

EUROPEAID/140677/DH/SER/TN
Instrument européen de voisinage
Assistance Technique pour le programme MediaUp2 (Tunisie)



Nouveau cadre juridique électoral et couverture médiatique des élections en Tunisie

Novembre 2022



Un projet financé par l'Union européenne



Mis en œuvre par CFI et ses partenaires

Cette analyse juridique a été réalisée par ARTICLE 19.

Avertissement

Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucune manière être considéré comme reflétant les vues de l'Union européenne.

Nouveau cadre juridique électoral et couverture médiatique des élections en Tunisie

Résumé exécutif

Le cadre juridique électoral

1- Le décret-loi n° 2022-55 du 15 septembre 2022, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums a été promulgué dans la perspective de l'organisations des élections de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) en Tunisie le 17 décembre 2022. Il a suscité déjà plusieurs critiques quant à la démarche de sa promulgation du fait de l'absence de consultations préalables sur le texte d'autant plus qu'il introduit des changements d'une grande ampleur au système électoral à l'intervalle de quelques semaines seulement des élections.

2- Des changements importants ont été ainsi apportés au mode de scrutin avec l'introduction du scrutin uninominal à deux tours pour la première fois en Tunisie. Le découpage électoral a subi, à son tour, un grand changement comme conséquence de l'adoption du scrutin uninominal et les larges circonscriptions aux sièges multiples ont, ainsi, laissé la place aux circonscriptions à siège unique.

Les conditions de candidature aux élections de l'ARP ont été rendues plus exigeantes, car les candidats(es) doivent avoir la nationalité tunisienne exclusivement s'ils se présentent dans les circonscriptions à l'intérieur de la Tunisie. En plus, ils/elles doivent présenter une liste de soutien à la candidature signée par 400 électeurs(rices) au moins.

L'enregistrement des électeurs(rices) a subi un changement aussi avec le retour au système de 2011 qui consiste à générer le registre électoral à partir de la base des cartes d'identité nationale, ce qui va assurer un registre plus inclusif de tous les électeurs(rices) potentiels(les).

3- Par ailleurs, le décret-loi 2022-55 a été marqué par un changement important concernant le droit de vote des militaires et des agents des forces de sécurité intérieure, les mesures spéciales concernant la représentation de femmes et le financement de la campagne électorale.

La couverture médiatique des élections

4- Le principe de la liberté d'expression est un élément fondamental pour un processus électoral libre et intègre qui nécessite aussi l'existence des autorités de régulation comme une garantie institutionnelle pour protéger la liberté des médias en s'assurant de l'absence des interférences politiques ou économiques dans le secteur médiatique. Elles veillent également à ce que les principes de diversité et du pluralisme soient respectées par les médias ainsi qu'à leur transparence financière

Ils incombent aux médias, par ailleurs, des devoirs en matière de la couverture des élections dont l'accès des candidats aux médias dans le respect des principes d'équité et d'égalité. De même, les électeurs(rices) constituent le cœur même du processus électoral ce qui signifie que les programmes diffusés par les médias devraient être intelligible en diffusant des débats contradictoires afin de permettre à l'électorat de prendre des décisions éclairées.

5- Les règles relatives à la campagne électorale et à la couverture médiatique sont définies par les textes composant le cadre juridique électoral, en plus des procédures spéciales établies. Depuis 2014, l'ISIE et la

HAICA ont publié, conformément à l'article 67 de la loi électorale, plusieurs décisions communes relatives à la couverture de la campagne électorale par les médias audiovisuels.

Toutefois, les l'ISIE et le HAICA ont choisi, à l'occasion des élections législatives de 2022, de publier des procédures différentes sans concertation pour organiser la campagne électorale et la couverture médiatique. Or, cela n'est pas sans créer la confusion et de poser un problème de compétition entre les deux textes publiés séparément alors que la loi oblige l'ISIE et le HAICA de publier un texte conjoint à ce sujet.

6- Afin d'éviter ce cadre juridique nébuleux, les médias audiovisuels pourraient assurer une couverture médiatique conformément au décret-loi n° 116-2011 relatif à la liberté de communication audiovisuelle, à la loi électorale ainsi que les cahiers de charges pour l'exploitation d'un média audiovisuel. Ces textes contiennent les dispositions nécessaires pour assurer un contenu conforme à la loi.

Cependant, le problème se situe au niveau des règles relatives au calcul du temps qui sera attribué aux différents candidats. En effet, les médias qui ont une portée régionale ou locale, pourraient, selon leurs facultés financières, diffuser des programmes électoraux qui couvrent soit tous les candidats dans les circonscriptions électorales couvertes par ces médias soit les candidats dans certaines circonscriptions choisies sur la base des critères objectifs et rationnels.

Pour les médias à portée nationale, la tâche sera plus difficile dans la mesure où le nombre des candidats est très élevé.

Table des matières

Résumé exécutif.....	3
Le cadre juridique électoral	3
La couverture médiatique des élections.....	3
1 Introduction	6
2 Les changements introduits par le décret-loi 2022-55	7
2.1 Le mode de scrutin.....	7
2.2 Le découpage électoral	8
2.3 La candidature	9
2.4 Le registre électoral	10
2.5 Les restrictions au droit de vote	11
2.6 L'absence de dispositions spéciales relatives à la représentation de femmes.....	11
2.7 L'abandon du financement public de la campagne électorale	12
3 Règles régissant la couverture médiatique des élections	13
3.1 Les standards internationaux et les bonnes pratiques	13
3.1.1 Le principe de la liberté d'expression : Un élément fondamental pour un processus électoral libre et intègre	14
4.1.2 L'indépendance des instances de régulation et l'autorégulation.....	16
4.1.3 Les obligations des médias	17
3.1.4 Bonnes pratiques en matière la couverture médiatique des élections	19
3.2 Règles en vigueur régissant la couverture médiatique des élections	20
3.2.1 Quel est le cadre juridique actuel pour la couverture de la campagne électorale par les médias en Tunisie ?	22
3.2.2 La solution permettant aux médias audiovisuels de surmonter cette « concurrence entre deux textes » en matière de couverture de la campagne électorale	25

1 Introduction

Le décret-loi n° 2022-55 du 15 septembre 2022, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums, a été promulgué pour régir les prochaines élections législatives prévues le 17 décembre 2022 à la suite de la dissolution de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP) le 30 mars 2022.

Il s'agit précisément de nouvelles dispositions concernant le régime de candidatures aux élections de l'ARP (articles 19-31 et 33) et le mode de scrutin (articles 106-110). Ainsi, les élections présidentielles et locales ne sont pas affectées par ces amendements et elles demeurent soumises aux mêmes dispositions de la loi organique 2014-16 sans changement pour le moment pour ce qui concerne ces deux éléments.

Le décret-loi 2022-55 apporte, en plus, des amendements aux dispositions communes à toutes les élections qui portent, respectivement, sur les dispositions générales (art. 3), l'électeur et le registre électoral (art. 5-6 et 169), le financement de la campagne (art. 75-81), le déroulement de scrutin et les opérations de vote (art. 104 et 123), et les infractions électorales. Ces nouvelles dispositions s'appliquent aux élections législatives, présidentielles et locales sauf disposition contraire prévue par le texte.

S'agissant du Conseil national des régions et des districts (CNRD), la deuxième chambre du Parlement créée par la Constitution de 2022, le décret-loi 2022-55 ne prévoit pas de dispositions concernant l'élection de ses membres. Toutefois, quelques dispositions sont prévues à cet effet par la constitution et qui devraient être complétées et précisées par un texte législatif (art. 81-82, constitution 2022). D'un autre côté, le décret-loi 2022-55 introduit des nouvelles dispositions concernant la révocation d'un membre de l'ARP (sous-section 8, section 1, chapitre 1 sur la candidature aux élections législatives).

Il est clair que décret-loi 2022-55 apporte des changements substantiels au système électoral tunisien mis en place depuis 2011 dans le cadre d'un processus des réformes politiques et institutionnelles assez large. Trois éléments essentiels caractérisent le contexte dans lequel ce décret-loi a été promulgué et qui méritent d'être signalés :

- L'adoption d'une nouvelle constitution par le référendum du 25 juillet 2022 qui s'est substituée à la constitution du 26 janvier 2014 et qui a introduit des changements majeurs concernant le système politique et l'architecture institutionnelle, dont notamment :
 - Un régime présidentiel qui remplace le régime semi-présidentiel établi par la Constitution de 2014 (chapitre IV, constitution 2022)
 - Un Parlement bicaméral composé de l'ARP et du Conseil des Régions et des Districts (art. 56) au lieu du Parlement monocaméral dans la Constitution de 2014. Les membres de l'ARP sont élus au suffrage direct (art. 60), alors que ceux du Conseil sont élus au suffrage indirect (art. 81).

- La révocation du mandat des membres de l'ARP (art. 61-2). Un procédé qui permet aux électeurs de mettre fin au mandat d'un membre de l'ARP selon certaines conditions définies par le décret-loi 2022-55.
- A l'inverse du décret-loi 2011-35 et de la loi organique 2014-16, le décret-loi 2022-55 n'a pas été précédé par de consultations préalables avec les différents acteurs du processus électoral. Plus particulièrement, les partis politiques et les organisations de la société civile n'avaient pas participé au processus de l'élaboration de ce texte, et ce, contrairement à la pratique qui a prévalu en Tunisie depuis 2011 où ces acteurs ont pu jouer un rôle important dans les processus de préparation et d'adoption des textes fondamentaux régissant les élections.
- Le décret-loi 2022-55 a été promulgué trois mois seulement avant les élections de l'ARP prévues pour le 17 décembre 2022 et un mois avant l'ouverture de candidatures annoncée par l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE) le 20 septembre 2022¹. Cela va clairement à l'encontre des bonnes pratiques généralement admises en matière électorale et selon lesquelles le changement du cadre juridique électoral peut se faire une année au minimum avant la date des élections. Un tel changement pourrait arriver dans moins d'une année dans certaines circonstances, notamment en périodes de transition démocratique. Mais cela nécessite un large consensus parmi les acteurs concernés sur le principe du changement ainsi que sur son contenu.

L'objectif de ce document est d'analyser le nouveau cadre juridique électoral en Tunisie tel qu'il découle du décret-loi 2022-55, ainsi que les règles régissant la campagne électorale des prochaines élections des membres de l'ARP prévues le 17 décembre 2022, et ce, à la lumière des standards internationaux et des bonnes pratiques en la matière.

2 Les changements introduits par le décret-loi 2022-55

Des changements importants ont été apportés au système électoral par le décret-loi 2022-55 qui portent sur :

- Le mode de scrutin
- Le découpage électoral
- La candidature
- Le registre électoral

2.1 Le mode de scrutin

Le décret-loi 2022-55 a introduit, en vertu de son article 107 (nouveau), le scrutin uninominal à deux tours qui présente une rupture par rapport au scrutin de listes en application en Tunisie depuis 1956 et, plus particulièrement, au scrutin proportionnel des listes fermées avec les plus forts restes en application depuis 2011. Ainsi, les électeurs seront appelés à élire un seul candidat dans chaque circonscription où il y aura un

¹ <http://www.isie.tn/actualites/2022/09/22/le-calendrier-des-elections-legislatives-2022/>

siège unique à pourvoir et qui sera attribué au/à la candidat(e) qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés. A défaut de majorité absolue, un deuxième tour devrait avoir lieu, dans deux semaines suivant la proclamation des résultats définitifs, et auquel seuls(es) les deux candidats(es) ayant obtenu le plus grand nombre de voix participent selon l'article 110 (nouveau).

Ces dispositions impliquent les remarques suivantes :

- Le texte ne définit pas la majorité absolue requise pour élire un membre de l'ARP. Toutefois, selon la pratique de l'ISIE dans les élections présidentielles passées, où le même système s'applique, elle signifie un nombre dépassant 50% des votes exprimés².
- Le décret-loi 2022-55 parle dans son article 110 (nouveau) indifféremment de « suffrages » et de « suffrages exprimés ». Or, ces deux termes ont des significations différentes. Les suffrages incluent, à la fois, les bulletins valides et annulés ; alors que les suffrages exprimés incluent les bulletins valides seulement à l'exclusion des bulletins nuls. Le problème se pose pour les bulletins blancs que la loi organique 2014-16 a, explicitement, inclus dans la catégorie des bulletins exprimés, alors que la décision de l'ISIE 2022-22 du 24 juillet 2022 les en a exclus³.
- Le délai de deux semaines pour l'organisation du deuxième tour ne peut pas être interprété comme un délai de rigueur. Car le jour de scrutin est habituellement un dimanche ou un jour férié. L'ISIE devrait avoir la latitude d'aller un ou plusieurs jours au-delà du délai prescrit pour organiser le deuxième tour dans un dimanche ou, éventuellement, un jour férié. Logiquement, cette latitude ne devrait pas aller au-delà de 6 jours du délai de deux semaines.

Par ailleurs, le nouveau mode de scrutin aura, certainement, un impact significatif sur la représentation au sein de l'ARP et sur la vie politique en général. Certes, il permettra un meilleur ancrage des députés dans leurs circonscriptions respectives, et assurera une certaine redevabilité envers leurs électeurs. Toutefois, ce mode affaiblira davantage les partis politiques qui peinent déjà à assumer leur fonction efficacement dans la vie politique et dans les élections à cause de plusieurs difficultés. Or, des partis politiques suffisamment structurés qui présentent des programmes valables aux électeurs sont un élément clé pour le bon fonctionnement de tout système démocratique et pour la stabilité politique d'un pays.

2.2 Le découpage électoral

Le découpage électoral consiste à établir les limites géographiques des circonscriptions électorales dans lesquelles les électeurs(rices) votent pour choisir leurs représentants(es). Il doit se faire d'une manière juste et équitable pour assurer le respect du principe d'un(e) électeur(rice), un vote et éviter, par-là même, des distorsions à la compétition électorale.

² Article 9 de la décision de l'ISIE 2022-22 du 24 juillet 2022 relative aux règles et aux procédures de calcul et de proclamation des résultats, *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 14 novembre 2022, p. 3318 (en arabe). Cette décision n'a pas modifié les dispositions de l'article 9 de l'ancienne décision de l'ISIE 2014-32 du 14 octobre 2014 abrogée par la décision 2022-22.

³ Article 4 paragraphe 8 de la loi organique 2014-16 et l'article 9 de la décision de l'ISIE 2022-22 du 24 juillet 2022.

Le décret-loi 2022-55 a introduit un changement très important au découpage électoral avec les circonscriptions à siège unique comme conséquence évidente du mode de scrutin uninominal. Cela présente une rupture par rapport à la tradition électorale en Tunisie marquée par les circonscriptions à sièges multiples depuis l'indépendance.

La liste de nouvelles circonscriptions électorales est donnée par le tableau A annexé au décret-loi 2022-55 portant « Fixation des circonscriptions électorales dans le territoire tunisien et nombre de sièges qui leur sont réservées ». Il en découle que la Délégation, une circonscription administrative à l'intérieur du Gouvernorat, a été prise comme base de référence pour l'établissement de ce découpage. Ainsi, la nouvelle circonscription électorale correspond, selon le cas, soit à une ou à plusieurs Délégations. A priori, cette manière d'établir le nouveau découpage électoral pourrait paraître neutre et sans effets négatifs sur le processus. Cela n'est pas toujours le cas, car les Délégations ne correspondent pas forcément à des unités géographiques et démographiques cohérentes. En fait, le nouveau découpage donne lieu, en fin de compte, à des circonscriptions des magnitudes parfois très différentes les unes des autres.

A titre d'exemple, la circonscription de Ariana Ville compte 87 256 électeurs(rices), alors que celle de Kerkennah compte 11 753 électeurs(rices) selon les statistiques de l'ISIE de 2019⁴. L'écart entre elles est énorme et cela crée des distorsions manifestes à la compétition entre les candidats(es) qui se traduiront par des inégalités importantes notamment dans les coûts de la campagne. Ainsi, un(e) candidat(e) à Ariana Ville devra dépenser pour 87 256 électeurs(rices), alors qu'un(e) candidat(e) à Kerkennah ne dépensera que pour 11 753 électeurs(rices). De même, le principe un(e) électeur(rice), un vote ne sera pas respecté dans ce cas, car il faudra beaucoup plus de votes pour élire un(e) candidat(e) à Ariana Ville qu'à Kerkennah.

2.3 La candidature

Les règles régissant la candidature aux élections de l'ARP ont subi, à leurs tours, des changements importants nécessités par l'introduction du mode de scrutin uninominal à deux tours. Ces changements qui semblent, d'une manière générale, être motivés par la rationalisation de la candidature aux élections de l'ARP, se résument en ces éléments :

- **La nationalité** : le décret-loi 2022-55 introduit une double restriction au droit à la candidature sur la base de la nationalité.
 - Ainsi, l'article 19 (nouveau) dispose : « (la) *candidature à la députation à l'Assemblée des représentants du peuple est le droit de tout électeur ou électrice de nationalité tunisienne, né(e) de père tunisien ou de mère tunisienne et ne possédant pas une autre nationalité en ce qui concerne les circonscriptions électorales dans le territoire national* »
 - Il n'est pas clair dans ces dispositions si la condition d'être né(e) à un(e) parent(e) de nationalité tunisienne s'applique aussi aux candidats(es) à l'étranger.

⁴ <http://www.isie.tn/elections/election-presidentielle-anticipee-2019/statistiques/>

- De toute façon, ces dispositions présentent, manifestement, une atteinte au principe d'égalité entre les « citoyens et les citoyennes » prévu par la constitution de 2022 dans son article 23⁵. Car elles sont discriminatoires à l'égard des personnes de nationalité tunisienne qui sont nées de deux parents étrangers et qui sont exclues de, de ce fait, du droit d'être candidat(e) aux élections de l'ARP. Elles le sont aussi à l'égard des candidats(es) à l'intérieur de la Tunisie qui sont soumis(es) à des conditions plus strictes par rapport aux candidats(es) à l'étranger.
- Le parrainage : la candidature aux élections de l'ARP est, dorénavant, soumise à la condition du soumettre à l'ISIE une liste de 400 électeurs(rices) au moins soutenant le/la candidat(e) selon l'article 21 (nouveau) du décret-loi 2022-55. Cette nouvelle condition vise à s'assurer que les candidatures présentées sont sérieuses et qu'elles jouissent d'un minimum de soutien parmi les électeurs(rices). Il est à noter que le nombre exigé de signatures est le même quel que soit la circonscription, et ce, malgré le fait que les candidats(es) se présentent dans des circonscriptions à des magnitudes différentes.
- Le paiement des impôts : l'article 21 (nouveau) du décret-loi 2022-55 exige une quittance de paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de l'exercice écoulé et un quitus municipal justifiant du règlement des taxes municipales. Il s'agit là des dispositions louables car les candidats(es) aux élections de l'ARP doivent être un exemple à suivre par les autres citoyens(nnes) s'agissant de l'acquiescement du devoir fiscal. Toutefois, le problème se pose concernant les taxes municipales dont l'année de paiement n'est pas précisée dans le texte.

2.4 Le registre électoral

Le décret-loi 2022-55 a confirmé le rétablissement du système dit de « l'enregistrement systématique » des électeurs(rices) en vertu de l'article 169 (nouveau). A l'origine, ce système était prévu par le décret-loi 2011-35 et consiste à créer et à mettre à jour le registre électoral à partir de la base de données des cartes d'identité nationale gérée et maintenue par le ministère de l'Intérieur (art. 6). Pendant les élections de l'Assemblée nationale constituante du 23 octobre 2011 ce système était à l'origine de beaucoup de confusion parmi les électeurs(rices) qui ne comprenaient pas si l'inscription dans le registre électoral auprès de l'ISIE est nécessaire pour voter. La confusion venait en grande partie d'un problème de communication de la part de l'ISIE.

La loi organique 2014-16 dans sa version initiale avait mis fin au système de 2011 et les électeurs(rices) avaient l'obligation de s'inscrire dans le registre électoral auprès de l'ISIE pour pouvoir voter⁶. Le décret-loi 2022-55 confirme le changement déjà introduit à ce sujet par le décret-loi 2022-34 du 1^{er} juin 2022 modifiant la loi organique 2014-16. L'article 7 (nouveau) qui dispose à cet effet que « L'Instance tient le registre des électeurs, elle est chargée de l'arrêter à partir de sa dernière mise à jour. L'inscription au registre des électeurs est volontaire ou automatique. Il est loisible d'inscrire le conjoint, les ascendants et les descendants selon des procédures fixées par l'Instance ».

⁵ Article 23 : « Les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans aucune discrimination », constitution 25 juillet 2022.

⁶ L'ancien article 7 ancien dispose à cet égard que « L'inscription au registre des électeurs est volontaire ».

Le retour au système de 2011 permettra certainement à tous les électeurs(rices) de voter sans être obligés(es) de s'inscrire auprès de l'ISIE. Toutefois, une bonne communication et une meilleure explication du système aux électeurs(rices) seraient nécessaires pour éviter la confusion comme dans le passé.

2.5 Les restrictions au droit de vote

L'article 6 (nouveau) dispose dans son paragraphe 3 qu'ils « *(ne) peuvent être inscrites au registre des électeurs ... les militaires et les civiles durant l'accomplissement de leur service militaire et les agents des forces de sécurité intérieure en exercice au sens de la loi n° 82-70 du 6 août 1982, relative statut général des forces de sécurité intérieure* ». Cela concerne précisément, selon l'article 4 de cette loi :

- Les agents de la Sécurité Nationale
- Les agents de la Police Nationale
- Les agents de la Garde Nationale
- Les agents de la Protection Civile et les agents des prisons et de la rééducation

Ces dispositions représentent un recul par rapport à la loi organique 2014-16 dans sa version révisée le 14 février 2017 et qui permettait le vote aux militaires et aux agents des forces de sécurité intérieure dans les élections municipales et régionales (art. 6 bis). Or,, le vote de cette catégorie des électeurs(rices) n'a posé aucun problème lors des élections municipales de 2018 qui serait de nature à justifier ces dispositions qui dénie le droit de vote à une catégorie assez large de citoyens-ennes sans aucune raison.

2.6 L'absence de dispositions spéciales relatives à la représentation de femmes

L'un des acquis importants du décret-loi 2011-35 relatif aux élections de l'Assemblée nationale constituante est l'introduction du principe de listes paritaires qui a permis l'élection de 49 femmes sur 217 lors des élections du 23 octobre 2011, soit 24% de l'Assemblée nationale constituante (article 16). Ces mesures spéciales en faveur de femmes ont été confirmées par la loi organique 2014-16 et renforcées par l'amendement du 14 février 2017 qui a permis de réaliser un progrès remarquable dans la représentation de femmes au sein des conseils municipaux.

Le nouveau système de scrutin uninominal introduit par le décret-loi 2022-55 ne prévoit aucune mesure spéciale concernant la représentation de femmes. Du coup, les femmes candidates se trouvent exposées à des situations d'inégalité qui les empêcheront d'être équitablement représentées au Parlement⁷.

Selon la Constitution de 2022 dans son article 51 (paragraphe 3), l'Etat « *s'emploie à consacrer la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues* ». Or, le décret-loi 2022-55 contredit clairement ces dispositions et présente un retour sur un droit déjà acquis pour la femme, ce qui représente, en soi, une violation du même article 51 (paragraphe 1) qui prévoit que l'État « *s'engage à protéger les droits acquis de la femme et veille à les consolider et à les promouvoir* ».

⁷ Salsabil Chellali, *En Tunisie, la parité hommes-femmes piétinée à l'approche des élections législatives*, Human Rights Watch, 2 novembre 2022 ; disponible sur : <https://www.hrw.org/fr/news/2022/11/02/en-tunisie-la-parite-hommes-femmes-pietinee-lapproche-des-elections-legislatives>

Le décret-loi 2022-55 s'écarte, par ailleurs, de la Recommandation Générale (RG) n° 23 du Comité des Nations Unies de l'élimination de la discrimination à l'égard de femmes sur la vie politique et publique adoptée lors de sa 16^{ème} session dont le paragraphe 43 demande aux États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dont la Tunisie, d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures temporaires spéciales qui garantissent aux femmes une représentation égale à celle des hommes dans tous les domaines stipulés aux articles 7 et 8 de la Convention⁸. En plus, il va à l'encontre des recommandations de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne pour les élections législatives de 2019 et qui a préconisé de renforcer la règle de la parité hommes-femmes dans la loi électorale et d'élargir son application⁹.

A priori, le mode de scrutin uninominal s'accommode mal aux mesures spéciales en faveur de femmes, et ce, à l'inverse de scrutin de listes. Mais dans la réalité il y a toujours des solutions qui permettent de garantir une représentation équitable pour les femmes même avec le scrutin uninominal à travers les différentes options de quota. Des telles solutions dépendent d'une volonté politique en faveur de la représentation juste et équitable des hommes et des femmes dans l'assemblée législative ainsi que dans toutes les autres institutions du pouvoir politique.

2.7 L'abandon du financement public de la campagne électorale

Le décret-loi 2022-55 a choisi de mettre fin au financement public de la campagne électorale qui était garanti par tous les textes juridiques régissant les élections depuis 2011. L'article 75 (nouveau) prévoit à cet effet que « *(la) campagne électorale et la campagne référendaire sont exclusivement financées par l'autofinancement et le financement privé* ». Cette mesure pourrait être motivée par le souci de préserver les deniers publics ainsi que par l'objectif de mettre fin aux abus constatés dans le passé et commises par certaines listes candidates s'agissant de la subvention de l'Etat au titre de la campagne électorale prévue par dans le décret-loi 2011-35 et la loi-organique 2014-16. Toutefois, elle ouvre la voie à l'influence de l'argent privé sur la politique et elle crée, aussi, des conditions de compétition inégales entre ceux et celles qui ont accès facile au financement et ceux et celles qui ne l'ont pas. En particulier, les femmes candidates seront les premières victimes de ce système de financement de la campagne étant donné leur position économique défavorable par rapport aux hommes.

La Cour des comptes dans ses rapports sur le financement de la campagne électorale de 2014 a proposé de substituer le régime de l'avance de la subvention publique au titre de la campagne électorale par celui du remboursement des frais sans aller, en revanche, jusqu'à la suppression de la subvention¹⁰. Cela a été, d'ailleurs, pris en compte par la loi organique 2017-7 du 14 février 2017 qui a introduit plusieurs règles

⁸ Disponible sur:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=11

⁹ Rapport final de la mission d'observation électorale de l'Union Européenne : Tunisie 2019, p. 79.

¹⁰ Cour des comptes, Rapport de financement de la campagne des élections législatives de 2014, p. 85 ; Rapport de financement de la campagne des élections présidentielles de 2014, p. 49. Textes en arabe disponibles sur : <http://www.courdescomptes.nat.tn> .

visant la rationalisation de la subvention publique dont la règle de remboursement des frais et l'exigence d'un seuil minimum de voix pour accéder au financement¹¹.

3 Règles régissant la couverture médiatique des élections

En Tunisie, la couverture médiatique des élections a suscité plusieurs réactions depuis les élections de l'Assemblée Nationale Constituante en 2011 qui a été marquée par un déséquilibre flagrant surtout au niveau médias audiovisuels privés.¹² Les rapports sur la couverture médiatique publiés par la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) à l'occasion des élections législatives et présidentielles de 2014 ou de 2019 ont montré également l'impact des médias sur le processus électoral.¹³

Les électeurs(rices) constituent le but ultime de toute couverture médiatique des élections. Dans ce cadre, les médias jouent un rôle important dans le processus électoral en garantissant aux citoyens un accès suffisant aux informations. Quant aux journalistes impliqués dans le processus électoral, il est essentiel qu'ils acquièrent une connaissance approfondie de la législation électorale ainsi que la législation relative aux règles de couverture médiatique des élections et les standards internationaux y relatifs. La connaissance de ces règles va permettre aux journalistes de préparer un contenu médiatique objectif, équilibré et équitable ce qui habilitera les électeurs(rices) à prendre des décisions éclairées.

De même, les médias ont l'obligation de signaler les violations dans tous les domaines et d'informer les électeurs(rices) sur les programmes des candidats. Ils doivent agir d'une manière indépendante par rapport aux pouvoirs publics afin qu'ils puissent veiller au bon déroulement du processus électoral.

Avant de présenter les différentes règles juridiques et éthiques en matière de la couverture médiatique des élections, il serait utile de faire une brève présentation des standards internationaux en la matière pour permettre de mieux comprendre le cadre juridique national.

3.1 Les standards internationaux et les bonnes pratiques

Les standards internationaux relatifs aux médias et aux élections figurent dans plusieurs textes émanant des organes internationaux comme le Comité des Droits de l'Homme ou bien régionaux comme les recommandations adoptées par plusieurs organes de l'Union Africaine¹⁴ ou du Conseil de l'Europe.¹⁵

¹¹ Loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017, modifiant et complétant la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et référendums, *Journal Officiel de la République Tunisienne*, 17 février 2017, p. 731.

¹² Rapport de l'Instance Supérieure Indépendante des Élections relatif aux élections de l'Assemblée Nationale Constituante, pp.148-149. (En arabe)

¹³ Pour pouvoir consulter les différents rapports publiés par la HAICA en matière de la couverture médiatique des élections (disponible seulement en arabe), veuillez visiter son site officiel : www.haica.tn

¹⁴ Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Lignes directrices sur l'accès à l'information et les élections en Afrique 2017, pp.23-24.

https://www.achpr.org/fr_presspublic/publication?id=4

¹⁵ À titre d'exemple :

Ces standards portent principalement sur les obligations des États de garantir la liberté d'expression et l'indépendance des instances de régulation et d'autorégulation, d'un côté, et les devoirs et responsabilités des médias en matière électorale.

3.1.1 Le principe de la liberté d'expression : Un élément fondamental pour un processus électoral libre et intègre

Selon le droit international des droits humains, les États ont deux types d'obligations dans le domaine de la liberté d'expression.¹⁶ D'abord, une obligation négative ou de non-ingérence qui consiste en l'abstention des pouvoirs publics de s'immiscer dans l'exercice du droit à la liberté d'expression des individus ou de les menacer à cause de leurs opinions, idées ou informations exprimées.¹⁷ D'un autre côté, les États ont une obligation positive d'assurer l'effectivité de la liberté d'expression en prenant les mesures nécessaires pour créer un environnement favorable à la participation au débat public par toutes les personnes concernées, et en leur permettant d'exprimer leurs opinions et idées sans crainte.¹⁸

La liberté d'expression constitue la pierre angulaire de toute société démocratique. Ce droit complexe se compose du droit de rechercher, de communiquer et de recevoir librement des idées et informations. La liberté d'expression est également un droit fondamental permettant l'exercice d'un large éventail d'autres libertés, telles que celles de réunion et d'association qui constituent deux outils primordiaux pour un climat électoral pluraliste et libre.

Comité des droits de l'homme, Observation générale no 34 portant sur l'article 19 du PIDCP.

Recommandation (1999) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

Recommandation (2007) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

Résolution (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les médias en ligne et le journalisme.

Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale.

¹⁶ Dans le même sens, selon une recommandation adoptée par le comité des ministres portant sur « la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales », les États ont une obligation négative à savoir la non-intervention dans l'indépendance éditoriale des médias et une obligation positive en instaurant des mesures qui permettent d'appuyer les médias dans leur mission de couverture des campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale.

Recommandation CM/Rec(2022)12 adoptée par le Comité des Ministres le 6 avril 2022, lors de la 1431e réunion des Délégués des Ministres, la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, [file:///Users/user/Downloads/066822FRA_Recommandation%20CM%20Rec\(2022\)12.pdf](file:///Users/user/Downloads/066822FRA_Recommandation%20CM%20Rec(2022)12.pdf)

¹⁷ Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/220/Comit_des_Ministres_-_Recommandation_du_Comit_des_Ministres_aux_Etats_membres_sur_des_mesures_concernant_la_couverture_des_campagnes_lectorales_par_les_m_dias.pdf

¹⁸ Le comité des droits de l'Homme, Observation générale n°34 relative à l'article 19 du PIDCP, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGG B%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaIrAe52sxDnAvPLlhVoGvFML3ewcPMK6fRYI%2BYkvzplxfm%2Fk4W2CfdYF9C9uBru1>

Nouveau cadre juridique électoral et couverture médiatique des élections en Tunisie

De même, l'accès à l'information constitue un droit majeur pour les médias afin de pouvoir mener à bien leur mission d'informer les électeurs(rices). Dans ce sens, les rapporteurs spéciaux pour la promotion du droit à la liberté d'expression ont recommandé aux États de « *veiller à ce que les médias bénéficient d'un accès solide aux sources d'information officielles et aux candidats à des fonctions publiques, et qu'ils ne rencontrent pas d'obstacles excessifs à leur capacité de diffuser des informations et des idées.* »¹⁹

Selon le comité des droits de l'Homme, la liberté d'expression en matière politique revêt une importance particulière. En fait, « *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.* »²⁰ De son côté, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a affirmé à maintes reprises que « *l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général.* »²¹

Quant aux restrictions du droit à la liberté d'expression, l'article 19 du PIDCP a prévu trois conditions à savoir la légalité, la légitimité et la nécessité dans une société démocratique.²²

La première condition est la légalité qui signifie que la restriction doit être prévue par une loi claire et précise permettant aux individus d'adapter leur comportement en fonction de la règle. Le comité des droits de l'Homme a souligné l'importance de la clarté de la règle juridique afin de ne pas « *conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression.* »²³

Quant à la condition de légitimité, la liberté d'expression pourrait être limitée afin de protéger les droits ou la réputation d'autrui, de sauvegarder la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques.

¹⁹ Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les élections à l'ère du numérique, Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté d'expression, 2020, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/JointDeclaration2020FRENCH.pdf>

²⁰ Le comité des droits de l'Homme, Observation générale n°34 relative à l'article 19 du PIDCP, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGG B%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaIrAe52sxDnAvPLlhVoGvFML3ewcPMK6fRYI%2BYkvzplxfm%2Fk4W2CfdYF9C9uBrul>

²¹ [Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Falzon c. Malte 2018.](#)

²² La Cour Européenne des Droits de l'Homme applique un test tripartite pour apprécier la compatibilité de la restriction aux dispositions de l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Pour d'amples détails :

Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, mis à jour le 31 août 2022, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_FRA.pdf

²³ Le comité des droits de l'Homme, Observation générale n°34 relative à l'article 19 du PIDCP, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGG B%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaIrAe52sxDnAvPLlhVoGvFML3ewcPMK6fRYI%2BYkvzplxfm%2Fk4W2CfdYF9C9uBrul>

Enfin, les restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique ce qui signifie qu'il faut choisir la mesure la moins perturbatrice parmi celles qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché.

4.1.2 L'indépendance des instances de régulation et l'autorégulation

Les autorités de régulation constituent une garantie institutionnelle pour protéger la liberté des médias en s'assurant de l'absence des interférences politiques ou économiques dans le secteur médiatique. Elles veillent également à ce que les principes de diversité et du pluralisme soient respectés par les médias ainsi qu'à leur transparence financière.²⁴

Les rapporteurs spéciaux pour la promotion du droit à la liberté d'expression ont recommandé, en 2020, aux États de mettre en place « *un cadre réglementaire et institutionnel qui promeut des médias libres, indépendants et pluralistes, à la fois dans le secteur traditionnel et dans le secteur numérique, et qui soit capable de fournir aux électeurs(rices) un accès à des informations complètes, précises et fiables sur les partis, les candidats et le processus électoral plus large.* »²⁵

Dans le même ordre d'idées, ils ont recommandé aux États de créer un organe « *indépendant du gouvernement et ses décisions devraient être soumises à un contrôle judiciaire en temps opportun.* »²⁶

Selon le code de bonnes pratiques dans les affaires électorales publié par la Commission de Venise,²⁷ il faut respecter plusieurs principes afin de garantir l'égalité des chances entre les candidats. A titre d'illustration, les pouvoirs publics doivent respecter une attitude neutre à l'égard de la campagne électorale et de la couverture par les médias. L'égalité des chances peut être proportionnelle ou stricte selon la typologie des élections et le nombre des candidats et s'applique notamment aux « temps d'antenne radio et télévision ». Les pouvoirs publics ont l'obligation de garantir un accès minimum aux médias audiovisuels.

²⁴ Voir dans ce sens : IRION Kristina et autres, *L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe*, Observatoire Européen de l'Audiovisuel, Strasbourg, 2019.

²⁵ Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les élections à l'ère du numérique, Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté d'expression, 2020, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/JointDeclaration2020FRENCH.pdf>

²⁶ Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les élections à l'ère du numérique, Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté d'expression, 2020, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/JointDeclaration2020FRENCH.pdf>

²⁷ Commission de Venise, Code of good practice in electoral matters, 2002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e&lang=FR](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e&lang=FR)

4.1.3 Les obligations des médias

Ils incombent aux médias des devoirs en matière de la couverture des élections. On peut mentionner dans ce cadre les principes spécifiques relatifs à l'accès des candidats aux médias à savoir les principes d'équité et d'égalité.

Durant les périodes normales dans plusieurs pays²⁸, le principe est d'attribuer la parole un tiers du temps au président de la République ou le Président du Gouvernement, ses collaborateurs et les membres du gouvernement. Les deux autres tiers sont affectés aux partis politiques selon leur représentativité dans les sondages d'opinion ou leurs résultats aux plus récentes élections.

Toutefois, durant les périodes électorales les médias devraient obéir à des conditions qui concernent le respect des principes d'égalité et d'équité.²⁹ En effet, les autorités de régulation de la communication audiovisuelle ont l'obligation de garantir l'accès des candidats aux médias audiovisuels afin de leur permettre de participer aux débats et de permettre aux électeurs(rices) de construire une opinion éclairée sur les différents programmes électoraux.

Il faut rappeler également que les partis politiques constituent un élément fondamental dans toutes ces législations. La représentativité parlementaire constitue un facteur essentiel pour calculer les quotas des partis politiques dans les débats électoraux. Les sondages d'opinions peuvent également constituer un autre facteur pour diviser le temps entre les différents candidats.

A titre d'exemple, la couverture de l'élection présidentielle ou des élections législatives en France est soumise à deux types de principes relatifs à l'attribution du temps à savoir l'équité et l'égalité.

Le principe d'équité implique que les médias audiovisuels attribuent aux candidats ou aux partis politiques un temps qui sera déterminé sur la base de leurs résultats aux plus récentes élections ainsi que leur implication effective dans la campagne électorale.³⁰ Par ailleurs, le principe d'égalité est appliqué dans le cadre de la campagne présidentielle.

Dans le cadre du temps attribué, on distingue entre le temps de parole et le temps d'antenne. Par exemple, la Recommandation n° 2016-2 du 7 septembre 2016 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux services de radio et de télévision en vue de l'élection du Président de la République définit le temps de parole comme étant le temps qui comprend toutes les interventions d'un candidat ou ses soutiens. Toutefois, le temps

²⁸ Par exemple la France et la Belgique.

²⁹ Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias,
https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/220/Comit_des_Ministres_-_Recommandation_du_Comit_des_Ministres_aux_Etats_membres_sur_des_mesures_concernant_la_couverture_d_es_campagnes_lectorales_par_les_m_dias.pdf

³⁰ Pour plus de détails, veuillez consulter le site de l'ARCOM,
<https://www.csa.fr/Protoger/Garantie-des-droits-et-libertes/Protoger-le-pluralisme-politique/La-presidentielle-2017>

d'antenne comprend le temps de parole d'un candidat, les interventions de soutien à sa candidature et l'ensemble des extraits qui lui sont consacrés, dès lors qu'ils ne lui sont pas explicitement défavorables.³¹

La détermination des quotas de chaque candidat ou liste varie selon le mode de scrutin et l'échiquier partisan dans chaque pays.³² Cependant, le point commun entre ces différentes législations est de garantir une couverture de la campagne électorale à travers des médias « *équitable, équilibrés et impartiaux dans leurs programmes d'information et d'actualités, y inclus les programmes de discussion tels que les interviews ou les débats. Aucun traitement privilégié ne devrait être accordé par les radiodiffuseurs aux pouvoirs publics durant ces programmes.* »³³

Il faut mentionner dans ce cadre que l'égalité entre les différents candidats n'est pas seulement mathématique mais également substantielle dans la mesure où les médias sont tenus d'observer le principe d'équilibre et d'impartialité. Ceci doit se traduire dans le ton et la qualité de la couverture. Le journaliste a le droit de présenter une vision critique à l'égard d'un candidat. En effet, la Commission Européenne des Droits de l'Homme a jugé que dans les interviews avec les candidats « *il est dans l'intérêt du libre jeu du débat politique que l'intervieweur puisse aussi exprimer un point de vue critique et provocateur, sans se borner à donner la réplique à son interlocuteur, celui-ci ayant la possibilité de répondre immédiatement* ». ³⁴

³¹ « 1° Le temps de parole comprend toutes les interventions d'un candidat, sauf si des circonstances exceptionnelles conduisent à ne pas les comptabiliser, ainsi que les interventions de soutien à sa candidature.

2° Si le Président de la République est candidat déclaré ou présumé, toutes ses interventions relevant du débat politique sont, sauf circonstances exceptionnelles visées au 1°, prises en compte. Celles qui relèvent de l'exercice de sa charge ne sont pas prises en compte.

3° Lorsqu'un candidat déclaré ou présumé ou un soutien est investi de fonctions publiques, ses interventions sont prises en compte si elles peuvent avoir une incidence sur le scrutin, notamment si elles contribuent à dresser un bilan de l'action passée ou si elles exposent les éléments d'un programme.

4° Les propos critiques tenus à l'encontre d'un ou plusieurs candidats sont pris en compte dans le seul cas où leur auteur soutient explicitement un autre candidat. Ces interventions sont incluses dans le temps de parole du candidat à qui ce soutien est apporté.

5° Le temps d'antenne comprend le temps de parole d'un candidat, les interventions de soutien à sa candidature et l'ensemble des séquences qui lui sont consacrées, dès lors qu'elles ne lui sont pas explicitement défavorables.

Les éditoriaux et les commentaires politiques, les revues de presse, les débats réunissant des journalistes, des experts ou d'autres personnes, les analyses et les présentations de sondages d'opinion sont pris en compte dans le temps d'antenne lorsque, pour l'essentiel de leur durée, ils concernent un seul candidat et ne lui sont pas explicitement défavorables. »

³² Pour plus de détails en ce qui concerne les règles de la couverture médiatique des élections en Europe, veuillez consulter : L'Observatoire Européen de l'Audiovisuel, *La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe*, Strasbourg, 2017,

<https://rm.coe.int/la-couverture-mediatique-des-elections-le-cadre-legal-en-europe/1680789459>

³³ ACE Electoral Knowledge Network, L'Encyclopédie ACE: *Médias et élections*, 1^{ère} éd 1998 (révisée en 2012),

<https://recef.org/wp-content/uploads/ACE-Medias-et-elections-2013.pdf>

³⁴ Haider c. Autriche (décision de la Commission), requête n° 25060/94, 18 octobre 1995, affaire mentionnée dans : *La couverture médiatique des élections : le cadre légal en Europe*, Strasbourg, 2017, p. 12,

<https://rm.coe.int/la-couverture-mediatique-des-elections-le-cadre-legal-en-europe/1680789459>

Enfin, plusieurs législations prévoient une période de réserve ou de silence durant laquelle le débat électoral est suspendu dans les médias même si les médias en ligne demeurent un territoire difficile à réguler et nécessite par conséquent une réflexion particulière.

3.1.4 Bonnes pratiques en matière la couverture médiatique des élections

L'autorégulation constitue une bonne pratique à suivre de la part des médias afin de garantir le respect des principes de diversité et du pluralisme. Elle peut prendre la forme de « *lignes directrices définissant de bonnes pratiques pour une couverture responsable, exacte et équitable des campagnes électorales.* »³⁵

En effet, les médias devraient développer des codes de conduite ou des chartes éthiques « *concernant leur couverture des campagnes électorales, incluant notamment le respect des principes de la dignité humaine et de la non-discrimination. Ces normes devraient refléter leurs rôles et responsabilités dans les processus démocratiques.* »³⁶ Cependant, en cas où il y a un manquement grave à ces obligations, l'autorité de régulation pourrait intervenir afin de mettre fin à cette conduite qui pourrait altérer l'intégrité du processus électoral.

Dans le même ordre d'idées, la corégulation constitue une approche efficace pour garantir une couverture médiatique sincère et équitable. L'implication des médias dans la prise de décision en matière des règles applicables durant les périodes électorales est nécessaire pour leur appropriation par les éditeurs de services audiovisuels et les journalistes.

L'éducation aux médias et à l'information, dont les compétences numériques et la réflexion critique, constitue une politique incontournable pour minimiser les dégâts qui pourraient découler de la désinformation en développant la réflexion critique chez les électeurs(rices) et de leur permettre une prise de décision éclairée. L'éducation aux médias et à l'information permettent aux électeurs(rices) de rechercher et d'évaluer les différents types de contenu publiés dans les supports numériques, audiovisuels ou autres.³⁷

Il est également essentiel de tirer les conséquences après chaque échéance électorale afin d'améliorer le climat électoral et de permettre d'éviter les différents obstacles. Dans ce cadre, en 2 novembre 2022,

³⁵ Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/220/Comit_des_Ministres_-_Recommandation_du_Comit_des_Ministres_aux_Etats_membres_sur_des_mesures_concernant_la_couverture_d_es_campagnes_lectorales_par_les_m_dias.pdf

³⁶ Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/220/Comit_des_Ministres_-_Recommandation_du_Comit_des_Ministres_aux_Etats_membres_sur_des_mesures_concernant_la_couverture_d_es_campagnes_lectorales_par_les_m_dias.pdf

³⁷ Recommandation CM/Rec(2022)12 adoptée par le Comité des Ministres le 6 avril 2022, lors de la 1431e réunion des Délégués des Ministres, la communication électoral et la couverture médiatique des campagnes électorales, [file:///Users/user/Downloads/066822FRA_Recommandation%20CM%20Rec\(2022\)12.pdf](file:///Users/user/Downloads/066822FRA_Recommandation%20CM%20Rec(2022)12.pdf)

l'ARCOM³⁸ a publié [un rapport](#) sur les campagnes électorales 2022 : élection à la présidence de la République et élection législatives. Dans ce rapport, l'autorité de régulation a déterminé plusieurs recommandations destinées aux différents acteurs afin de remédier aux lacunes qui existent dans le cadre normatif français.³⁹

3.2 Règles en vigueur régissant la couverture médiatique des élections

Les électeurs(rices) constituent l'objet principal de l'opération de la couverture médiatique des élections pour les informer. Par conséquent, toute solution doit être centrée sur l'intelligibilité des programmes électoraux par les électeurs(rices) et non pas se contenter de respecter une couverture formellement égalitaire et équitable.

En Tunisie, la couverture médiatique des élections est soumise à plusieurs textes juridiques. Il s'agit du :

- Décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition.⁴⁰
- Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA).⁴¹
- Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums telle que modifiée et complétée par le décret-loi n° 2022-55 du 15 septembre 2022.⁴²
- Décision de l'Instance supérieure indépendante pour les élections n°2022-31 du 18 novembre 2022 modifiant et complétant la décision n°2018-8 du 20 février 2018, fixant les règles et conditions auxquelles les médias doivent se conformer durant la campagne électorale et référendaire.⁴³
- Décision d'orientation de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle n°2022-1 du 16 novembre 2022 fixant les règles d'accès et de couverture de la campagne électorale législative dans les médias audiovisuels.
- Décision conjointe de l'Instance supérieure indépendante pour les élections et de la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle du 1 juillet 2022, fixant les règles et procédures relatives à la campagne référendaire dans les médias audiovisuels.⁴⁴
- Décision conjointe de l'Instance supérieure indépendante pour les élections et de la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle du 21 août 2019, fixant les règles et procédures relatives aux campagnes présidentielles et législatives dans les médias audiovisuels.⁴⁵

³⁸ En France, le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel est devenu « Arcom » depuis le 1^{er} janvier 2022 par fusion avec Hadopi.

³⁹ Le rapport est disponible dans le site officiel de l'ARCOM.

⁴⁰ http://www.inric.tn/fr/Decret-loi_relatif_a_la_liberte_de_la_presse.pdf

⁴¹ <http://www.inric.tn/fr/decret.pdf>

⁴² Disponible seulement en arabe :

<https://legislation-securite.tn/ar/law/105346>

⁴³ Disponible seulement en arabe :

<http://www.isie.tn/wp-content/uploads/2022/11/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-%D9%85%D8%AD%D9%8A%D9%86-%D8%B9%D8%AF%D8%AF-8-%D9%84%D8%B3%D9%86%D8%A9-2018.pdf>

⁴⁴ Disponible seulement en arabe :

<https://haica.tn/wp-content/uploads/2022/07/CamScanner-07-01-2022-18.46.pdf>

⁴⁵ Disponible seulement en arabe :

- Décision de l'Instance supérieure indépendante pour les élections n° 2014-27 du 10 Septembre 2014 fixant les règles régissant l'utilisation des médias audiovisuels étrangers par les listes de candidats dans les circonscriptions à l'étranger.⁴⁶

Depuis les élections législatives et présidentielle de 2014, la HAICA et l'ISIE publient, avant le début de la campagne électorale, une décision conjointe pour fixer les règles que les médias audiovisuels devraient observer dans le cadre de la couverture de la campagne électorale.

En ce qui concerne la presse écrite et électronique, elle est soumise à la décision de l'ISIE n°2018-8 du 20 février 2018, fixant les règles et conditions auxquelles les médias doivent se conformer durant la campagne électorale et référendaire. On peut lire dans son article 13 ce qui suit « *L'instance (ISIE) s'engage à contrôler la couverture médiatique écrite et électronique de la campagne d'office ou sur la base des plaintes qui lui sont soumises.* »

Cette décision a fait l'objet d'une modification de la part de l'ISIE, le 18 novembre 2022,⁴⁷ à la suite d'un désaccord avec la HAICA qui, de son côté, a publié, deux jours avant, une décision d'orientation n°2022-1 du 16 novembre 2022 fixant les règles d'accès et de couverture de la campagne électorale législative par les médias audiovisuels.

Par ailleurs, il faut rappeler que le changement du mode de scrutin a eu des répercussions sur les principes applicables en matière du calcul du temps alloué aux différents candidats. En effet, les deux principes majeurs appliqués auparavant par les deux instances sont le principe d'égalité et le principe d'équité.

Le premier principe est presque impossible à respecter par les médias qui ont une portée de diffusion nationale dans la mesure où le nombre très élevé des candidats (1055) constitue une réelle entrave pour élaborer un plan de couverture qui respecte le principe d'égalité. Il faut ajouter tout de même que l'absence de l'affiliation partisane au niveau des candidatures signifie que tous les candidats vont être traités comme s'ils sont indépendants et par conséquent chacun a un droit à l'égalité d'accès aux médias publics et privés.

Le deuxième principe est celui de l'équité qui signifie que chaque formation politique aura un temps d'antenne proportionnel en fonction d'un critère objectif et rationnel tel que par exemple la représentativité parlementaire ou bien sa présence dans les différentes circonscriptions électorales. Ce critère est également difficile à appliquer à cause de l'absence d'un critère référentiel relatif à la représentation parlementaire (absence d'un parlement) ou la présence dans les circonscriptions électorales (la non-reconnaissance de l'affiliation partisane au moment du dépôt des candidatures).

<https://legislation-securite.tn/ar/law/104629>

⁴⁶ Disponible seulement en arabe :

<https://legislation-securite.tn/ar/law/44415>

⁴⁷ Décision de l'Instance supérieure indépendante pour les élections n°2022-31 du 18 novembre 2022 modifiant et complétant la décision n°2018-8 du 20 février 2018, fixant les règles et conditions auxquelles les médias doivent se conformer durant la campagne électorale et référendaire.

3.2.1 Quel est le cadre juridique actuel pour la couverture de la campagne électorale par les médias en Tunisie ?

Il faut, d'emblée, distinguer entre les médias écrits et électroniques et les médias audiovisuels. Les premiers font l'objet, comme pour toutes les élections précédentes, d'un monitoring de la part de l'ISIE conformément aux dispositions de la décision de l'ISIE n°2022-31 du 18 novembre 2022 modifiant et complétant la décision n°2018-8 du 20 février 2018, fixant les règles et conditions auxquelles les médias doivent se conformer durant la campagne électorale et référendaire.

Toutefois, pour les médias audiovisuels, il existe deux décisions qui ont vocation à être appliquées à savoir la décision de l'ISIE du 18 novembre 2022 et celle de la HAICA du 16 novembre 2022.

- **La décision de l'Instance supérieure indépendante pour les élections n°2022-31 du 18 novembre 2022 modifiant et complétant la décision n°2018-8 du 20 février 2018, fixant les règles et conditions auxquelles les médias doivent se conformer durant la campagne électorale et référendaire**

La décision de l'ISIE évoque dans son article premier que l'instance a une compétence intégrale sur tout le processus électoral conformément aux dispositions de l'article 134 de la constitution qui prévoit dans son premier paragraphe que « *L'Instance supérieure indépendante pour les élections est chargée de la gestion des élections et des référendums, de leur organisation et de leur supervision dans leurs différentes phases. L'Instance garantit la régularité, l'intégrité et la transparence du processus électoral et proclame les résultats.* »

Il s'ensuit du texte constitutionnel que l'ISIE a une compétence sur les différentes phases du processus électoral sans pour autant avoir le droit d'étendre ses compétences aux médias audiovisuels qui sont soumis à la compétence de la HAICA.

Cette lecture est renforcée à travers le recours à la loi électorale elle-même qui prévoit dans article 65 que « *La Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle garantit le droit d'accès aux médias audiovisuels pour tous les groupements politiques pendant la phase pré-électorale ou pré-référendaire, sur la base du principe de pluralisme.*

La Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle garantit également le pluralisme et la diversité des médias audiovisuels pendant la campagne électorale et la suppression de tout obstacle incompatible avec le principe d'équité quant à l'accès aux médias audiovisuels entre tous les candidats, listes de candidats ou partis. »

De même l'article 67 de la loi électorale distingue entre les différents types de médias. Il prévoit que « *L'Instance fixe les règles de la campagne concernant les médias écrits et électroniques. L'Instance et la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle, fixent par décision conjointe, les règles et procédures de la campagne concernant les médias audiovisuels ainsi que les conditions relatives à la production de programmes, de reportages et de rubriques relatives aux campagnes électorales. Les deux instances déterminent la durée des émissions et programmes dédiés aux différents candidats, listes de*

candidats ou partis, ainsi que leur répartition et horaire à travers les différents médias audiovisuels, en se basant sur le respect des principes de pluralisme, d'équité et de transparence. Les besoins spécifiques des candidats handicapés doivent être pris en compte. »

Elle impose plusieurs obligations telles que la neutralité, le respect de la dignité des candidats, la non-diffusion des discours haineux ou de violents, l'interdiction de la publicité politique et de la diffusion des sondages. (Articles 4 et suivants de la décision)

Concernant le temps d'antenne et le temps de parole qui devraient être attribués aux candidats, on ne trouve pas une définition des deux notions. L'article 13 nonies nouveau prévoit que les médias audiovisuels devraient respecter le principe d'égalité entre les différents candidats pour les élections législatives.

En réalité, cette disposition pose un sérieux problème pour les médias qui diffusent à l'échelle nationale dans la mesure où ils sont appelés à diviser le temps alloué à la couverture de la campagne électorale entre les 1055 candidats sur le même pied d'égalité. Cette situation pourrait obliger les médias soit à éviter d'être impliqués dans les élections pour éviter les sanctions financières soit de prévoir des programmes dans lesquels chaque candidat aura 2 minutes pour présenter son programme sans aucun débat contradictoire.

Selon l'article 13 quater nouveau « *L'expression directe est adoptée comme moyen de communication par les candidats aux élections présidentielles et législatives (...) et les médias publics se chargent de la mise en œuvre de cette forme d'expression.* » L'expression directe consiste en la diffusion d'une manière continue des passages de 3 minutes de chaque candidat pendant toute la campagne électorale. Cette forme de programmation permet aux médias de respecter le principe d'égalité mathématique mais elle n'est pas efficace dans la mesure où la diffusion de deux heures et demie⁴⁸ d'expression directe chaque jour ne permettra pas aux électeurs(rices) de poursuivre les débats politiques et les thèses des différents candidats.

- **Décision d'orientation de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle n°2022-1 du 16 novembre 2022 fixant les règles d'accès et de couverture de la campagne électorale législative dans les médias audiovisuels**

La décision de la HAICA pose un problème quant à sa valeur juridique. Le mot « orientation » montre qu'il s'agit d'un texte non contraignant pour les médias audiovisuels. Cependant, il faut distinguer entre deux types de dispositions.

D'un côté, la décision contient des dispositions qui figurent dans des textes contraignants tels que le Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA) ou la loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums telle que modifiée et complétée par le décret-loi n° 2022-55 du 15 septembre 2022.

⁴⁸ Le nombre total des candidats est à l'ordre de 1058. Si chaque candidat aura 3 minutes d'expression directe cela va donner un temps de parole totale de 3174 minutes qui devrait être divisé sur 21 jours (la période de la campagne électorale) ce qui donne au final une diffusion quotidienne d'environ 150 minutes.

Par exemple, les dispositions de l'article 7 de la décision, portant sur l'interdiction des propos diffamatoires ou insultants, figurent dans l'article 5 du décret-loi n°2011-116 et l'article 52 de la loi électorale.

Par conséquent, si un média audiovisuel diffusait un contenu qui va à l'encontre de ces dispositions il serait sanctionné non pas sur la base de la décision d'orientation mais sur la base du décret-loi 116 et les cahiers des charges.

D'un autre côté, on trouve d'autres dispositions qui ne figurent pas dans des textes juridiques comme les principes relatifs au calcul du temps de parole ou d'antenne alloué aux candidats.

Selon l'article 9 de la décision de la HAICA, les médias privés ou publics qui diffusent à l'échelle régionale doivent respecter le principe d'égalité entre les candidats dans les circonscriptions électorales couvertes par ces médias.

Pour les médias associatifs, ils sont tenus de respecter le principe d'égalité dans les circonscriptions électorales choisies selon les capacités financières et humaines de ce type de médias qui connaît de grandes difficultés financières.

La HAICA a trouvé dans les médias régionaux et locaux une échappatoire afin d'assurer un minimum du débat électoral contradictoire entre les différents candidats. En effet, les médias régionaux et locaux ont la capacité de diffuser des programmes électoraux qui couvrent les différents candidats dans les circonscriptions électorales couvertes par ces médias. Cependant, les médias locaux et régionaux vivent dans une crise financière qui pourrait entraver le bon déroulé des opérations de production.

Enfin, les médias à portée nationale ont deux obligations : l'égalité et l'équilibre géographique. L'article 9 prévoit que ce type de média n'est pas obligé de préparer une couverture de la campagne électorale de tous les candidats mais de choisir quelques circonscriptions électorales sur la base de l'équilibre et du pluralisme géographique. Ensuite, il faut respecter le principe d'égalité entre tous les candidats dans les circonscriptions électorales sélectionnées.

3.2.2 La solution permettant aux médias audiovisuels de surmonter cette « concurrence entre deux textes » en matière de couverture de la campagne électorale

Comme expliqué ci-dessus, les médias audiovisuels sont tenus par plusieurs règles qui figurent dans différents textes tels que :

- Décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition.⁴⁹
- Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA).⁵⁰
- Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums telle que modifiée et complétée par le décret-loi n° 2022-55 du 15 septembre 2022.⁵¹
- Les cahiers de charges pour l'obtention d'une licence d'exploitation d'une télévision ou une radio.⁵² Par exemple l'article 44 prévoit que « *Le titulaire de la licence s'engage à respecter les conditions fixées par la HAICA relatives à la production et à la diffusion des programmes, des reportages et émissions spéciales pendant les campagnes électorales.* »

Les obligations des médias au niveau du contenu diffusé :

La décision de la HAICA (article 7) et celle de l'ISIE (article 4) imposent aux médias de respecter la vie privée des candidats et s'abstenir de diffuser tout discours incitant à la violence, à la haine, à l'intolérance ou à la discrimination sur la base de la couleur, du sexe, de la religion, de l'appartenance régionale ou de tout autre motif et tout ce qui pourrait porter atteinte aux valeurs de l'État démocratique civil consacrées par la Constitution.

Cette obligation figure dans l'article 52 de la loi électorale qui prévoit que « *La campagne est régie par les principes essentiels suivants :*

- *la neutralité de l'administration et des lieux de culte,*
- *la neutralité des médias nationaux,*
- *la transparence de la campagne électorale quant aux sources de son financement et modalités de dépense des fonds qui lui sont alloués,*
- *l'égalité des chances entre tous les candidats,*
- *le respect de l'intégrité physique, de l'honneur et de la dignité des candidats et électeurs,*
- *ne pas porter atteinte à la vie privée et aux données personnelles des candidats,*
- *ne pas inciter à la haine, à la violence, à l'intolérance et à la discrimination.* »

⁴⁹ http://www.inric.tn/fr/Decret-loi_relatif_a_la_liberte_de_la_presse.pdf

⁵⁰ <http://www.inric.tn/fr/decret.pdf>

⁵¹ Disponible seulement en arabe :

<https://legislation-securite.tn/ar/law/105346>

⁵² <https://haica.tn/fr/cahiers-de-charge/>

De même, les médias n'ont pas le droit de diffuser les sondages d'opinion (article 17 décision de la HAICA/article 9 décision de l'ISIE) ou la publicité politique (article 30 décision de la HAICA/article 7 décision de l'ISIE).

Ces deux obligations figurent, bel et bien, dans les articles 57 et 58 de la loi électorale qui dispose, respectivement, que « *La publicité politique est interdite dans tous les cas, durant la période électorale.* » et « *Il est interdit, pendant la campagne électorale ou référendaire ainsi que pendant la période du silence électoral, de diffuser ou publier les résultats de sondages d'opinion.* »

Enfin, l'article 10 de la décision de la HAICA impose aux médias audiovisuels d'accorder le droit de réponse aux candidats qui ont fait l'objet d'allégations inexactes ou de propos diffamatoires. Cette même obligation figure dans les cahiers de charges pour l'obtention d'une licence d'exploitation d'une chaîne de télévision ou de radio privée ou associative.

Les obligations des médias concernant le calcul du temps alloué aux candidats :

Ce sont les obligations relatives aux règles de calcul du temps qui sera attribué aux candidats qui posent le vrai problème dans la mesure où les médias vont trouver un obstacle pour concilier entre l'intérêt des électeurs(rices) d'avoir un débat contradictoire, d'un côté, et de respecter le principe d'égalité entre les candidats de l'autre côté.

Les médias et les journalistes ont un devoir d'impartialité envers les acteurs politiques ce qui sera traduit par un accès égal entre les différents candidats.

Concernant les médias qui ont une portée régionale ou locale, ils peuvent, selon leurs facultés financières diffuser des programmes électoraux qui couvrent soit tous les candidats dans les circonscriptions électorales couvertes par ces médias soit les candidats dans certaines circonscriptions choisies sur la base des critères objectifs et rationnels. Par exemple, les médias locaux peuvent prioriser les circonscriptions où il y a plus de candidats par rapport à celles où il y a un nombre faible afin de clarifier davantage les programmes électoraux.

Pour les médias à portée nationale, la tâche sera plus difficile dans la mesure où le nombre des candidats est très élevé. Il est nécessaire d'éviter les formats où le débat contradictoire est absent car la place des électeurs(rices) sera marginalisée. Cependant, choisir certaines circonscriptions sur la base d'un équilibre géographique et selon des critères rationnels et objectifs en totale concertation avec les différents médias audiovisuels pourrait constituer une solution pour assurer une couverture médiatique de toutes les circonscriptions électorales.

Enfin, les médias audiovisuels doivent respecter leurs obligations relatives aux contenus diffusés conformément aux lois et décrets-lois en vigueur dans la mesure où la HAICA peut toujours prendre des décisions administratives pour sanctionner toute violation de la réglementation de la communication audiovisuelle. Par ailleurs, l'attribution du temps aux différents candidats et la couverture de leurs activités

électorales doivent obéir principalement aux chartes éthiques de chaque média ainsi que les règles de la déontologie journalistiques telles connues par les journalistes dignes de ce nom.