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, ainsi que du principe de proportionnalité qu'ils mettent en œuvre.

Il s'en déduit que les Etats ont, en principe, l'obligation positive (36) de garantir, en période électorale, à tout parti politique, de pouvoir s'exprimer au travers des médias audiovisuels, lorsque l'un d'entre eux y a accès. Si l'arrêt commenté ne semble ouvrir ce droit qu'aux petits partis politiques, son enseignement doit pouvoir être étendu à toutes les formations politiques (37), lesquelles pourraient

(34) P. MARTENS, «De quelques contrôles juridictionnels sur les acteurs politiques», *Rev. dr. U.L.B.*, 1997/2, p. 293.

(35) Voy. Cons Etat (b.), 25 juin 2009, 194.650, *Vlaamse radio en televisieomroep*.

(36) Cour eur. dr. h., Gde Ch., 30 juin 2009, *VGT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, Rappr. Cour. eur. dr. h., 11 janvier 2007, *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, §72.

(37) C'est dans cette voie que semble s'être engagé le Conseil d'Etat belge dans son arrêt précité du 25 juin 2009. L'affaire opposait la télévision publique flamande (VRT) à l'autorité flamande de régulation des médias. La VRT entendait obtenir l'annulation d'une sanction prise par le régulateur à son encontre ensuite de la décision prise par celle-ci de convier à un débat précédant de quelques jours les élections fédérales du 10 juin 2007 les têtes de listes au Sénat des trois seules familles politiques démocratiques les plus importantes (Open VLD, CD&V-NVA et SP.A-Spirit), à l'exclusion du leader de la liste du Vlaams Belang, lequel bénéficiait toutefois déjà d'un nombre d'élus considérable au Parlement fédéral avant ces élections. Le Conseil d'Etat rejette la demande de la VRT au motif que l'article 10 de la Convention, combiné avec l'article 3 du Premier Protocole ou avec l'article 14 de la Convention, est

→

sinon se plaindre d'une violation du principe d'égalité si elles devaient se voir priver des mêmes armes que ceux de leurs adversaires. Dans le système de l'arrêt commenté, cette obligation semble toutefois ne pas pouvoir être opposée à un Etat où aucun parti ne se trouve dans une position lui permettant de pouvoir employer, directement ou non, les médias télévisuels pour exprimer ses idées. Dans cette situation – somme toute exceptionnelle, compte tenu de la couverture médiatique en télévision de la vie politique et, plus spécialement, des élections –, toutes les formations politiques se trouveraient, en effet, dans une même situation qui appelle un traitement identique compte tenu du critère employé. L'on voit ainsi se dévoiler les limites de l'arrêt commenté. Ce dernier, en se plaçant sur le terrain de l'égalité des armes entre partis politiques, ne reconnaît un droit d'accès aux antennes médiatiques au *Rogaland Pensjonistparti* que lorsque cette égalité n'est pas garantie. L'on ne peut, en effet, déduire de l'arrêt commenté que ce droit serait également consacré lorsque cette égalité des armes n'est pas menacée, par exemple lorsqu'aucun autre parti politique ne dispose d'une tribune médiatique télévisuelle.

9. La reconnaissance de pareil droit d'accès aux antennes médiatiques, également pour les petites formations politiques, ne signifie pas que celles-ci doivent nécessairement pouvoir disposer du même temps d'antenne ou avoir la possibilité d'exprimer leur idées dans les mêmes conditions. Comme certains ont déjà pu le constater, la promotion du pluralisme ne s'opère pas sans limite (38).

Ainsi, un Etat pourra toujours justifier la restriction du temps d'antenne des formations politiques dépourvues d'élus, par exemple, par le souci d'assurer la lisibilité des élections, ainsi que par la

←

violé lorsque certaines formations politiques ne peuvent participer à un débat électoral de manière discriminatoire. La VRT tentait à ce propos de justifier sa position par la circonstance qu'elle n'avait pas refusé d'inviter le leader du *Vlaams Belang* à tous ses débats électoraux, mais seulement à deux d'entre eux. Cette justification ne convainc pas le Conseil d'Etat, lequel considère que cette circonstance ne pouvait justifier l'exclusion du membre de ce parti en raison du caractère exceptionnel et spécifique de ces deux débats. Derrière ce motif c'est, nous semble-t-il, l'égalité réelle des armes entre toutes les formations politiques à une élection qu'a voulu promouvoir la haute juridiction administrative puisqu'elle permet à un parti politique ayant une forte représentativité d'utiliser les mêmes moyens médiatiques que ses concurrents.

(38) F. SUDRE, «Le pluralisme saisi par le juge européen», in *Droit et pluralisme*, L. FONTAINE (dir.), Bruxelles, Nemesis/Bruylant, 2007, coll. «Droit et justice» n° 76, p. 270, n° 16.



volonté de canaliser les courants de pensée pour favoriser la formation d'une volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes. Si l'article 3 du Premier Protocole implique une égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter au suffrage, les Etats peuvent, dans le cadre de l'exercice de leur marge d'appréciation et dans le souci d'assurer la stabilité du système politique et la crédibilité des groupes politiques qui seront amenés à siéger dans une assemblée parlementaire, fixer les conditions qui régissent un scrutin. La Cour a déjà pu juger à ce propos qu'«offrir un appui restreint aux formations politiques dont l'écho auprès des électeurs est très limité, ne saurait être considéré comme méconnaissant le principe d'égalité susmentionné dans une société démocratique. En effet, en favorisant les formations les plus représentatives – qui sont du reste parfois composées des courants idéologiques divers – la législation électorale permet à ces courants de s'exprimer sans pour autant mettre en péril la représentativité de ces courants» (39).

10. Le critère qui est généralement utilisé dans la législation ou dans les dispositifs électoraux des médias publics pour répartir, tant en période électorale qu'en dehors, le temps d'antenne offert aux formations politiques mêle les principes de «représentativité» et de «proportionnalité», en accordant davantage de publicité aux partis démocratiques dotés d'élus qu'à ceux qui en sont dépourvus. La notion de pluralisme est alors employée pour éviter la prolifération des listes en compétition (40), listes qui, dit-on, n'apportent aucune utilité au débat démocratique.

Une autre conception du pluralisme est toutefois envisageable, comme le montre l'arrêt commenté. Dans cette acception, le pluralisme doit permettre d'assurer la représentation la plus complète des opinions en présence, ce qui exclut l'utilisation d'un critère de représentativité dans l'accès aux antennes médiatiques.

Comme nous avons déjà pu l'indiquer (41), nous sommes d'avis que, durant la période électorale, un tel critère de représentativité doit être exclu (42). Il s'oppose, en effet, à la vision du pluralisme à

(39) Cour. eur. dr. h., 29 mars 2001, *Antonopoulos c. Grèce*.

(40) O. DE SCHUTTER, «L'idée de pluralisme dans la campagne électorale sur les ondes», *Journ. proc.*, 1995, liv. 284, p. 30.

(41) A. VANDEBURIE, «L'égal accès des partis démocratiques aux antennes publiques. Reflet du pluralisme belge», *J.L.M.B.*, 2007, p. 898, n° 24.

(42) Remarquez que dans ses décisions du 10 mars 1988, *Fournier c. France et Tête c. France*, la Commission européenne des droits de l'homme a souligné que la réglementation en matière du temps d'antenne réservé à la radio et à la télévision pour

→

laquelle nous adhérons. Les médias sont en effet aujourd'hui devenus «l'intermédiaire indispensable entre le public et les hommes politiques» (43). A ce titre, l'électeur doit pouvoir prétendre à l'information la plus complète sur les vues et opinions de ceux qui désirent le représenter dans nos organes démocratiques. Sans cela, les élections elles-mêmes perdent tout leur sens. L'exclusion d'un critère de représentativité permet également d'objectiver et d'égaliser (44) les rapports qu'entretiennent les candidats lorsqu'ils s'affrontent entre eux, ainsi que de lutter contre une entreprise plus globale qui tend à conforter les détenteurs du pouvoir dans leur position (45).

Certes, l'on ignore pas que le nombre de partis politiques existants peut rapidement poser des problèmes techniques aux organes de radiodiffusion qui seront contraints de donner à chacun d'eux un temps d'antenne déterminé. Nous n'excluons pas, toutefois, qu'une différence de traitement puisse être opérée entre toutes ces formations politiques. Pour autant, seulement, qu'elle repose sur un critère objectif. Comme on a pu le proposer, il pourrait s'agir du dépôt de listes complètes dans un certain nombre d'arrondissements ou de circonscriptions (46).

En toute hypothèse, si différentes possibilités, dans lesquelles nous n'entrerons pas, sont ainsi envisageables (47), le modèle finalement retenu doit être pensé en adéquation avec les autres règles du système électoral dans lequel il s'intègre. Il convient de tenir particulièrement compte d'autres facteurs, notamment de l'existence d'un financement des partis politiques (48), de l'imposition d'un

←

la propagande électorale et la distinction faite entre listes de groupements représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat et les autres listes peut «susciter quelques doutes». Elle a toutefois indiqué qu'eu égard à la marge d'appréciation réservée à l'Etat concerné, elle ne tenait pas l'ensemble de ces modalités pour injustifiées ou disproportionnées, de sorte qu'elles n'ont assurément pas porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

(43) K. LEMMENS, *La presse et la protection juridique de l'individu. Attention au chiens de garde!*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 95-96.

(44) Y. MARIQUE, «Le contentieux en amont des élections», in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 533, n° 45.

(45) *Ibid.*, p. 532, n° 44.

(46) H. DUMONT, «Intervention à la table ronde scientifique», in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 586.

(47) Réglementation de la publicité politique, octroi de temps d'antenne gratuit sur certaines chaînes, etc.

(48) Dans sa recommandation CM/Rec(2007)15 sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, le Comité des ministres du Conseil

→



seuil électoral, lequel rend nécessairement plus difficile l'élection de candidats de formations politiques plus modestes, etc.

La question se pose également de savoir si le droit d'accès aux antennes médiatiques s'étend à toutes les chaînes de télévision, publiques comme privées. Sans doute, la reconnaissance d'un droit d'antennes paraît plus évident sur les médias publics. Toutefois, comme on a pu le faire remarquer, lorsque la liberté d'expression nécessite un support, celui qui en est le maître doit en accepter le partage lorsqu'il n'existe pas d'autres techniques de communication satisfaisante (49). En d'autres termes, seule la fin compte, peu importe les moyens.

11. En dehors de la période électorale, seuls les partis politiques représentés au Parlement devraient pouvoir disposer d'un droit d'accès aux tribunes politiques. Il peut en effet être plus facilement admis qu'une fois les élections passées, les candidats non retenus se trouvent évincés du débat politique. Les médias représentent en effet, dans un système représentatif, si pas le seul canal de participation du citoyen au processus politique, en tout cas celui qui les tient informés. A ce titre, il paraît légitime, en vertu du principe majoritaire, de ne permettre qu'aux hommes politiques plébiscités par les électeurs de s'affronter sur le petit écran et sur les ondes.

12. L'on précisera, enfin, que le droit d'accès des partis politiques aux médias télévisuels n'est pas absolu. Comme la Cour l'a indiqué dans son arrêt *VgT*, elle ne saurait exclure qu'une interdiction de la «propagande politique» puisse être compatible avec les exigences de l'article 10 de la Convention dans certaines situations (50), parmi lesquelles se trouve, par exemple (51), la lutte contre les ennemis de

←

de l'Europe, sans prendre position quant à la question de savoir si la publicité politique devait ou non être acceptée, à indiqué que, lorsque c'était le cas, celle-ci devait être sujette à différentes règles, parmi lesquelles la possibilité pour chaque parti de pouvoir y recourir, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux. Ceci suppose, par exemple, que toutes les formations politiques disposent des fonds leur permettant d'acquérir ces plages publicitaires, ce qui pose la question du financement des partis politiques.

(49) P.-F. DOCQUIR, *Variables et variations de la liberté d'expression en Europe et aux Etats-Unis*, Bruxelles, Nemesis/Bruylant, 2007, coll. «Droit et justice» n° 72, p. 154, n° 197.

(50) Cour. eur. dr. h., 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, §75.

(51) L'on peut aussi songer aux restrictions que justifie la protection de convictions personnelles intimes relevant de la morale ou, plus particulièrement, de la religion, que l'exercice de la liberté d'expression est susceptible d'offenser. Voy. Cour. eur. dr. h., 10 juillet 2003, *Murphy c. Irlande*, et 22 juin 2006, *V.D. et C.G. c. France*.



la démocratie (52). La participation au débat public peut donc être conditionnée à la démonstration de l'attachement aux valeurs des sociétés démocratiques (53), ce qui permet de refuser aux partis d'extrême droite de pouvoir disposer d'un droit d'accès aux médias télévisuels. Si la défense des valeurs de la société démocratique aboutit aux travers des restrictions qu'elle lui impose à une réduction du principe même du pluralisme, elle permet, par contre, dans ce cas de figure, d'en assurer le respect.

V. – En guise de conclusion...

13. Moins révolutionnaire qu'il n'y paraît, l'arrêt commenté offre en définitive aux petites formations politiques démocratiques un instrument précieux dans l'expression de leurs idées, et, ainsi, un moyen efficace de participer au débat politique. La victoire est d'importance, pour eux comme pour la démocratie. Comme la Cour a en effet eu l'occasion de l'indiquer, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie, toute mesure prise à l'encontre de partis politiques quel qu'ils soient affecte, en principe, l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit (54). En outre, le rôle de ces petits partis ne doit pas être négligé. Loin d'être farfelus, ils «sont [...] nécessaires à la vitalité du débat démocratique car ils structurent les demandes des citoyens de façon nouvelle, apportent des idées originales au débat public et obligent les partis traditionnels à en tenir compte» (55). Il suffit, pour s'en convaincre, de penser aux partis écologistes. Marginalisés il y a vingt ans, certains d'entre eux sont aujourd'hui associés à l'exercice du pouvoir dans l'un ou l'autre pays européen. Lorsque ce n'est pas le cas, leurs revendications sont le plus souvent reprises par les gouvernements en place, lesquels, peu importe leurs affiliations politiques, ne peuvent plus justifier leurs actions sans les associer à un objectif écologique, à tout le moins sans prendre en compte ce facteur.

De la même manière, les partis qui, comme le *Rogaland Pensjonistparti*, prennent la défense des intérêts des personnes admis à la

(52) Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 13 février 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, §§96-100.

(53) Comp. M.-A. COHENDET, «Synthèse et conclusion», in *Droit et pluralisme*, L. FONTAINE (dir.), Bruxelles, Nemesis/Bruylant, 2007, coll. «Droit et justice» n° 76, p. 386.

(54) Cour. eur. dr. h., Gde Ch., 13 février 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, §§87-88.

(55) A. DESTHEXE, A. ERAÏLY et E. GILLET, *Démocratie ou particratie?*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 144.

retraite, s'ils ne constituent pas – encore – une menace sérieuse pour les détenteurs du pouvoir, tendent à attirer l'attention sur les conditions de vie parfois difficiles des personnes retraitées. L'on en mesure toute l'importance lorsque l'on sait qu'en Europe, le vieillissement de la population va croissant.

Outre qu'elle permet l'émergence d'une véritable société démocratique, la prise en compte des voix des petites formations politiques permet ainsi en définitive d'élargir le débat politique. Les membres de la première section de la Cour européenne des droits de l'homme ont, de la meilleure manière, permis de le garantir.



Le site internet de la *revue* propose à ses lecteurs un dossier permettant d'accéder rapidement aux principaux actes et documents renseignés dans l'article qui précède (www.rtdh.eu, onglet «Sommaires», «n° 81 – janvier 2010», cliquer ensuite sur le titre de l'article).