



La couverture télévisée des élections législatives de 2003 a fourni à l'opposition russe une visibilité publique suffisante

Dans son arrêt de chambre, non définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire **Parti communiste de Russie et autres c. Russie** (requête n° 29400/05), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Non-violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme.

Non-violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres) à la Convention.

L'affaire concernait les griefs de partis politiques et de candidats russes de l'opposition selon lesquels les élections législatives de 2003 n'avaient pas été libres en raison d'une couverture médiatique inégale de la campagne électorale par les cinq principales sociétés de télévision.

La Cour a estimé que les lois et procédures en vigueur à l'époque des faits assuraient à l'opposition un accès minimum à la télévision et garantissaient la neutralité des médias contrôlés par l'Etat. Pour la Cour, si les chaînes de télévision n'ont en réalité pas assuré une couverture médiatique égale durant les élections de 2003, cette inégalité n'est pas suffisante pour conclure que les élections n'étaient pas « libres » au sens de la Convention.

Ce [lien](#) renvoie à une fiche thématique sur le droit à des élections libres, qui comprend une sélection d'arrêts et de décisions rendus par la Cour, ainsi que d'affaires pendantes en la matière.

Principaux faits

Les requérants sont deux partis politiques russes, le « parti communiste de Russie » et le « parti démocratique russe « Yabloko » », ainsi que six ressortissants russes, Sergey Ivanenko, Yevgeniy Kiselyev, Dmitriy Muratov, Vladimir Ryzhkov, Vadim Solovyev et Irina Khakamada. Les partis requérants furent candidats aux élections législatives de 2003 ; les requérants individuels y participèrent également en qualité d'électeurs. Tous font partie de l'opposition. Durant ces élections, les forces pro-gouvernementales furent principalement représentées par le parti « Russie unie ».

Les élections en question furent couvertes par les grandes sociétés de télévision en Russie, notamment par les cinq principales sociétés de radiodiffusion émettant au niveau national, dont trois étaient directement contrôlées par l'Etat. Les deux autres chaînes de télévision étaient indirectement rattachées à l'Etat.

1 Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Durant la campagne électorale, l'ensemble des partis candidats bénéficièrent du même temps d'antenne gratuit à la télévision nationale et régionale, à savoir sept heures et demie pour faire campagne (publicité politique directe). La grille horaire pour la répartition du temps d'antenne gratuit fut établie à la suite d'un tirage au sort. Tous les partis politiques utilisèrent le temps d'antenne octroyé par les sociétés de radiodiffusion.

En outre, tous les partis eurent la possibilité d'acheter du temps d'antenne pour leur campagne politique. Le « parti communiste » ne se prévalut pas de cette possibilité, alors que « Yabloko » acheta du temps d'antenne à « Channel One » pour la diffusion de deux spots d'une minute chacun.

Outre la diffusion de la publicité politique directe, les sociétés de télévision assurèrent la couverture médiatique des élections ainsi que des candidats. Les requérants prétendirent que la couverture médiatique de la campagne électorale de décembre 2003 n'avait pas été équitable pour les partis et candidats de l'opposition et que les chaînes de télévision avaient en réalité fait campagne pour le parti au pouvoir, sous prétexte de couverture médiatique. Les requérants soutinrent en particulier que « Russie unie » avait bénéficié de 642 minutes de couverture durant la campagne, alors que le parti communiste en avait eu 316 et Yabloko 197. Ils alléguèrent également que les informations diffusées durant cette campagne n'avaient pas été neutres et que la couverture du parti communiste avait été pour l'essentiel négative. Ils soumièrent des données qui montraient la partialité des sociétés de télévision en faveur de « Russie unie ».

L'OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe) critiqua les élections législatives de 2003 en raison de l'inégalité de l'accès des candidats aux médias, tout comme le fit en 2004 un partenaire de recherche, basé à Moscou, de l'organisation non gouvernementale Transparency International.

Le vice-président de « Yabloko » se plaignit à la commission électorale centrale (CEC) du manque d'équité de la couverture médiatique de la campagne de 2003. Le président de la CEC répondit en septembre 2003, reconnaissant que plusieurs émissions de télévision et articles de presse renfermaient des éléments indiquant qu'ils faisaient illégalement campagne contre « Yabloko ».

Par la suite, d'autres requérants se plainquirent auprès de diverses autorités publiques, notamment à la CEC, au parquet et au groupe de travail de la CEC sur les conflits en matière d'information (« le groupe de travail »), au sujet de la couverture médiatique des élections de 2003. Le groupe de travail conclut que certaines des cinq principales sociétés de radiodiffusion avaient en général assuré une couverture délibérément et systématiquement neutre ou positive en faveur de « Russie unie », et avaient assuré une couverture essentiellement négative des activités du « parti communiste ». En novembre 2003, la CEC adressa à quatre principaux radiodiffuseurs une lettre leur faisant part de ses observations et invitant les sociétés de radiodiffusion d'Etat à respecter la législation pertinente, telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle.

Aux élections de décembre 2003, « Russie unie » obtint la majorité des voix (plus de 37 %) et forma le principal groupe au parlement (224 sièges). Le parti communiste obtint 52 sièges, constituant ainsi le deuxième groupe à la Douma. « Yabloko » n'obtint aucun siège. M. Ryzhkov fut élu en tant que membre individuel au parlement, contrairement à M. Ivanenko et à M^{me} Khakamada.

En 2004, les requérants saisirent la Cour suprême, l'invitant à invalider les résultats des élections législatives de décembre 2003. Ils produisirent une grande quantité d'éléments (articles, transcriptions de programmes télévisés, etc.) à l'appui de leur allégation selon laquelle la couverture télévisée avait été partielle. La Cour suprême, siégeant en première instance, les débouta en décembre 2004, estimant qu'il n'y avait eu aucune violation du droit électoral de nature à contrarier la véritable volonté des électeurs. Elle

fit en particulier observer qu'il était difficile de reconnaître une couverture médiatique « positive », que le droit électoral russe ne restreignait pas le nombre d'événements électoraux durant les campagnes, qu'outre la télévision d'autres médias avaient couvert les élections législatives de 2003, que les électeurs avaient reçu des informations d'autres sources, et qu'il n'y avait aucune corrélation directe entre l'importance de la couverture par les chaînes de télévision et le nombre de suffrages recueillis par un parti. La Cour suprême rappela également la conclusion à laquelle était parvenue la Cour constitutionnelle en octobre 2003 : on ne pouvait qualifier de campagne électorale une couverture médiatique qui n'avait pas spécifiquement pour intention de convaincre des électeurs à voter pour ou contre un parti ou un candidat. La Cour suprême examina les éléments soumis par les requérants représentant au total 14 jours de transcription d'informations et d'émissions de télévision relatives aux élections.

Sur recours des requérants, la Cour suprême, siégeant en appel, débouta les intéressés et confirma le raisonnement de la formation de première instance.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 3 du Protocole n° 1 ainsi que les articles 13, 6 § 1 (droit à un procès équitable) et 14 (interdiction de la discrimination), les requérants alléguèrent que la couverture médiatique des élections législatives de 2003 avait été partielle, au détriment des partis et candidats de l'opposition.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 1er août 2005.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Nina **Vajić** (Croatie), *présidente*,
Anatoly **Kovler** (Russie),
Elisabeth **Steiner** (Autriche),
Khanlar **Hajiyev** (Azerbaïdjan),
Mirjana **Lazarova Trajkovska** (« L'Ex-République Yougoslave de Macédoine »),
Linos-Alexandre **Sicilianos** (Grèce),
Erik **Møse** (Norvège),

ainsi que de Søren **Nielsen**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Recevabilité

La Cour estime qu'il y a lieu de statuer sur le fond en même temps que sur la recevabilité des griefs.

Droit à un recours effectif (article 13)

La Cour admet que les recours qui existaient durant la campagne électorale pour dénoncer la partialité des sociétés de télévision étaient peut-être insuffisants. Toutefois, les requérants ont eu la possibilité de demander l'invalidation des résultats après les élections, possibilité dont ils se sont prévalus. La Cour suprême avait le pouvoir d'annuler les résultats des élections. Elle a examiné les demandes des requérants et a rendu un arrêt motivé. L'indépendance de la Cour suprême n'a pas été mise en doute, et la Cour estime que l'impartialité de cette juridiction n'est pas en question. Le fait que la Cour suprême n'ait examiné qu'une partie des transcriptions d'émissions de télévision produites par les requérants (« la méthode de l'échantillonnage ») n'a pas rendu ce

recours ineffectif. En outre, la Cour ne relève dans la procédure devant la Cour suprême aucun vice de procédure qui eût rendu le recours ineffectif. En conséquence, elle conclut qu'il y a lieu de considérer que la procédure devant la Cour suprême a constitué un recours effectif, conformément à la Convention.

Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 13.

Droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 1)

La Cour fait observer que le droit à des élections libres est un principe fondamental d'une véritable démocratie. Il est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et informations de tous ordres de circuler librement.

Cela dit, la Cour note qu'il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux, et l'article 3 du Protocole n° 1 ne se veut pas un code électoral. Les Etats disposent donc d'une grande latitude pour établir les règles régissant les élections législatives, en fonction des facteurs politiques ou historiques qui leur sont propres.

Il n'est pas contesté que le droit russe applicable garantissait la neutralité des sociétés de radiodiffusion, n'établissant aucune distinction entre les partis pro-gouvernementaux et les partis d'opposition. Toutefois, les requérants allèguent que le droit n'a pas été respecté dans la pratique. Ils soutiennent en particulier que la couverture télévisée était généralement hostile aux partis et candidats de l'opposition, que « Russie unie » avait exercé une influence sur les sociétés de télévision pour obtenir des reportages favorables et que la couverture télévisée partielle avait eu des répercussions cruciales sur l'opinion publique, si bien que les élections n'avaient pas été libres.

La Cour a d'abord examiné le grief des requérants selon lequel les sociétés de télévision avaient fait l'objet de manipulations de la part du gouvernement. Après examen des constats de la Cour suprême à cet égard, elle conclut que ceux-ci ne sont pas irrationnels. En effet, les requérants n'ont soumis aucune preuve directe indiquant que le gouvernement avait abusé de sa position dominante dans les sociétés de télévision concernées. Les journalistes de télévision eux-mêmes ne se sont plaints d'aucune pression indue de la part du gouvernement ou de leurs supérieurs durant les élections. En fait, formellement parlant, les journalistes qui ont couvert les élections étaient indépendants et, conformément à l'article 10 (liberté d'expression et d'information) de la Convention, ont disposé d'une grande latitude pour commenter les événements politiques. S'appuyant sur les conclusions de la Cour suprême, ainsi que sur les avis de l'OSCE et du groupe de travail de la CEC, la Cour admet que la couverture médiatique n'était pas favorable à l'opposition. Elle note toutefois qu'il est difficile en l'espèce de faire la distinction entre, d'une part, une propagande induite par le Gouvernement et, d'autre part, un véritable journalisme politique ou des reportages courants sur les activités des agents de l'Etat. A l'instar de la Cour suprême, la Cour estime qu'il est très difficile, voire impossible, d'établir un lien de causalité entre une publicité politique « excessive » et le nombre de suffrages recueillis par un parti ou un candidat. Elle souligne une fois de plus son rôle subsidiaire dans l'appréciation des preuves essentielles et conclut à l'absence de raisons suffisantes pour écarter les conclusions de la Cour suprême. Elle estime donc que l'allégation de manipulation politique formulée par les requérants n'est pas suffisamment établie.

En outre, la Cour conclut que la Russie a rempli son obligation d'assurer des élections libres, du point de vue tant du fond que de la procédure. Plus précisément, le grief des requérants relatif à l'inégalité de la couverture médiatique a été examiné par un organe judiciaire indépendant offrant des garanties procédurales adéquates et ayant rendu un jugement motivé. En outre, les partis d'opposition ont pu communiquer leur message à la télévision en utilisant le temps d'antenne gratuit et payant fourni sans distinction à

l'ensemble des forces politiques. Les rapports de l'OSCE confirment que si les principales sociétés d'Etat de radiodiffusion nationale ont fait montre de favoritisme à l'égard du parti « Russie unie », les électeurs qui recherchaient des informations ont pu les obtenir d'autres sources. Enfin, la Cour rappelle qu'il faut éviter d'imposer des restrictions préalables à la liberté d'expression des journalistes, en particulier dans la sphère du débat politique. La Cour souligne que la loi russe proclame les principes de neutralité et d'indépendance éditoriale des médias publics et interdit aux journalistes de faire campagne pour un parti politique. Elle estime que les requérants n'ont pas produit d'éléments suffisants indiquant que ces principes n'avaient pas été respectés dans la pratique.

La Cour conclut que la Russie a pris des mesures qui ont garanti la visibilité des partis d'opposition à la télévision russe et assuré l'indépendance éditoriale et la neutralité des médias. Si l'égalité entre l'ensemble des forces politiques n'a peut-être pas été respectée durant les élections en question, l'Etat, eu égard à la grande latitude dont il jouit pour décider (vaste marge d'appréciation) en la matière, n'a pas manqué à son obligation d'assurer des élections libres.

Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

Autres articles

La Cour estime que les autres griefs des requérants concernant la campagne électorale de 2003 sont irrecevables.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire aux www.echr.coe.int/RSS/fr.

Contacts pour la presse

echrp@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Kristina Pencheva-Malinowski (tel: + 33 3 88 41 35 70)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 90 21 58 77)

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.