

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLÉRANCE

Genève - Siège de l'UIP
25 - 27 mai 2005



Rapports et Documents n° 50

2006



UNION INTERPARLEMENTAIRE





LA LIBERTE D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

SEMINAIRE A L'INTENTION DES PRESIDENTS ET MEMBRES DES INSTANCES PARLEMENTAIRES DES DROITS DE L'HOMME
ORGANISE CONJOINTEMENT PAR L'UNION INTERPARLEMENTAIRE ET ARTICLE 19 **GENEVE, SIEGE DE L'UIP, 25-27 MAI 2005**

"Article 19.

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit."

Déclaration universelle des droits de l'homme

Avant-propos

Quand parut, en 1990, la première édition du *Répertoire mondial des instances parlementaires pour les droits de l'homme*, il fut suggéré de prier l'Union interparlementaire (UIP) d'organiser des réunions entre les membres de ces instances, les spécialistes des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales vouées à leur défense pour leur permettre de procéder à des échanges de vues en matière de droits de l'homme. La seconde Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue en juin 1993 à Vienne, a fourni une excellente occasion d'organiser la première de ces réunions. Celle-ci aborda un sujet jamais étudié auparavant par une organisation mondiale : le Parlement comme gardien des droits de l'homme. L'idée maîtresse émanant des discussions fut que les parlements nationaux pouvaient – et devaient – jouer un rôle croissant dans la promotion et la concrétisation des droits de l'homme et qu'ils devaient le faire selon leurs moyens propres et, tout en conservant leur indépendance, de façon à étayer l'action des pouvoirs exécutif et judiciaire du pays.

À cette fin, les participants recommandèrent notamment à l'UIP d'envisager la création d'un mécanisme permanent chargé d'informer les parlements des instruments des droits de l'homme en vigueur et d'encourager leur ratification et leur suivi à l'échelon national, et d'user de tous les moyens à sa disposition, dont la publication périodique de son *Répertoire mondial des instances parlementaires pour les droits de l'homme*, afin de favoriser les contacts et les échanges entre ces organismes.

Plusieurs mises à jour du *Répertoire* ont été publiées dans l'intervalle et, depuis 2003, les données recueillies sont également publiées sur le site web de l'UIP. Il a fallu plus longtemps pour mettre en pratique la seconde de ces recommandations. En 2004, l'UIP a commencé d'organiser des séminaires annuels spécifiquement conçus à l'intention des membres des instances parlementaires s'occupant des droits de l'homme. Le premier d'entre eux, tenu en mars 2004, s'est penché sur les organismes parlementaires des droits de l'homme eux-mêmes : leur mandat, leur fonctionnement, leurs méthodes de travail et leur coopération avec les autres acteurs qui interviennent sur la scène des droits de l'homme. Ce séminaire a confirmé que les membres de ces organismes avaient effectivement besoin de se réunir dans un cadre informel pour échanger des idées sur les questions relatives aux droits de l'homme présentant une importance particulière.

Il n'est donc pas surprenant que le second séminaire soit consacré à la liberté d'expression. C'est à juste titre, en effet, que la liberté d'expression passe pour la pierre angulaire des droits de l'homme et de la démocratie, car son rôle dans le processus démocratique est capital : permettre aux citoyens de choisir leurs représentants au terme d'élections libres et régulières et permettre à ces mêmes représentants de s'exprimer au nom de leurs mandants. Pour organiser ce séminaire, l'UIP s'est associée à Article 19, organisation

experte et qui a lancé une campagne mondiale pour la liberté d'expression. L'UIP tient à remercier le Directeur du Programme juridique d'Article 19, M. Toby Mendel, et sa Directrice exécutive, Mme Agnès Callamard, de leur importante contribution.

L'UIP tient également à remercier les spécialistes et conseillers de leur apport précieux. Ils ont aidé à mieux comprendre les normes internationales et régionales en matière de liberté d'expression, ainsi que toutes les complexités liées à ce droit fondamental, si important pour l'application et le respect des autres droits de l'homme.

Ce séminaire n'aurait pu avoir lieu sans le soutien généreux de l'Agence suédoise pour le développement international (SIDA), qui a dégagé les fonds nécessaires au titre de l'Accord SIDA-UIP sur l'appui de base pour la période 2004-2008. Qu'il me soit permis, au nom d'Article 19 et de l'UIP, de dire ma gratitude à l'Agence suédoise qui a bien voulu en soutenir l'organisation.

On trouvera dans le présent opuscule le compte rendu des interventions des spécialistes invités et des délibérations, ainsi qu'un résumé des débats et des recommandations présenté par le Rapporteur du Séminaire. Si la plupart de ces recommandations sont adressées aux parlements et à leurs membres, deux d'entre elles concernent directement l'UIP; la première a trait à la publication d'un Guide parlementaire sur la liberté d'expression, la seconde prie l'Union de continuer à organiser des séminaires parlementaires sur les droits de l'homme. L'UIP s'efforcera de son mieux de leur donner effet.



Anders B. Johnsson
Secrétaire général de
l'Union interparlementaire



LA LIBERTE D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

SEMINAIRE A L'INTENTION DES PRESIDENTS ET MEMBRES DES INSTANCES PARLEMENTAIRES DES DROITS DE L'HOMME
ORGANISE CONJOINTEMENT PAR L'UNION INTERPARLEMENTAIRE ET ARTICLE 19 **GENEVE, SIEGE DE L'UIP, 25-27 MAI 2005**

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	3
Programme du séminaire	7
Séance d'ouverture	11
Synthèse des travaux et recommandations présentées par le rapporteur du séminaire	13
Contributions des experts et extraits des interventions et débats	17
PARTIE 1 - LA LIBERTE D'EXPRESSION ET SA PROTECTION	
Portée et limites de la liberté d'expression : synthèse juridique et perspective parlementaire	20
Diffamation : le droit et la pratique	31
L'accès à l'information	40
La liberté d'expression et l'administration de la justice : le droit et la pratique	48
L'immunité parlementaire comme moyen de protéger la liberté d'expression	56
PARTIE 2 - LA LIBERTE D'EXPRESSION : UN DROIT DE L'HOMME ESSENTIEL POUR LA PROMOTION DE LA TOLERANCE	
Définition du discours inspiré par la haine : normes internationales applicables et obligations incombant aux états	68
Stratégies destinées à combattre les incitations à la haine raciale et à promouvoir une société tolérante	75
Les parlements et les médias : travailler ensemble pour lutter contre le racisme	82
Liste des participants	91



LA LIBERTE D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

SEMINAIRE A L'INTENTION DES PRESIDENTS ET MEMBRES DES INSTANCES PARLEMENTAIRES DES DROITS DE L'HOMME
ORGANISE CONJOINTEMENT PAR L'UNION INTERPARLEMENTAIRE ET ARTICLE 19 **GENEVE, SIEGE DE L'UIP, 25-27 MAI 2005**

PROGRAMME DU SEMINAIRE



LA LIBERTÉ D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLÉRANCE

PROGRAMME DU SEMINAIRE

MERCREDI 25 MAI 2005

08.00 - 09.30	Inscription des participants et distribution des documents
09.30 - 10.00	Séance inaugurale <ul style="list-style-type: none">- Allocution de bienvenue et déclaration d'ouverture de M. Anders B. Johnsson, Secrétaire général de l'Union interparlementaire- Déclaration d'ouverture de M. Toby Mendel, Directeur du Programme juridique d'Article 19
10.00 - 10.15	Election du président et du rapporteur du séminaire, adoption de l'ordre du jour et du règlement
10.15 - 10.30	Pause café
	Partie I : La liberté d'expression et sa protection
10.30 - 13.00	<ul style="list-style-type: none">▶ Portée et limites de la liberté d'expression : synthèse juridique et perspective parlementaire- M. Toby Mendel, Directeur du Programme juridique d'Article 19- M. Miklos Haraszti, Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ancien membre du Parlement hongrois
14.30 - 16.00	<ul style="list-style-type: none">▶ Diffamation : le droit et la pratique- M. Vesna Alaburić (Croatie), avocate- M. Miklos Haraszti, (OSCE), Représentant sur la liberté des médias- M. Serhij Holovaty, Président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
16.00 - 16.15	Pause café
16.15 - 18.00	<ul style="list-style-type: none">▶ L'accès à l'information- M. Andrew Ranganayi Chigovera, Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples- M. Javier Corral Jurado (Mexique), Sénateur
18.00	Réception (Siège de l'UIP)



JEUDI 26 MAI 2005

- 09.30 - 11.15 ▶ La liberté d'expression et l'administration de la justice : le droit et la pratique
- Dato Param Kumaraswamy, Ancien rapporteur des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats
 - M. Andrew Ranganayi Chigovera, Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

11.15 - 11.30 Pause café

- 11.30 - 13.00 ▶ L'immunité parlementaire comme moyen de protéger la liberté d'expression
- M. Noel Kinsella, (Canada), Membre du Sénat, chef de l'opposition, Membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne

14.30 - 16.00 Suite et conclusion de la Partie 1

16.00 - 16.15 Pause café

Partie 2 : La liberté d'expression, un droit de l'homme essentiel pour la promotion de la tolérance

- 16.15 - 18.00 ▶ Définition du discours inspiré par la haine; normes internationales applicables et obligations incombant aux Etats
- Professeur Kevin Boyle, Université d'Essex, Royaume-Uni
 - Mme Agnès Callamard, Directrice exécutive d'Article 19

VENDREDI 27 MAI 2005

- 09.30 - 11.00 ▶ Stratégies destinées à combattre les incitations à la haine raciale et à promouvoir une société tolérante
- Mme Boël Sambuc, Vice-Présidente de la Commission fédérale suisse contre le racisme
 - Mme Marie-José Laloy, (Belgique), Présidente de la Commission des droits de l'homme du Parlement belge

11.00 - 11.15 Pause café

- 11.15 - 13.00 ▶ Les parlements et les médias : travailler ensemble pour lutter contre le racisme
- M. Orlando Fantazzini, (Brésil), Membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants
 - M. Gorgui Wade Ndoye Elhadj, BBC World Service

14.30 - 15.45 Evaluation par les participants

15.45 - 16.00 Pause café

16.00 - 18.00 Conclusions

Séance d'ouverture

M. A. B. JOHANSSON (Secrétaire général de l'Union interparlementaire), dans son allocution de bienvenue aux participants prononcée au siège de l'UIP, a déclaré que la liberté d'expression était un thème absolument fondamental pour l'Union, vu qu'elle constitue le fondement même du travail parlementaire. Son exercice n'en pose pas moins un certain nombre de questions – dont trois sont particulièrement importantes. En premier lieu, dans une société démocratique la liberté d'expression n'est pas un droit absolu; elle est soumise à des restrictions que les parlementaires sont tenus de respecter comme tous les autres citoyens. Le droit international humanitaire permet un petit nombre de restrictions visant à protéger certains impératifs d'intérêt public ou d'autres droits de l'homme, comme celui de voir protéger sa réputation et de n'être soumis à aucune discrimination. Le droit international, et notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, demande aux États de proscrire les discours inspirés par la haine. Toutefois, de nombreux pays se trouvent confrontés au problème du discours raciste qui, dans certains cas, a même été entendu au parlement. La question se pose donc de distinguer entre le discours raciste proprement dit et l'expression légitime des préoccupations de la population. En second lieu, dit M. Johansson, les gouvernements n'apprécient pas toujours les critiques qui leur sont adressées et s'efforcent plus souvent qu'on ne le croit de réduire leurs opposants au silence. Les affaires transmises au Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP montrent que le désir de restreindre leur liberté d'expression est à l'origine de la plupart des violations des droits de l'homme des membres du parlement. À cela s'ajoute que, dans leur lutte contre le terrorisme, de nombreux pays ont adopté des mesures qui limitent la liberté d'expression bien plus que les normes du droit international ne le permettent. Qui plus est, il arrive que l'on empêche les parlementaires de l'opposition de s'exprimer dans les médias financés par l'État et d'avoir accès aux informations dont disposent les pouvoirs publics. Il ne fait aucun doute que ces mesures ont une incidence négative sur la capacité des élus de remplir leur rôle, et notamment de s'acquitter de leurs fonctions de surveillance, ce qui a, en retour, un impact négatif sur l'ensemble du processus démocratique.

En troisième lieu, poursuit M. Johansson, tous les systèmes parlementaires accordent aux élus le bénéfice de l'immunité pour leur permettre de s'exprimer librement et sans crainte. Si la portée de l'immunité parlementaire varie selon les pays, elle protège les membres du parlement des poursuites ou autres procédures qui pourraient être intentées à leur encontre en raison de la façon dont ils ont voté ou des propos qu'ils ont tenu dans l'exercice de leur mandat parlementaire. Ces dernières années, la nécessité et la pertinence de l'immunité parlementaire ont été de plus en plus souvent remises en question, et parfois même considérées comme un privilège injustifié accordé aux membres du parlement. Nul doute que toutes ces questions importantes seront abordées au cours des débats. M. Johansson conclut en souhaitant aux participants des discussions fructueuses.

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19) se dit très heureux de pouvoir faire partager aux parlementaires toute l'expertise que son organisation a acquise au cours des années en matière de liberté d'expression. Et de fait, Article 19 a élaboré un certain nombre de lignes directrices et de principes dont l'application dépend au premier chef des mesures prises par le législateur comme, par exemple, les principes qui sous-tendent la loi sur la liberté d'information. Il interviendra à mesure sur les différentes questions de fond et souhaite vivement que les débats soient fructueux.



LA LIBERTE D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

SYNTHÈSE DES TRAVAUX ET RECOMMANDATIONS PRÉSENTÉES PAR LE RAPPORTEUR DU SÉMINAIRE

M. Emile Guirleoulou, Président de la Commission des affaires générales et institutionnelles, Membre de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire

Nous nous sommes réunis ici à l'invitation de l'UIP et d'Article 19 pour parler d'un droit qui est à la base même de notre travail de parlementaire et de nos parlements, à savoir la liberté d'expression. C'est un droit dont l'exercice n'est pas toujours facile et dont le respect n'est pas assuré dans bon nombre de pays. Durant ces trois derniers jours nous avons exploré, avec l'aide d'experts, la portée et les limites de ce droit fondamental, les principes et normes qui ont été élaborés en la matière au fil des années par les tribunaux et organes internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme et par les tribunaux nationaux, et, enfin, les mesures de protection dont nous avons besoin pour exercer notre liberté d'expression sans crainte.

Nous affirmons que la liberté d'expression est la pierre angulaire de la démocratie. Car la démocratie vit de l'expression et de l'échange des idées et des opinions. Nous relevons, par ailleurs, que le mot « Parlement » même vient de « parler ».

La Déclaration universelle des droits de l'homme et les instruments internationaux que la plupart de nos Etats ont ratifiés, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que les Constitutions de nos pays, garantissent ce droit. Mais assurer son respect est un défi constant pour tous les pays. C'est à travers les lois que nous adoptons que nous devons relever

ce défi et assurer une protection aussi complète que possible de ce droit. En tant que législateurs, nous avons une responsabilité particulière dans ce domaine.

La liberté d'expression dont jouissent les parlementaires dépend largement de la liberté d'expression dont jouit la société en général, et de la possibilité pour chacun de s'exprimer librement. C'est le cadre juridique mis en place pour protéger ce droit fondamental qui, dans de nombreux pays, protège aussi notre liberté d'expression lorsque nous nous exprimons hors du Parlement. Nous ne travaillons pas dans le vide : d'autres acteurs jouent un rôle déterminant. Une bonne partie de nos débats a, par conséquent, porté sur le rôle des médias et sur la liberté de la presse. C'est elle qui permet aux citoyens de s'exprimer, de s'informer et de susciter et participer à ce débat public sans lequel il n'y a pas de démocratie. C'est aussi pour nous le moyen le plus important de communiquer avec notre électorat.

Les relations que nous entretenons avec les médias ne sont pas toujours sans frictions, mais il est clair que nous dépendons l'un de l'autre. Il est donc impératif que les médias et nous-même fassions preuve de respect mutuel.

Nous affirmons que la diversité des médias est indispensable à la démocratie et un aspect essentiel



LA LIBERTÉ D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

de la liberté d'expression. Nous sommes arrivés à la conclusion que ce n'est pas seulement le nombre de médias, de chaînes de télévision et de journaux qui compte, mais aussi la diversité d'opinions dont ils permettent l'expression. Dans plusieurs de nos pays, cela a été obtenu par l'ouverture des médias au secteur privé. L'existence de médias privés et de médias publics est un préalable à la pluralité d'opinion et d'information. Nombre de collègues ont soulevé à ce sujet le danger que représente la concentration de certains médias dans les mains de quelques-uns. Car cette concentration va souvent de pair avec un appauvrissement de la diversité et de la qualité de l'information. La création, par l'Etat, d'un organe indépendant, chargé de contrôler l'attribution des licences de diffusion a été citée comme un moyen de remédier à cette situation. Au Royaume-Uni, par exemple, l'*Office of Communications (Ofcom)*, en octroyant de nouvelles licences de diffusion, doit déterminer si le média en question ajoute à la diversité existante. Les parlements ont ici un rôle à jouer : à travers la loi ils peuvent créer de telles institutions et en assurer l'indépendance. Nous notons que, dans plusieurs pays, la loi prévoit un rôle direct pour les parlements dans les processus de nomination des membres des instances de régulation de l'audiovisuel.

Nos collègues africains ont évoqué le rôle prépondérant que joue la radio dans la diffusion de l'information dans beaucoup de pays, notamment dans les zones rurales. Là encore, il est essentiel que les impératifs de la pluralité soient respectés.

Au-delà des obligations légales, les médias mais aussi les parlementaires ont des obligations d'ordre éthique et déontologique qui jouent également un rôle

important dans la défense de la liberté d'expression et le maintien d'un climat de respect mutuel.

La liberté d'expression n'est pas un droit absolu et on ne peut pas dire tout et n'importe quoi. Cependant, les restrictions prévues par les normes internationales sont limitées et doivent être interprétées de manière très stricte. Le droit international prévoit des normes claires à ce sujet. C'est dans ce contexte que nous avons abordé l'épineuse question de la diffamation. Beaucoup d'entre nous sont tentés de répondre aux critiques par des plaintes en diffamation. Les experts nous ont rappelé que, en tant que figures publiques, nous devons faire preuve d'une plus grande tolérance face à la critique et nous imposer des limites. Nous préconisons une réponse publique à la critique plutôt que le recours à la justice. Par ailleurs, les experts et beaucoup de nos collègues ont insisté sur l'effet délétère que les plaintes en diffamation peuvent avoir sur la liberté d'expression en général, notamment si, comme c'est encore le cas dans bon nombre de pays, des peines d'emprisonnement sont prévues. Nous avons constaté une tendance à la dépenalisation de la diffamation. Toutefois, il a été relevé que la dépenalisation ne résout pas le problème que pose souvent le droit civil, en particulier l'imposition de dommages-intérêts prohibitifs. Les parlements devraient légiférer pour que les peines prévues en matière de diffamation soient raisonnables et que le principe de proportionnalité soit respecté.

En tant que parlementaires nous avons, comme tout un chacun, le droit au respect de la vie privée. En même temps, étant donné notre rôle important dans la vie politique, nous devons accepter que le public ait le droit d'examiner nos faits et gestes et que, par

SEMINAIRE A L'INTENTION DES PRESIDENTS ET MEMBRES DES INSTANCES PARLEMENTAIRES DES DROITS DE L'HOMME

conséquent, l'étendue de la protection de la vie privée soit moindre en ce qui nous concerne. C'est l'intérêt public qui définit les limites de notre sphère privée.

Se former une opinion et décider en pleine connaissance de cause suppose avoir accès à des informations. Notre travail parlementaire est tributaire de l'accès que nous avons à des informations provenant de sources diverses, qu'elles soient gouvernementales ou non gouvernementales. Nous affirmons que le droit d'avoir accès à l'information publique doit être la règle et que tout refus de la part de l'appareil étatique de donner des informations doit être dûment justifié. A cette fin, nous devons légiférer. Mais, cette règle doit aussi s'appliquer au Parlement même : nous avons un devoir de transparence. Nos débats ont d'ailleurs montré que nos parlements se sont largement ouverts aux citoyens qu'ils représentent et que dans plus en plus d'entre eux, les débats sont diffusés en direct à la radio ou la télévision.

L'indépendance de la magistrature est l'un des piliers de la démocratie. C'est l'arbitre ultime des conflits dont l'autorité doit être incontestée et en qui le public doit avoir confiance. Bon nombre de pays ont imposé des restrictions à la liberté d'expression pour garantir et protéger l'autorité et l'impartialité des magistrats. Ces dernières années, une tendance générale à une interprétation plus stricte de ces restrictions s'est manifestée. En effet, le corps judiciaire est une institution publique et, en tant que telle, ouverte à la critique publique. Certains d'entre nous l'ont remarqué - de telles critiques, lorsqu'elles sont loyales et justifiées, protègent en fait l'indépendance de la justice et le respect de la loi. Assurer cette indépendance et ce respect est précisément un devoir du Parlement et

critiquer une procédure judiciaire peut s'imposer pour un parlementaire lorsque celle-ci est manifestement inéquitable.

Pour pouvoir accomplir nos fonctions, nous devons pouvoir nous exprimer librement sans crainte de représailles, d'aucune sorte. C'est une condition sine qua non pour garantir l'indépendance du Parlement même et la séparation des pouvoirs. L'immunité parlementaire sert cet objectif. Elle protège l'institution parlementaire plutôt que les parlementaires à titre individuel. En aucun cas l'immunité parlementaire n'a pour objet d'accorder aux parlementaires une impunité pour des actes délictueux. Nous avons évoqué les différents systèmes d'immunité parlementaire qui ont été mis en place dans nos parlements. Au-delà de leurs différences, ils ont en commun la protection absolue de la parole prononcée à la tribune ou en commission, et du vote exprimé. Cette protection absolue s'étend aux personnes qui déposent devant des commissions parlementaires. Nous avons relevé qu'il est nécessaire d'accorder cette même protection à des comptes rendus loyaux et précis des débats parlementaires et que, par exemple, la diffusion en direct des débats parlementaires ne serait pas possible sans cette protection. Cependant, nous avons noté que la liberté d'expression dont doit jouir chaque parlementaire, peut être sérieusement limitée par la discipline des partis politiques, dont le non-respect peut même conduire à la perte du mandat parlementaire. La discipline de parti peut avoir pour effet de nous empêcher de parler au nom de notre électorat. De même, l'existence dans certains pays de « sujets tabous » dont le Parlement ne doit pas débattre est préjudiciable à la démocratie.



LA LIBERTÉ D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLÉRANCE

Dans ce même contexte, nous avons également noté que, en matière d'élaboration d'instruments internationaux, les parlements ont rarement un rôle à jouer, et que, partant, leur capacité à assumer de manière efficace leur rôle de gardien des droits de l'homme s'en trouve compromise. La ratification dont ils ont la compétence dans bon nombre de pays, leur permet rarement de débattre véritablement du contenu de l'instrument en question. Nous estimons que les parlements devraient avoir l'opportunité d'accompagner, d'une manière ou d'une autre, l'élaboration des traités afin d'assurer par la suite un meilleur suivi de leurs dispositions.

Dans la deuxième partie de nos discussions, nous avons abordé les questions liées aux discours inspirés par la haine. Nous sommes convaincus que le combat contre le discours raciste, qui se limite trop souvent à l'adoption de lois réprimant la liberté d'expression, doit faire partie d'une stratégie plus large pour s'attaquer à la haine qui est à l'origine de ce discours et qui veut nier à l'autre son égalité. Nous notons qu'en combattant le discours raciste, notre objectif fondamental est de faire respecter l'égalité. Nous sommes conscients que définir ce qui constitue une incitation à la haine est une tâche difficile et complexe qui doit tenir compte du contexte historique, sociologique, etc., des pays concernés. En tant que parlementaires, nous devons jouer un rôle beaucoup plus actif et montrer la voie à suivre. Certains de nos parlements sont confrontés à un discours raciste en leur sein; nous devons prendre des mesures contre cette dérive, par exemple au moyen de codes de conduite parlementaire ou de suppression du financement des partis politiques acceptant ces dérives.

Tous les pays sont confrontés au problème de la haine et de la discrimination et ont l'obligation de mettre en place une stratégie globale de promotion de l'égalité et du respect d'autrui et de ses différences. Nous avons entendu plusieurs exemples de mesures de lutte contre l'intolérance. Par exemple, mettre en place des institutions indépendantes ayant pour mandat de promouvoir l'égalité et élaborer des plans nationaux à cette même fin est envisageable. Il est clair que les médias doivent être inclus dans toute stratégie à cette fin si l'on veut obtenir un résultat. Nous avons entendu des exemples sur la manière dont le Parlement, notamment les commissions des droits de l'homme, peut prendre l'initiative pour aller dans le sens d'un dialogue constructif entre les médias, le parlement et l'ensemble de la société.

Nous recommandons à tous les parlements de mettre en place des commissions des droits de l'homme dont le mandat inclut la sensibilisation des parlementaires aux questions des droits de l'homme. Enfin, nous devons veiller à ce que nos États ratifient les instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme et mettent leur législation en conformité avec ces instruments.

Nous invitons l'UIP à publier un guide parlementaire de la liberté d'expression, et de continuer à organiser des séminaires parlementaires touchant aux droits de l'homme ■



LA LIBERTE D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

SEMINAIRE A L'INTENTION DES PRESIDENTS ET MEMBRES DES INSTANCES PARLEMENTAIRES DES DROITS DE L'HOMME
ORGANISE CONJOINTEMENT PAR L'UNION INTERPARLEMENTAIRE ET ARTICLE 19 **GENEVE, SIEGE DE L'UIP, 25-27 MAI 2005**

CONTRIBUTIONS DES EXPERTS ET EXTRAITS DES INTERVENTIONS ET DEBATS

Partie 1

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET SA PROTECTION

- Portée et limites de la liberté d'expression : synthèse juridique et perspective parlementaire
- Diffamation : le droit et la pratique
- L'accès à l'information
- La liberté d'expression et l'administration de la justice : le droit et la pratique
- L'immunité parlementaire comme moyen de protéger la liberté d'expression

PORTÉE ET LIMITES DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION : SYNTHÈSE JURIDIQUE ET PERSPECTIVE PARLEMENTAIRE

Mr. Toby Mendel, Directeur du Programme juridique, Article 19

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19, intervenant) dit que l'organisation qu'il représente tire son nom de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui stipule que *tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit*. Bien que la Déclaration ne soit pas un instrument juridiquement contraignant, son organisation est d'avis que l'article 19 a pris force de loi en vertu du droit international coutumier. Qui plus est, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié à ce jour par 154 États, est un instrument contraignant et son article 19 garantit la liberté d'expression en des termes semblables, comme le font également tous les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme et la grande majorité des constitutions nationales.

La portée du droit à la liberté d'expression a été interprétée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui a rassemblé une vaste somme de textes juridiques et de décisions sur ce sujet. Des interprétations faisant autorité ont également été données par des organisations régionales des droits de l'homme et par un certain nombre d'instances internationales, telles l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu; il peut être restreint en raison d'intérêts majeurs, publics et privés. Un test en trois parties a été élaboré, qui permet de peser la légitimité de telles restrictions.

La première condition requise est que toute restriction à la liberté d'expression soit inscrite dans la loi. Nul fonctionnaire, officier de police ou autre autorité ne doit pouvoir décider de son propre chef d'en restreindre la portée – d'où l'importance du rôle des parlementaires, qui sont les gardiens de la loi.

En second lieu, toute restriction doit poursuivre un objectif légitime. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'énumère qu'un petit nombre d'intérêts sociaux (comme la protection des droits et de la réputation d'autrui, la moralité publique et la sécurité nationale) jugés assez importants pour prendre le pas sur la liberté d'expression.

La troisième – et la plus importante – des conditions requises est qu'une restriction, quelle qu'elle soit, doit être considérée comme nécessaire, ce qui signifie, selon la jurisprudence, que ladite restriction ne peut être appliquée qu'en raison d'un besoin social pressant, que les mesures adoptées doivent être pertinentes et efficaces, qu'elles ne doivent porter atteinte à ce droit que le moins possible, être soigneusement conçues de manière à ne protéger qu'un seul intérêt légitime particulier, et que les avantages escomptés de ces mesures sont proportionnels à l'atteinte causée à la liberté d'expression.

La garantie de la liberté d'expression des parlementaires ne saurait être traitée séparément de la nécessité plus générale de garantir le droit à la liberté d'expression de l'ensemble de la société. L'instauration généralisée d'une culture du respect de la liberté d'expression satisferait les vœux des parlementaires car, à de rares exceptions près, le régime général est assez complet pour répondre à leurs besoins. En fait, vu l'importance de leur fonction, les parlementaires n'ont pas seulement des droits, mais aussi des responsabilités particulières à cet égard, notamment en matière de diffamation, puisqu'ils se trouvent dans l'obligation de tolérer la critique.

L'exception la plus notable au régime général concerne l'immunité parlementaire, dont la portée varie selon les pays, mais qui requiert à tout le moins que les parlementaires bénéficient d'une protection absolue quant aux déclarations qu'ils sont amenés à faire au parlement et dans les différents organes parlementaires. L'objet de cette protection est de garantir l'intégrité et l'efficacité d'une instance démocratique majeure, et non de protéger ses membres à titre individuel. Si, chaque fois qu'ils prennent la parole, les parlementaires devaient se préoccuper des possibles conséquences d'ordre juridique, cela entraverait leur faculté de s'exprimer. Et c'est pour protéger cet intérêt social primordial que l'on tolère les injures, voire les déclarations fallacieuses des parlementaires. Il appartient toutefois aux parlementaires d'user de ce droit de manière responsable et de s'abstenir de proférer délibérément des propos injurieux, diffamatoires ou haineux. Cette protection s'étend aussi aux témoins entendus à l'occasion de débats parlementaires; elle devrait également s'étendre à la relation impartiale et fidèle de ces débats, même dans les cas où des propos diffamatoires ont été tenus. Il a été fait mention de la règle quelque peu ridicule en vertu de laquelle un parlementaire peut faire une déclaration à l'intérieur du parlement, mais pas sur les marches du parlement. Le public a le droit d'être informé de façon aussi fidèle qu'impartiale de ce que ses représentants disent au parlement.

Abordant maintenant la question des relations entre les parlementaires et les médias, M. Mendel est d'avis que si les premiers ont besoin des seconds pour faire connaître leurs points de vue et leurs politiques, ces derniers, en revanche, ont besoin des parlementaires pour s'acquitter de leur obligation de faire rapport et de servir les intérêts du public. Toutefois, les tensions entre eux sont pratiquement inévitables. Il est capital que les parlementaires fassent preuve d'un certain degré de tolérance face aux critiques des médias et n'invoquent pas à tout bout de champ l'outrage au parlement. Il importe également que les médias aient facilement accès au parlement. À leur tour, ceux-ci ont l'obligation morale et professionnelle – et parfois même l'obligation légale – de respecter l'autorité et le rôle du parlement, ainsi que la vie privée et la réputation des parlementaires.

M. Miklos Haraszti, Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

M. M. HARASZTI (Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), intervenant) déclare que l'OSCE travaille actuellement avec 55 parlements à la mise en œuvre de réformes novatrices, qui se font attendre depuis longtemps en matière de liberté d'expression. Chaque année, à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, les rapporteurs sur la liberté d'expression des Nations Unies, de l'Organisation des États américains (OEA), de l'OSCE et, plus récemment, de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, ont publié des déclarations de principe pouvant servir de droit indicatif et assister les parlements dans leur tâche.

Les parlements qui attachent de l'importance à la liberté d'expression doivent en même temps user de modération. D'autre part, l'exercice d'une certaine retenue proactive est le lot courant des démocraties. Cela requiert des modifications structurelles, l'établissement de nouvelles institutions et la promotion de circuits d'information privilégiant la pluralité d'opinions. La progression d'un tel pluralisme varie grandement entre les 55 démocraties membres de l'OSCE.

La télévision, qui est aujourd'hui, pour la plupart des gens, le principal moyen d'information, est – paradoxalement – le moins pluraliste d'entre eux. Dans nombre de nouvelles démocraties, la télévision

reste largement entre les mains du gouvernement, la plupart de ces pays ayant hérité de la propriété de tous les moyens de communication. Il est du devoir du législateur d'instituer des réformes et de faire de la télévision d'État un service public indépendant, capable d'offrir aux citoyens des informations politiques exactes, impartiales et objectives. Le droit européen exige aujourd'hui de la télévision publique qu'elle diffuse des informations objectives. Les parlements devraient aussi promouvoir la privatisation d'une bonne part des fréquences de radiodiffusion et la délivrance de licences aux chaînes de télévision privées financées par la publicité plutôt que par une redevance. C'est-là une tâche difficile car ces organismes seraient moins astreints à l'obligation légale de diffuser des informations objectives.

La presse écrite est bien plus pluraliste que la télévision dans les nouvelles démocraties, mais elle reste faible en raison de la pérennité d'une presse d'État. Aucune des anciennes démocraties ne s'est dotée de lois contre la propriété des organes de presse par l'État car cela n'existe pas chez elles, dans la mesure où ni les contribuables ni les journalistes ne sont prêts à tolérer un changement du régime de propriété des organes de presse, chaque fois qu'un nouveau dirigeant prend le pouvoir. La privatisation ne pourra pas se faire du jour au lendemain, mais il faudrait à tout le moins empêcher les pouvoirs publics de pratiquer la discrimination à l'encontre d'une presse écrite indépendante depuis peu et encore fragile.

L'accès à l'information est un droit fondamental des parlementaires, qu'on ne peut concrétiser qu'en accordant le même droit au grand public et aux journalistes.

Les parlements se préoccupent au premier chef des restrictions à la liberté de parole fondées sur le contenu. Les parlementaires doivent s'attaquer énergiquement aux problèmes de l'incitation à la haine, de la protection des minorités et de la nécessité de ménager les sensibilités religieuses, mais sans juguler pour autant la liberté d'expression.

On voit souvent dans la lutte contre le terrorisme une dimension moderne de la défense des intérêts nationaux. La question se pose donc de savoir si la société doit être protégée contre toute propagande en faveur du terrorisme, ou contre le terrorisme lui-même, par l'imposition de restrictions à la liberté de parole.

Tous les parlements se trouvent confrontés à l'épineux problème consistant à réglementer l'Internet, moyen de communication planétaire et hôte de nombre de nouveaux médias, sans pour autant porter atteinte à la liberté d'expression.

Débats

PORTEE ET LIMITES DE LA LIBERTE D'EXPRESSION : SYNTHÈSE JURIDIQUE ET PERSPECTIVE PARLEMENTAIRE

“La liberté d'expression confère aux parlementaires une lourde responsabilité.”

M. Kinsella, Canada

M. N. KINSELLA (Canada, Sénateur, membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne, intervenant) déclare qu'en son paragraphe 3, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que le droit à la liberté d'expression entraîne des devoirs et responsabilités particuliers.

Il s'ensuit, selon lui, que la liberté d'expression consentie à l'institution du parlement confère aux parlementaires une lourde responsabilité dès lors qu'ils en font usage.

Quant aux nouvelles frontières de la liberté d'expression, M. Kinsella aimerait en savoir davantage sur l'incidence du flux accru d'informations relatives au parlement désormais disponibles sur l'Internet et ses nouvelles technologies connexes.

M. B. SOUILAH (Algérie) souligne l'importance de la modération, tant de la part de ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression que de la part des parlementaires. Toute question grave doit être traitée avec sérieux et circonspection. Nul n'opérant dans le vide, chacun doit agir sur la base des dispositions légales en vigueur et en vue d'objectifs licites. En même temps, il ne faut pas se faire de l'immunité parlementaire une conception étriquée, mais bien plutôt l'envisager dans la perspective élargie du rôle des parlementaires comme représentants du peuple et défenseurs de ses intérêts. Tout progrès sur la voie de la liberté d'expression, dans les limites fixées par le droit interne et le droit international, sert invariablement les intérêts supérieurs de la société tout entière.

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19, intervenant) déclare qu'il faut clairement distinguer entre les restrictions juridiques apportées à la liberté d'expression, d'une part, et la notion de devoirs et responsabilités d'ordre professionnel ou moral, de l'autre. La portée des restrictions juridiques est clairement limitée par le test en trois parties déjà cité; quant aux responsabilités d'ordre professionnel, les parlementaires ne sont pas seulement tenus de s'en acquitter au regard de la loi, ils doivent aussi en rendre compte à leurs électeurs. Qui plus est, les parlementaires se doivent d'apprendre à tolérer la critique. Et si, sur le plan juridique, l'immunité parlementaire doit être absolue, ils ne faut pas que certains parlementaires en fassent un usage abusif, par exemple en diffamant délibérément leurs collègues devant le parlement.

M. M. HARASZTI (Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), intervenant) dit qu'en sa qualité d'ancien parlementaire, il sait bien qu'il y a une différence entre les critiques – même sévères – proférées par des adversaires, et qui doivent être tolérées, et la distorsion, voire le travestissement criminel des faits auxquels se livrent certains journalistes. La question qui se pose est de savoir si l'engagement de poursuites devant un tribunal pénal a quelque chance d'amener les médias à un comportement plus professionnel. Il a le sentiment que, dans la plupart des cas, c'est peu probable.

Les usagers de l'Internet qui se servent de moteurs de recherche se trouvent confrontés, à chaque consultation, à une avalanche de faits et d'opinions. Cependant, de nombreux États, même des démocraties bien établies, envisagent aujourd'hui la possibilité de restreindre la portée des moteurs de recherche, parfois en réponse à des initiatives civiles, afin d'éliminer du web les contenus criminels, offensants et autres sites indésirables. Si, partout dans le monde, les parlements considèrent, par exemple, comme un crime la pornographie mettant en scène des enfants, ils sont profondément divisés, en revanche, dans leurs attitudes face aux propos haineux. Si, dans le passé, le problème de l'incitation à la haine a été traité à l'échelon interne, avec l'arrivée de la télévision par câble et de l'Internet, l'action nationale ne suffit plus. De vives querelles opposent à ce sujet certains pays européens et les États-Unis, les premiers souhaitant imposer des restrictions fondées sur le contenu, même sur l'Internet, et les seconds cherchant à traiter le problème via les contrôles exercés par la société ou par les moyens que fournit l'Internet lui-même. Les parlements devraient se pencher sur ces questions et distinguer, par exemple, entre les différents types de contenus jugés indésirables. À titre d'illustration, la société Google dispose de nombreux sites de recherche

“La liberté de parole est la pierre angulaire de la démocratie, puisque la vérité ne peut surgir que des joutes oratoires qui marquent le débat démocratique.”

M. Matuet, Soudan

locaux qui tendent à respecter les sensibilités nationales en termes de contenu. User d’une même approche avec la presse écrite, la radio et la télévision serait considéré comme de la censure, mais Google, société privée, est libre de filtrer les résultats de la recherche.

M. A. T. MATUET (Soudan) dit que les individus doivent pouvoir librement exprimer leurs opinions en public sans être inquiétés, et donc pouvoir critiquer aussi la politique de leur gouvernement. La liberté de parole est la pierre angulaire de la démocratie, puisque la vérité ne peut surgir que des joutes oratoires qui marquent le débat démocratique. Dans les pays où le statu quo semble inexpugnable, l’opposition se voit contrainte de passer dans la clandestinité. Toutefois, le droit à la liberté d’expression n’est pas absolu; il est soumis aux lois sur la diffamation écrite ou verbale, le blasphème et la sédition. Les individus ne sont pas libres d’insulter autrui, d’inciter à la haine entre communautés ou à l’inimitié de classe, ou de prôner le renversement du gouvernement ou le bouleversement de l’ordre social par la violence. L’article 32 de la Constitution soudanaise garantit le droit à la liberté d’expression des parlementaires, à l’intérieur comme à l’extérieur de l’Assemblée nationale. Les débats de l’Assemblée sont retransmis par la télévision et, sur place, les citoyens peuvent y assister depuis la galerie réservée au public.

M. A. BORGINON (Belgique) conteste le point de vue selon lequel il est ridicule de distinguer entre les propos tenus à l’intérieur du parlement et à l’extérieur. Il ne faut pas confondre entre le droit du public d’être informé de ce qui se dit dans l’enceinte du parlement et la question de savoir si l’immunité parlementaire doit être étendue au-delà des limites du parlement. En Belgique, des comptes rendus détaillés des séances plénières et de commission sont publiés et le grand public a accès à 95 pour cent du contenu des séances, ainsi qu’aux enregistrements sonores et vidéo, de même qu’à leur rediffusion sur l’Internet. Les journalistes sont en mesure de citer textuellement les propos des parlementaires. M. Borginon admet toutefois que dans les pays où l’accès à l’information n’est pas aussi généralisé, les parlementaires devraient pouvoir répéter leurs déclarations en dehors de l’enceinte du parlement. D’un autre côté, étendre indûment la portée de l’immunité parlementaire comporte le risque de restreindre les droits ou les libertés d’autres membres de la société.

M. E. GUIRIEOULOU (Côte d’Ivoire) prie M. Mendel de bien vouloir expliquer ce qu’il entend par “besoin social pressant” susceptible de justifier, le cas échéant, des restrictions à la liberté d’expression, étant donné qu’il serait facile, à son avis, d’abuser de telles justifications.

M. Borginon a reconnu que tous les pays n’étaient pas en mesure d’offrir un accès généralisé aux informations relatives aux débats parlementaires. Dans de tels cas, les parlementaires ont le devoir, non seulement d’informer le grand public de la teneur de ces débats, mais aussi d’expliquer les positions qu’ils

“Les parlementaires devraient plutôt chercher à établir des mécanismes propres à garantir l’indépendance des médias, quelles que soient leurs sources de financement”

Mr. Guirieoulou, Côte d’Ivoire

ont prises sur certains sujets. S'ils ne pouvaient compter sur leur immunité parlementaire, leur capacité de tenir les électeurs informés se trouverait considérablement amoindrie.

M. Guirieoulou se demande si la liberté d'expression dépend dans tous les cas de ceux qui contrôlent les médias. M. Haraszti a rappelé que dans les démocraties plus anciennes, la presse écrite n'appartenait plus à l'État. Il souligne toutefois que dans nombre de pays en développement, l'État s'est vu contraint de se charger de la publication de journaux et de revues, car les sociétés éditrices n'étaient pas rentables. Il est donc peu judicieux d'adopter en la matière une position dogmatique. Les parlementaires devraient plutôt chercher à établir des mécanismes propres à garantir l'indépendance des médias, quelles que soient leurs sources de financement.

M. M. JUREK (Pologne) souligne l'égle importance des dispositions légales régissant la liberté d'expression et des conditions sociologiques prévalant dans chaque pays; il se demande notamment dans quelle mesure la relation par les médias des faits et gestes concernant les membres du gouvernement et de l'opposition est équilibrée. Forum privilégié du débat politique démocratique, les médias devraient être largement ouverts dans tous les pays.

“Si la privatisation des médias d'État sert les amis de gens haut placés, il y a de fortes chances pour que les médias en question soient encore plus inféodés au gouvernement que les anciens médias d'État, qui étaient soumis à des normes juridiques contraignantes.”

M. Jurek, Pologne

La paix sociale se trouve gravement compromise non seulement quand certains journalistes diffament les politiciens, mais – ce qui est plus grave encore – quand le gouvernement orchestre des campagnes médiatiques à l'encontre de certains hommes politiques, comme ce fut le cas au Bélarus post-communiste, où le gouvernement de la dictature fut à l'origine d'une campagne de dénigrement dirigée contre l'opposition démocratique. Dans de tels cas, les prétendues garanties juridiques n'étaient que poudre aux yeux. Qui plus est, si la privatisation des médias d'État sert les amis de gens haut placés, il y a de fortes chances pour que les médias en question soient encore plus inféodés au gouvernement que les anciens médias d'État, qui étaient soumis à des normes juridiques contraignantes. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est n'ont pas été construites sur des sols vierges; elles ont été édifiées sur les fondations de sociétés totalitaires et nombre d'institutions sont encore marquées par les anciennes habitudes et les vieux préjugés.

Mr. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19, intervenant) se dit troublé par les déclarations de certains orateurs, selon qui la liberté d'expression est pleinement protégée par leur législation nationale. Dans son propre pays, le Canada, de nombreuses décisions de justice ont été prises au cours des 10 dernières années, selon lesquelles les lois nationales ou les actes de certains fonctionnaires avaient contrevenu à la liberté d'expression garantie par la Constitution. Selon lui, tous les pays évoluent vers des formes de démocratie plus avancées et plus concrètes. De même, les valeurs culturelles et le degré d'acceptation des critiques sont, eux aussi, en pleine évolution. En outre, à moins d'être surveillés en permanence, les gouvernements tendront invariablement à contrôler l'expression des opinions.

“L’indépendance de la radiodiffusion publique est une question complexe et les élus ont le devoir professionnel de concevoir un système en vertu duquel les nominations au conseil d’administration des chaînes publiques de radiodiffusion et celles des membres de l’autorité de tutelle et des commissaires à l’information se feraient de manière à garantir, à la fois, leur indépendance et leur obligation de rendre des comptes au public.”

M. Mendel, Article 19

L’orateur n’entendait nullement suggérer tout à l’heure que les parlementaires doivent être couverts par leur immunité pour tout ce qu’ils disent hors de l’enceinte du parlement, mais seulement qu’ils avaient droit à la relation impartiale et fidèle des propos tenus. Si un membre du parlement abuse de ce privilège pour diffamer un collègue et répète les mêmes propos offensant ailleurs, en partant d’un principe qu’il est couvert par son immunité, le critère de “relation impartiale et fidèle” n’est visiblement pas respecté.

Les divers moyens de diffuser les informations concernant le parlement, comme les enregistrements audio ou vidéo, sont bénéfiques et devraient être encouragés. Toutefois, pour le citoyen ordinaire, la presse écrite et les médias de radiodiffusion restent le meilleur moyen d’avoir un réel accès à la relation impartiale et fidèle des débats parlementaires.

Les stations de radiodiffusion commerciales ne sont évidemment pas exemptes de parti-pris et n’échappent pas aux influences. Qui plus est, dans certains pays la limitation de la diversité imputable aux médias privés constitue un plus grand risque que les menaces du gouvernement. L’indépendance de la radiodiffusion publique est une question complexe et les élus ont le devoir professionnel de concevoir un système en vertu duquel les nominations au conseil d’administration des chaînes publiques de radiodiffusion et celles des membres de l’autorité de tutelle et des commissaires à l’information se feraient de manière à garantir, à la fois, leur indépendance et leur obligation de rendre des comptes au public.

Pour ce qui est du Bélarus, le Conseil de l’Europe et d’autres instances ont reconnu que les lois de ce pays sur la liberté d’expression n’étaient pas en conformité avec la Constitution, ni avec les normes internationales. Lorsque le système juridique tout entier d’un pays se trouve en décalage par rapport aux normes internationales, notamment en ce qui concerne l’indépendance de son système judiciaire, il lui manque le fondement qui permettrait de garantir le respect de la liberté d’expression.

Dans le cas des pays en transition, il convient, avant que de pouvoir s’engager sur la voie de la démocratie, de s’attaquer d’emblée à une série de questions complexes liées au contexte historique et à une culture politique caractérisée par le secret et le refus de toute critique.

En évoquant un “besoin social pressant”, M. Mendel voulait parler des restrictions légitimes à la liberté d’expression prévues par le Pacte international, et qui concernent les droits et la réputation d’autrui, la sûreté nationale, l’ordre public, la morale publique et la santé publique. Les critères de nécessité et de proportionnalité réduisent encore la portée de ces restrictions.

M. M. HARASZTI (Représentant sur la liberté des médias de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), intervenant) déclare que l’accès à une pluralité d’informations est la condition clef de la liberté d’expression. La question de savoir qui possède les médias se pose avec moins

“Une télévision publique fiable requiert par conséquent un pluralisme programmé; le législateur devrait également faciliter le pluralisme externe en prévoyant un nombre minimum de sources d’information indépendantes. On peut, certes, exiger des médias qu’ils fassent preuve d’indépendance et de professionnalisme, mais on n’y parviendra que si le pluralisme est de règle à l’extérieur.”

M. Haraszti, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

d’acuité dans les cas où la diversité des propriétaires permet d’escompter l’expression d’opinions variées. Il ne nie pas, cependant, que les gouvernements de certains pays soient investis d’une double responsabilité : veiller à institutionnaliser le pluralisme des médias par une bonne loi sur la privatisation et, en même temps, pour servir le bien public, consacrer des fonds à la création d’une presse viable.

Il y a vingt ans, les États-Unis étaient le seul pays du monde où toutes les stations de radiodiffusion appartenaient à des opérateurs privés et il fallut attendre les années 80 pour que l’Europe occidentale autorise les chaînes de télévision commerciale. Dans la plupart des pays, la progression actuelle de la privatisation est due, pour une bonne part, à la demande du public. La situation idéale serait sans doute un système mixte, associant une télévision d’État, reconvertie en télévision publique véritablement indépendante, et des chaînes pluralistes de télévision privée. Le processus de privatisation doit, bien évidemment, être indépendant des intérêts financiers de l’État.

Une télévision publique fiable requiert par conséquent un pluralisme programmé; le législateur devrait également faciliter le pluralisme externe en prévoyant un nombre minimum de sources d’information indépendantes. On peut, certes, exiger des médias qu’ils fassent preuve d’indépendance et de professionnalisme, mais on n’y parviendra que si le pluralisme est de règle à l’extérieur.

L’époque est révolue où la télévision ne transmettait que sur des fréquences terrestres, chaque pays n’ayant accès qu’à un nombre limité de fréquences. L’ère du numérique a permis de multiplier le nombre des fréquences; elle a également amené dans son sillage une vraie indépendance des radiodiffuseurs, hors de toute ingérence de l’État. La radiodiffusion devient une activité analogue à la publication d’un journal et ne requiert qu’une simple formalité d’enregistrement.

M. U. REINSALU (Estonie) dit que la liberté d’expression est étroitement liée à la liberté d’entreprise et de commercialisation. De nombreux pays ont déjà imposé des restrictions à la publicité en faveur des cigarettes et de l’alcool, limitant ainsi, dans une certaine mesure, la liberté du public d’être informé. Aux États-Unis, l’envoi de messages publicitaires importuns ou “pourriels”, qui représente deux messages sur douze (16,6%), peut donner lieu à des poursuites pénales. Au cours des années à venir, les parlements devront, à n’en pas douter, débattre du droit d’accès à l’Internet comme droit fondamental. Lors des prochaines élections générales en Estonie, les électeurs pourront voter par l’Internet. Toute atteinte à leur droit de vote par ce procédé pourra être traitée comme un délit pénal.

Tout citoyen devrait pouvoir porter plainte devant une cour ou un conseil constitutionnel au sujet des limitations apportées par la loi à leur liberté d’expression; cette cour devrait avoir compétence pour conclure à l’inconstitutionnalité de telles restrictions lorsqu’elles ne sont pas fondées en droit, ou quand la législation en vigueur ne protège pas le droit à la liberté d’expression.

Bien que toute limitation à la liberté d'expression doive théoriquement être fondée en droit, il y a peu de chances que ce principe soit respecté dans la pratique, par exemple dans le cas des fonctionnaires, ou bien quand il s'agit de la liberté d'expression des enfants ou des organisations religieuses. Le médiateur parlementaire devrait être instruit de la nécessité de surveiller ces zones grises et de promouvoir une interprétation extensive de la notion de liberté d'expression.

En ce qui concerne le pluralisme et le nécessaire équilibre entre les médias, il va falloir se pencher sur une question qui a grandement aidé à façonner les esprits : celle du pluralisme à l'ère des médias planétaires. L'une des principales difficultés auxquelles les parlements vont se trouver confrontés tiendra à la nécessité de réglementer des médias souvent partiaux, qui, en raison de tendances monopolistiques, exercent une influence planétaire.

Mme A. M. MENDOZA DE ACHA (Paraguay) déclare que la liberté d'expression dont jouissent les médias du Paraguay pourrait être plus justement qualifiée de "libertinisme". Il y a 15 ans, son pays est sorti d'une période de dictature pendant laquelle la presse s'est trouvée totalement muselée. En réaction, on déplore aujourd'hui les excès de certains professionnels des médias, qui ne témoignent pas du moindre respect pour la vie privée des parlementaires. Il est donc important de veiller à ce que dans une culture prônant la liberté d'expression ce respect soit préservé.

Que les médias appartiennent au secteur public ou au secteur privé ne semble pas faire une grande différence. Au Paraguay, par exemple, certains médias privés servent des intérêts économiques et politiques puissants et les informations qu'ils diffusent sont falsifiées. Pour éviter que des situations de conflits ne se produisent, le législateur se doit de donner un cadre à la liberté d'expression.

M. S. ALI RIYAZ (République islamique d'Iran) déclare que son pays a élaboré une bonne loi sur les libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression des parlementaires, fondée sur les principes fondamentaux de l'Islam. Les clauses de la Constitution adoptée à l'issue de la révolution islamique ont établi des fondements solides permettant la liberté d'expression de tous les secteurs du gouvernement, dont le législatif. En sa qualité de membre du parlement, M. Ali Riyaz bénéficie d'une pleine protection juridique; il est libre de s'exprimer sur tous les sujets, de critiquer les ministres et les autres membres de l'exécutif et de demander des éclaircissements, sans aucune ingérence. Toutes les séances du parlement sont diffusées en direct à la radio. Les parlementaires peuvent transmettre leurs réponses aux demandes de renseignements par l'intermédiaire des médias ou par celui du président de l'Assemblée consultative islamique. Le parlement traite avec quelque 80 correspondants de presse représentant toutes les convictions politiques. La salle des délibérations comporte une galerie spécialement réservée au public et aux membres de la presse.

M. A. R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, intervenant) se préoccupe de savoir si les parlements, en particulier les parlements africains, sont suffisamment conscients des normes internationales en matière de droits de l'homme, en général, et plus particulièrement des normes régissant la liberté de parole. L'existence de lois restreignant la liberté d'expression pour diverses raisons montre bien que tel n'est pas le cas. S'il est encourageant de noter que certains parlements africains se sont aujourd'hui dotés d'un comité des droits de l'homme, leur impact et celui des ministères des droits de l'homme existants reste encore douteux.

Pour ce qui est de la reconversion des chaînes de télévision d'État en chaînes privées indépendantes, M. Chigovera rappelle que pour les pays en développement, le médium principal reste encore la radio, de sorte qu'il faudrait également s'intéresser à la reconversion des stations de radio d'État.

M. G. FODOR (Hongrie) déclare que la liberté d'expression est le plus fondamental des droits de l'homme, celui assurément que craignaient le plus les anciens régimes communistes d'Europe de l'Est. Les premiers gouvernements démocratiquement élus dans les années 90 ont hérité de cette crainte et ont cherché à contrôler les médias. La privatisation a, certes, modifié la situation, mais, comme certains orateurs l'ont déjà dit, la question cruciale est de savoir si les médias privés ont ou non des liens avec le gouvernement. Autre thème de réflexion important : dans les nouvelles démocraties, certains propriétaires de médias craignent de diffuser des informations politiques car ils s'inquiètent des conséquences possibles, de sorte qu'ils s'en tiennent à la diffusion de nouvelles insignifiantes ou dérisoires. M. Fodor se demande quelles mesures les parlements pourraient prendre pour s'attaquer à ce problème.

M. J. CORRAL JURADO (Mexique, sénateur, intervenant) dit qu'il s'accorde avec M. Haraszti : l'indépendance des médias est effectivement fonction du pluralisme; mais en retour, le pluralisme dépend de la concurrence économique et de l'imposition de limites au nombre de médias possédés, fût-ce au titre d'une prise de participation croisée, que ces médias appartiennent au secteur public ou au secteur privé. Le régime juridique régissant l'octroi de licences d'exploitation joue à cet égard un rôle capital. Nombre de systèmes discrétionnaires appliqués pour l'octroi des licences reviennent à exercer un contrôle indirect – voire des pressions – sur les médias, au détriment de la liberté d'expression.

L'actuel processus de numérisation signale la fin de la télévision fondée sur la diffusion de signaux analogiques et ouvre la porte à une variété de chaînes sans précédent. Les règles relatives à la redistribution des fréquences de radio de télévision devront être conçues de manière à garantir un libre accès à l'information, via un accès équitable au spectre de fréquences. Malheureusement, les pratiques de distribution peu démocratiques en usage jusqu'ici font qu'un nombre disproportionné de fréquences se trouvent entre les mains de diffuseurs puissants.

M. M. S. HERZALLAH (Algérie) déclare que la lutte pour instaurer la liberté d'expression est un combat permanent. Celui de l'Algérie a commencé sous le régime colonial français. De nombreux journaux reflétant une grande diversité d'opinions politiques et religieuses parurent à cette époque; plusieurs centaines furent créés, et des centaines fermés par les autorités françaises. De ce fait, le pluralisme a survécu et la lutte pour la liberté d'expression s'est poursuivie, même sous le système du parti unique instauré après l'indépendance. Lorsqu'il fut remplacé par le multipartisme, en 1989, les médias, publics et privés, purent prospérer une fois de plus, en dépit des restrictions imposées vers la fin des années 90 au nom de la sûreté de l'État, en raison de l'essor de mouvements terroristes violents. Le pays compte aujourd'hui un grand nombre de journaux et de revues, dont beaucoup appartiennent à des entrepreneurs privés, et la loi prend inmanquablement la défense des journalistes quand leur droit à la liberté d'expression risque d'être violé. Les liens qu'entretiennent le parlement et les médias en Algérie sont chaleureux et amicaux, puisque les journalistes sont considérés comme des médiateurs permettant de faire connaître au grand public les opinions de ses élus.

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19) déclare que la liberté d'expression commerciale est un élément constitutif important de la liberté d'expression. Cependant, les instruments internationaux considèrent qu'elle mérite une moindre protection que l'expression de points de vue politiques.

Il faut établir une distinction entre les restrictions à la liberté d'expression imposées par des personnes privées – celles, par exemple, que les parents imposent à leurs enfants – et celles qui sont imposées par l'État. Dans ce dernier cas, il ne doit subsister aucune zone d'ombre.

Pour sa part, M. Mendel ne croit pas que le pluralisme soit fonction du nombre de canaux ou de chaînes disponibles. En fait, il a même découvert en quittant Londres, où il ne recevait que cinq chaînes de télévision, pour le Canada, où il peut désormais choisir entre plus de cent, que son accès à la diversité médiatique était désormais moindre. Car ce qui compte, c'est la diversité des contenus, notamment dès lors qu'il s'agit d'opinions politiques. Favoriser cette diversité est une véritable gageure. Les médias commerciaux menacent sérieusement le pluralisme et l'on ne peut contrecarrer ces menaces comme on le fait des pressions d'ordre politique. L'un des moyens de garantir la diversité est d'instaurer un cadre réglementaire strict. Au Royaume-Uni, par exemple, l'instance de réglementation exerce un contrôle très strict sur les radiodiffuseurs, notamment en n'octroyant de licences qu'aux opérateurs qui privilégient la diversité dans les grilles de programmes et les contenus. Toutefois, dans un contexte où l'autorité de tutelle n'est pas indépendante du gouvernement, ce type de pouvoir peut servir à mettre la diversité en péril.

À propos du respect de la vie privée des parlementaires, il faut savoir que le Premier ministre du Royaume-Uni, Tony Blair, a intenté une action auprès de la commission britannique chargée d'instruire les plaintes pour immixtion dans la vie privée de ses enfants et qu'il a gagné son procès. Dans une autre affaire, le journal *The Guardian* a publié des allégations de corruption visant le Ministre de la défense de l'époque, Jonathan Aitken; celui-ci a poursuivi le quotidien devant les tribunaux. Vu la nécessité de protéger la confidentialité de ses sources d'information, *The Guardian* ne gagna son procès que par chance. Le Ministre, quant à lui, fut condamné pour faux témoignage. La question cruciale de savoir si le respect de la vie privée des personnes ressortit à l'intérêt public a été, au bout du compte, tranchée par les instances de contrôle et par les tribunaux. La notion d'intérêt public est si vaste et si complexe qu'elle défie toute définition. En règle générale, la société se fie à l'instinct et au bon sens des journalistes.

M. Mendel convient qu'il est besoin de mieux sensibiliser les citoyens à l'importance des droits de l'homme, par exemple au droit à la liberté d'expression dans les parlements africains. Ce n'est que lorsque les élus prennent conscience des conséquences de la liberté d'expression qu'ils peuvent agir en vue de faire promulguer les lois requises. Qui plus est, ce n'est que lorsque la société civile dans son ensemble comprend la teneur de ces droits que l'on peut réussir à les garantir dans la pratique.

M. M. HARASZTI (Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), intervenant) dit que les tribunaux indépendants et les organes d'autorégulation qui veillent au respect de l'éthique professionnelle parmi les journalistes ont presque invariablement conclu que, contrairement à ce que les hommes politiques aiment à penser, un trop-plein d'information sert mieux les intérêts du public que son rationnement. D'un autre côté, la presse à sensation dépasse souvent les limites de ce qui est considéré comme acceptable.

Ses remarques antérieures sur la reconversion des chaînes de télévision d'État en chaînes privées indépendantes valent également pour les stations de radio.

Reprenant l'argument selon lequel un pluralisme externe tend, dans la pratique, à priver le public de sources d'information fiables, M. Haraszi déclare qu'il n'a jamais été dans son intention de suggérer que le pluralisme ne pouvait être garanti que par l'accès au plus grand nombre possible de moyens de diffusion. Ce dont il est besoin, c'est d'un nombre minimal de sources d'information offrant une véritable variété, et il appartient à chaque parlement de décider, compte tenu du contexte national et des conditions du marché local, du meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Aucun moyen de diffusion des médias n'est véritablement indépendant. La radiodiffusion publique, dont le cahier des charges comporte l'obligation de relater les faits de façon loyale et impartiale, diffuse assurément des informations de qualité, mais il a

bien fallu lui adjoindre des chaînes commerciales, au risque de les voir se lancer dans les ragots et la chasse aux scandales. Dans tout pays libre, il existe un petit nombre de quotidiens et d'hebdomadaires de qualité.

Dans les pays où le passage à l'ère numérique a multiplié le nombre des moyens de diffusion, les parlements doivent faire preuve d'une grande vigilance pour empêcher la concentration excessive des médias et la domination du marché par une poignée d'opérateurs puissants. Les normes applicables à la liberté d'information requièrent, à la fois, une définition des marchés ciblés et une analyse allant au-delà de la réglementation anti-trust, afin de garantir le pluralisme externe, c'est-à-dire de parvenir au minimum voulu de moyens de diffusion.

Débats

DIFFAMATION : LE DROIT ET LA PRATIQUE

Mme Vesna Alaburić (Croatie), avocate

Ms. V. ALABURIC (Croatie, avocate, intervenante), déclare que le droit à la liberté d'expression est explicitement garanti par tous les principaux instruments des droits de l'homme, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En les ratifiant, les États sont convenus de mettre leurs lois et pratiques judiciaires en conformité avec ces instruments. Les progrès ont toutefois été lents dans de nombreux États, en particulier dans les pays post-communistes en transition, et il reste beaucoup à faire.

Le droit à la liberté d'expression n'est pas un droit de l'homme absolu ou illimité, dans la mesure où il peut se trouver en conflit avec d'autres intérêts légitimes – individuels et collectifs – qui méritent, eux aussi, d'être protégés dans une société démocratique. Cela revient à dire que tous ceux qui font des déclarations publiques assument certains devoirs et certaines responsabilités. Aux termes des conventions internationales, la liberté d'expression peut être soumise à des formalités, à des conditions, à des restrictions ou à des sanctions, comme prévu par la loi et selon ce qui est jugé nécessaire dans une société démocratique, pour protéger les droits ou la réputation d'autrui. Il est indispensable de trouver un équilibre entre des intérêts concurrents également légitimes, c'est-à-dire entre liberté d'expression et protection de la réputation, et de déterminer les normes juridiques applicables. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme traitant de la liberté d'expression, laquelle est garantie par l'article 10 de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (communément connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme), constitue un fondement solide pour la réalisation de ces objectifs. À ce jour, la Cour a prononcé quelque 200 jugements en rapport avec l'article 10, et dans plus de deux-tiers des cas elle s'est aperçue que les États contractants avaient porté atteinte au droit des citoyens à la liberté d'expression. Trois préalables fondamentaux et six normes juridiques découlant des jugements prononcés peuvent – et doivent – constituer la source faisant le mieux autorité dans ce domaine et servir de modèle aux législateurs et aux juges nationaux. En vertu du

premier préalable, la liberté d'expression est la règle, et sa limitation, au titre, par exemple, de la protection de la réputation, constitue la seule exception possible à cette règle; elle doit être strictement interprétée et appliquée avec prudence. Il s'ensuit que la liberté d'expression, telle que garantie par les conventions internationales, doit prendre le pas sur la protection des intérêts légitimes mentionnés au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce préalable est d'une importance capitale lors des actions en justice. En outre, la protection de la réputation n'est pas garantie par la Convention comme droit de l'homme distinct, mais comme but légitime pouvant justifier les restrictions imposées à la liberté d'expression. En second lieu, la liberté d'expression est la pierre angulaire de toute société démocratique et la condition première de son progrès et de l'épanouissement des individus. La liberté d'expression ne vaut pas seulement pour les informations ou idées qui sont favorablement accueillies ou jugées inoffensives, voire insignifiantes, mais aussi pour celles qui offusquent, choquent ou troublent l'État ou tout autre secteur de la population. En troisième lieu, les journalistes et les médias devraient jouir de plus de latitude en termes de liberté d'expression, c'est-à-dire d'une protection juridique étendue, en raison du rôle vital qui est le leur dans une société démocratique. Aux yeux de la Cour européenne, la presse a le devoir de transmettre – d'une manière conforme à ses obligations et responsabilités – des informations et des idées concernant des questions d'intérêt public, mais sans dépasser certaines limites, et le public, lui, a le droit de les recevoir (le fameux "droit de savoir" du public). La liberté d'expression des journalistes se traduit parfois par des exagérations ou des provocations, mais c'est ce qui permet à la presse d'être un "chien de garde au service du public", et toute restriction à cette liberté doit pouvoir être justifiée de manière convaincante.

La Cour a établi les six normes juridiques ci-après : 1) toute restriction apportée à une déclaration (même potentiellement diffamatoire) prononcée ou publiée dans le cadre de la libre circulation de l'information et d'un débat public sur la politique ou tout autre question d'intérêt public sera soigneusement examinée par la Cour et doit pouvoir être justifiée de manière convaincante; 2) la définition de ce que l'on appelle des critiques acceptables doit être plus large pour les hommes politiques agissant dans le cadre de leurs fonctions que pour les personnes privées. Personnalités en vue, les hommes politiques doivent faire montre d'un plus fort degré de tolérance à l'égard de la critique, a fortiori lorsqu'ils tiennent des propos pouvant prêter à controverse; 3) dans les cas de poursuites en diffamation, il convient de soigneusement distinguer entre la relation ou l'allégation de faits et les jugements de valeur ou opinions. Car si l'on peut prouver que des actes ont effectivement été commis, on ne saurait prouver la véracité d'un jugement de valeur. Les idées ou opinions ne sont ni vraies ni fausses. Il est donc impossible de se conformer à l'exigence selon laquelle on serait tenu de prouver qu'un jugement de valeur est vrai; toute tentative en ce sens porterait atteinte à la liberté d'opinion; 4) les propos diffamatoires à l'endroit de personnes dont le nom n'est pas cité, s'ils sont fondés sur des informations suffisamment fiables, y compris des "récits" et des "rumeurs", n'ont pas à être avérés s'ils sont assez semblables et nombreux pour qu'on ne puisse les considérer comme des mensonges, surtout s'ils sont rapportés ou publiés de bonne foi et dans l'intérêt du public; 5) l'article 10 de la Convention ne protège pas toutefois la divulgation d'informations accusant une personne d'avoir commis un crime, à moins que cette accusation ne soit étayée par des faits suffisants, et 6) la presse, lorsqu'elle contribue au débat public sur des questions présentant un intérêt légitime pour la société, devrait pouvoir se fier à la teneur des rapports officiels sans avoir à enquêter sur leur crédibilité, mêmes s'ils contiennent des informations susceptibles de nuire à la réputation de quelqu'un, faute de quoi, son rôle de chien de garde au service du public s'en trouverait fragilisé.

Ces normes juridiques sont également applicables à tous les cas de diffamation et devraient être intégrées à la législation civile et pénale interne. Les jugements rendus par la Cour européenne et les autres tribunaux contiennent les normes juridiques minimales relatives à la protection des droits de l'homme et des libertés; il n'est donc pas admissible que le corps législatif et les autorités judiciaires nationales ne puissent y satisfaire.

Du fait que telles autorités nationales ou certains individus au pouvoir ont abusé, notamment dans les pays en transition, des lois sur la diffamation à des fins illicites, quelques organisations non gouvernementales (ONG) qui prônent la liberté d'expression ont formulé un certain nombre de principes et de normes afin de protéger la liberté d'expression à un niveau supérieur. Les normes établies par l'article 19 en matière de diffamation se présentent comme suit : 1) les lois sur la diffamation ne doivent pas être utilisées pour empêcher la critique légitime des fonctionnaires ou la divulgation de leurs errements ou de leur corruption, ou pour protéger la réputation d'entités ou d'objets tels que l'État, la nation, les symboles religieux, le drapeau ou les insignes ou emblèmes nationaux; 2) il devrait être interdit aux organismes publics de toute sorte, y compris tous les services du gouvernement, d'entreprendre des actions en diffamation; 3) toutes les lois pénales sur la diffamation devraient être remplacées par des lois civiles appropriées. Dans l'intervalle, les lois en vigueur devraient veiller à ce que la charge de la preuve concernant tous les éléments de l'infraction incombe à la partie qui se juge diffamée; nul ne devrait être puni pour une diffamation relevant du pénal, à moins qu'il ne soit prouvé que les propos contestés sont faux et proférés dans l'intention évidente de nuire à la partie qui se prétend diffamée; les pouvoirs publics ne devraient prendre aucune part à l'ouverture de poursuites ni à l'action pénale intentée pour diffamation, quel que soit le statut de la personne concernée; enfin, les propos diffamatoires ne devraient pas être punis par des peines d'emprisonnement, des amendes excessives et autres sanctions pénales sévères; 4) la loi sur la diffamation ne devrait en aucun cas prévoir de protection spéciale pour les agents publics, quel que soit leur rang ou leur statut; 5) nul ne devrait pouvoir être sanctionné au titre de la loi sur la diffamation pour avoir exprimé une opinion; 6) l'objet principal d'un recours judiciaire pour propos diffamatoires devrait être de réparer le préjudice causé à la réputation du plaignant, non de punir les responsables de la diffusion de tels propos. Les mécanismes de recours devraient également comprendre des mesures librement consenties ou d'autoréglementation; 7) les tribunaux devraient privilégier le recours à des réparations autres que pécuniaires pour réparer tout préjudice causé à la réputation du plaignant par ces propos diffamatoires, et 8) il ne faudrait verser de réparation pécuniaire que dans les cas où il serait prouvé que les mesures non pécuniaires sont insuffisantes.

Il faudra du temps pour incorporer ces normes au système juridique national. En tout cas, l'adoption de la législation appropriée est nécessaire, mais pas suffisante : les normes s'instaurent dans la pratique. Le pouvoir judiciaire, principal garant de la suprématie du droit, doit trouver un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression et la nécessité de protéger la réputation des personnes. Plus vite les juges se familiariseront avec ces normes, plus vite elles pourront être appliquées dans tous les pays.

“La liberté d’expression est indispensable à la démocratie. Comparée à d’autres valeurs également légitimes consacrées par la Constitution, la liberté d’expression devrait être considérée par les parlements comme plus importante que les autres libertés, et reconnue comme étant leur fondement même.”

M. Haraszti, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

M. Miklos Haraszti, Représentant sur la liberté des médias de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

M. M. HARASZTI (Représentant sur la liberté des médias de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), intervenant) déclare qu’en sa qualité de représentant de la presse, il croit qu’il faut d’urgence créer dans tous les pays une ligue nationale de la presse. Quelle est la meilleure façon d’aborder les lois sur la diffamation ? Tous les défenseurs des droits de l’homme pensent que d’intenter des poursuites pénales en réponse à des écrits n’est pas forcément le meilleur moyen de traiter le problème de la diffamation, et que cela peut même aller à l’encontre du but recherché. Cela n’aidera en rien les journalistes à se montrer plus responsables ou à se comporter de façon moins irresponsable, c’est-à-dire moins partisane, diffamatoire ou offensante.

L’organisation de M. Haraszti préconise la dépenalisation de la diffamation – écrite ou orale – et des insultes. L’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme, fondement de la jurisprudence du Conseil de l’Europe et de la Cour européenne des droits de l’homme, permet les poursuites pénales pour des infractions constituant une atteinte à l’honneur, à la dignité et à la vie privée des personnes, y compris les atteintes aux valeurs et aux biens des parlementaires, mais n’autorise en aucun cas l’emprisonnement. En mainte occasion, la Cour a statué qu’une peine d’incarcération était, par définition, disproportionnée au préjudice causé à la dignité ou à l’honneur de quelqu’un, et que cela pouvait nuire à la liberté d’expression. D’aucuns, en revanche, estiment que l’incarcération est un bon moyen de répondre à la diffamation car elle fait peur. L’emprisonnement ne satisfait toutefois à aucun des critères susmentionnés : promouvoir la démocratie ou protéger la liberté d’expression. Le mandat de la Cour ne lui permet pas d’aller au-delà de ses décisions jurisprudentielles, ni d’engager les États à abroger des lois qui sont, par leur spécificité même, disproportionnées et nuisent à la liberté d’expression. Le droit civil prévoit des peines autres que l’incarcération. Si un organe voué à la défense des droits de l’homme considère que l’on ne peut proscrire le traitement pénal des insultes et de la diffamation orale ou écrite, proposer quelque chose d’équivalent à ce qu’offre le droit civil posera un problème en termes de suprématie du droit : pourquoi les États useraient-ils de deux instruments juridiques différents pour traiter d’un même délit ? À l’évidence, le seul droit civil permet de traiter adéquatement de tels délits, d’où la proposition de dépenaliser la diffamation. Près de 90 pour cent des cas de diffamation traités au pénal concernent la presse. La législation pénale sur la diffamation est essentiellement une loi sur la presse traitant de délits commis par la presse, principalement la presse écrite – celle des journaux et de l’Internet. Selon l’orateur, la diffamation ne devrait pas être simplement considérée comme une affaire relevant du pénal. La liberté d’expression est indispensable à la démocratie. Comparée à d’autres valeurs également légitimes consacrées par la Constitution, la liberté d’expression devrait être considérée par les parlements comme plus importante que les autres libertés, et reconnue comme étant leur fondement même ; et si

L'on peut user d'un autre instrument, le droit civil, par exemple, pour en traiter, c'est cette option qui devrait avoir la priorité.

En règle générale, ce sont les rédacteurs en chef, non les journalistes, qui sont visés par les lois sur la diffamation; celles-ci produisent alors sur le responsable de la rédaction un effet des plus fâcheux : l'autocensure. Ces lois n'ont généralement pas le même effet sur la presse à sensation, qui aime à se retrouver sous les feux des projecteurs à l'occasion d'une affaire pénale; poursuivis en diffamation, ses journalistes deviennent des causes célèbres et passent pour des héros persécutés.

Les lois sur la diffamation – écrite ou orale – et les insultes sont apparues au cours du XVIII^e siècle, époque où la presse à scandale, qui publiait de fausses nouvelles et nuisait aux intérêts matériels des personnes, était des plus lucratives. Elle prenait de préférence pour cibles des hommes d'affaires, mais jamais l'aristocratie ou la haute bourgeoisie. Avec le temps, ces lois commencèrent à viser les personnes parties à des différends d'ordre politique. De nos jours, les lois sur la diffamation visent des personnes qui ont commis ce délit, poussés, le plus souvent, par la passion politique. Dans nombre de nouvelles démocraties, les journaux jouent souvent deux rôles : celui de source d'informations et celui de porte-parole de l'opposition; ces journaux ne sont pas vraiment indépendants; ils sont souvent accusés de diffamation et de prises de position partisans.

La question de savoir si les membres du parlement doivent être ou non autorisés à punir d'emprisonnement ou de toute autre sanction pénale des personnes engagées dans un combat politique est un rude dilemme. Les parlementaires jouissant de l'immunité, ils ne jouent pas à jeu égal avec les autres membres de la société. Pour sa part, M. Haraszi n'est pas en faveur de telles sanctions, d'abord en raison de leur incidence généralement négative sur la liberté d'expression, mais aussi parce qu'il n'en voit guère les avantages. Il a échangé une correspondance avec les ministères des Affaires étrangères de plusieurs pays au sujet de l'incarcération de journalistes. Son organisation a compilé la matrice d'une base de données sur l'usage qui est fait des lois sur la diffamation écrite ou orale dans 55 pays de l'OSCE. La procédure liée à la prééminence du droit restreint de plus en plus la liberté de la presse; il arrive que le problème soit aggravé du fait que la magistrature est rien moins qu'indépendante. La plupart des démocraties de longue date ont renoncé à appliquer les lois pénales sur la diffamation et ont, par exemple, déclaré un moratoire sur leur renforcement ou publié des recommandations judiciaires conjointes aux fins de ne plus les appliquer. Pour lui, l'un de ses principaux objectifs est de convaincre les pays membres de l'Union européenne de rayer les lois sur la diffamation de leurs manuels de droit pour donner l'exemple aux autres démocraties, lancer une vague de dépenalisation et, au bout du compte, déférer les infractions incriminées aux tribunaux civils.

M. Serhij Holovaty, Président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

M. S. HOLOVATY (Président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, intervenant) remercie l'UIP de lui donner l'occasion de s'exprimer au nom de l'Assemblée, qui joue un rôle clef dans la promotion des normes européennes relatives aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme, et qui les a portées – notamment en ce qui concerne la peine de mort – à un niveau jamais encore atteint dans d'autres régions du monde. Grâce au Conseil de l'Europe, ce continent est aujourd'hui la seule région du monde à disposer d'instruments

“L’abolition des sanctions pénales pour diffamation ne suffit pas à garantir la liberté d’expression. Il faudra faire preuve de vigilance et veiller à ne pas annuler par d’autres mesures les effets positifs de cette dépénalisation, par exemple en accordant des réparations civiles excessives.”

M. Holovaty, Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe

uniques pour faire appliquer ses jugements : la Convention européenne des droits de l’homme et la Cour européenne des droits de l’homme, qu’il a créées. Dans un jugement qui a fait date dans les annales juridiques (*Handyside*, 1976), la Cour a reconnu que la liberté d’expression était un pilier essentiel de la société démocratique, fondé sur le pluralisme, la tolérance et la largeur de vues. La liberté d’expression ne vaut pas seulement pour les informations ou idées qui sont “favorablement accueillies ou jugées inoffensives ou insignifiantes” (c’est-à-dire politiquement correctes), mais aussi pour celles qui offusquent, choquent ou troublent l’État ou tout autre secteur de la population. Le public a besoin de la libre circulation de l’information pour pouvoir prendre position sur des questions d’ordre politique ou se faire une opinion sur ceux qui sont temporairement en charge de la formulation et de la mise en œuvre des politiques retenues. En outre, pour que la presse puisse jouer son rôle de chien de garde, encore faut-il que les journalistes puissent faire leur travail sans craindre l’emprisonnement ou toute autre sanction lourde.

Dans de nombreux pays, l’existence de lois pénales sur la diffamation pose un problème épineux. La portée de leur effet dissuasif sur les médias dépend de la mesure dans laquelle elles sont appliquées, mais le flou qui entoure les limites de la critique tolérable, associé au risque d’encourir de lourdes peines, est un facteur de dissuasion puissant, qui force les journalistes à pratiquer une autocensure préventive. C’est pourquoi de nombreux pays, dont la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Géorgie, la République de Moldova, l’Ukraine et les États-Unis d’Amérique, ont décidé de dépénaliser la diffamation. M. Holovaty a récemment coparrainé une résolution en ce sens à l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe afin de susciter une réflexion sur ce sujet. Toutefois, l’abolition des sanctions pénales pour diffamation ne suffit pas à garantir la liberté d’expression. Il faudra faire preuve de vigilance et veiller à ne pas annuler par d’autres mesures les effets positifs de cette dépénalisation, par exemple en accordant des réparations civiles excessives. Les journalistes publient des informations erronées qui peuvent causer de graves préjudices à des personnes, des entreprises ou des collectivités, soit par manque de professionnalisme, soit par malveillance; il est possible de traiter efficacement cet usage abusif de la liberté de parole sans recourir aux sanctions pénales ou aux réparations civiles. La meilleure solution est celle qui offre aux victimes de diffamation le soulagement le plus tangible, comme l’obligation de publier des excuses ou de rectifier des allégations fallacieuses ou mensongères. On pourrait toutefois envisager et justifier une exception à la règle dans les cas où de tels abus porteraient directement atteinte à des droits de l’homme jugés plus vitaux que la liberté de parole. Il se pourrait qu’un seul de ces droits prenne le pas sur la liberté de parole : le droit à la vie et à la dignité humaine, qui pourrait se trouver menacé par des incitations à la haine, et justifierait, en retour, la menace de sanctions pénales, encore que pas forcément celle d’un emprisonnement. L’orateur est d’avis qu’une récente recommandation de politique générale sur les législations nationales combattant le racisme et la discrimination raciale, adoptée par la Commission européenne contre le racisme et l’intolérance (CERI) a été trop loin; elle appelle à la pénalisation des insultes et des propos diffamatoires proférés en public contre une personne ou un groupe de personnes en raison de leur race, de leur couleur, de leur langue, de leur religion, de leur nationalité ou de leur origine ethnique, ainsi qu’à la pénalisation des déclarations publiques à visées racistes exprimant une idéologie

qui proclame la supériorité d'un groupe humain, ou qui rabaisse ou dénigre un autre groupe pour les mêmes motifs. En outre, il est préoccupant que de nouveaux droits, comme le droit à une bonne réputation, soient considérés comme des droits concurrents, à mettre en balance avec le droit à la liberté d'expression. Bien que la jurisprudence de la Cour européenne relative à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme considère que la réputation d'une personne est un élément constitutif de sa personnalité, donc un droit relatif à la vie privée protégé par cet article, il est nécessaire d'établir, au cas par cas, un équilibre entre les différents droits. Pour sa part, vu la hiérarchie des droits et des valeurs en jeu, M. Holovaty plaiderait en faveur du principe d'*in dubio pro libertate*.

Débats

DIFFAMATION : LE DROIT ET LA PRATIQUE

M. D. BEETHAM (Royaume-Uni, professeur, Centre des droits de l'homme de l'Université d'Essex) dit que lorsqu'on a affaire à un État qui opprime sa population, on a du même coup affaire à une entreprise privée oppressive et monopolistique. Si la diffamation était dépénalisée et relevait désormais du droit civil, ce sont les plus riches qui bénéficieraient de cette situation. Ainsi, le plus long procès de l'histoire de l'Angleterre (il a duré sept ans) a été intenté par la société McDonald dans l'espoir de faire taire deux personnes privées, selon qui les produits vendus par McDonald étaient nocifs pour l'environnement et la santé humaine. Une bonne part des activités relatives aux droits de l'homme et des arguments juridiques étaient dirigés contre l'État, puisque c'est l'État qui avait signé les conventions pertinentes; n'appartenant pas à la sphère politique, les entreprises privées pouvaient agir avec impunité. Bien que la Convention européenne offre des motifs de satisfaction, il faut également considérer le revers de la médaille : du fait de la mondialisation et de l'expansion du secteur privé, les entreprises privées ont acquis un énorme pouvoir, celui d'empêcher toute critique légitime de leurs activités ou de réduire au silence quiconque voudrait s'y employer. Ce n'est qu'après que certaines sociétés eurent fait faillite que l'on découvrit qu'elles s'étaient rendues coupables d'agissement répréhensibles, mais la peur d'un procès en diffamation avait fait taire toute critique.

M. O. FANTAZZINI (Brésil, membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants, intervenant), déclare qu'il s'accorde avec M. Holovaty et que les seuls droits qui puissent prendre le pas sur le droit à la liberté d'expression sont le droit à la vie et le droit à l'égalité. L'emprisonnement n'est donc pas un remède efficace à la diffamation. Il demande à M. Haraszi si le droit de réponse – pas forcément à la requête de la Cour – pourrait être invoqué pour s'assurer que la personne diffamée puisse donner sa propre version des faits. Le versement de réparations pour préjudice moral est un bon moyen d'obliger les sociétés et les médias à y réfléchir à deux fois avant que de publier des informations pouvant porter préjudice à quelqu'un.

M. A. R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, intervenant) souhaiterait obtenir des éclaircissements au sujet de l'opinion selon laquelle les atteintes à l'honneur et à la dignité des personnes ne devraient pas être passibles de peines d'emprisonnement. Indépendamment des considérations pécuniaires, l'impact de la diffamation varie selon les situations. L'inconvénient qu'il voit à ramener les sanctions à des réparations

civiles est que les dédommagements versés pourraient être exorbitants, au point de ruiner l'auteur des propos diffamatoires. Il faudrait établir une distinction entre les propos qui attentent à l'honneur et à la dignité d'une personne et ceux qui peuvent nuire à la nation tout entière. Les pratiques diffèrent entre les pays développés et les petits pays aux systèmes juridiques moins développés. Si, par exemple, l'effet d'une déclaration est de provoquer des troubles de l'ordre public et la destruction de biens, ces propos doivent-ils être passibles de sanctions pénales ? Comment la Cour européenne des droits de l'homme fait-elle appliquer ses décisions dans la pratique ? Et que se passerait-il si la Cour rendait une décision et qu'un État partie l'ignorât ?

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19, intervenant) dit qu'à l'origine, il était convaincu que l'abolition des peines d'emprisonnement ne laisserait d'autre option que les poursuites civiles pour dissuader de la diffamation. Cela pose, toutefois, deux problèmes. Tout d'abord, l'argument selon lequel le droit pénal a un effet différent, plus dissuasif, perdrait de sa validité s'il appliquait les mêmes sanctions que le droit civil; l'impact sur la liberté d'expression serait le même. En second lieu, il ne s'agit pas d'une même sanction. On a pu en voir récemment l'illustration lors d'une affaire portée devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme, qui s'est traduite par l'inscription du nom du délinquant au casier judiciaire et l'imposition de sanctions sociales et formelles. Il faut donc promouvoir la dépenalisation totale de la diffamation. Commentant la norme N° 5 présentée par Mme Alaburic¹, l'orateur est d'avis que les propos diffamatoires alléguant la commission d'un crime sont effectivement traités de façon différente dans de nombreux pays; il semble parfois que la Cour européenne traite la question autrement, mais il serait erroné d'en traiter comme d'un type de diffamation distinct. Il n'y a aucune différence entre l'allégation d'un crime et toute autre allégation entachant la réputation d'une personne; elles devraient être traitées de façon identique.

M. S. HOLOVATY (Président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, intervenant) dit que la dépenalisation de la diffamation est une question complexe – et que tous les participants ne sont d'ailleurs pas prêts à accepter. Les systèmes juridiques européens sont toutefois très favorables à cette idée. Il suggère à ceux qui ne sont pas encore convaincus d'examiner les principes qui régissent l'application des lois existantes sur l'information, celui, par exemple, selon lequel les hommes politiques ont un seuil de tolérance de la critique plus élevé que les autres citoyens. Une autre suggestion serait de remplacer les peines d'emprisonnement par d'autres sanctions pénales. Si l'on estime que la dépenalisation n'est pas une option souhaitable, des directives et principes pourraient être adoptés, qui adouciraient la situation et apaiseraient les craintes des journalistes. En réponse à la question de M. Chigovera concernant les mécanismes d'application prévus par la Convention européenne des droits de l'homme et la Cour européenne, il dit que ceux-ci comprennent des discussions, l'exercice de pressions par les autres États membres de l'Assemblée, des sanctions, des amendes, des peines et, dans le pire des cas, une suspension du droit de vote à l'Assemblée, pouvant conduire à l'exclusion de l'organisation. En fait, bien peu de décisions – moins de 10, en fait – n'ont pas été appliquées, car les États parties à la Convention se sentent dans l'obligation morale et légale d'exécuter les jugements de la Cour. Une bonne illustration en est la décision du Gouvernement turc d'exécuter le jugement de la Cour concernant le chef séparatiste, M. A. Oçalan.

¹ L'article 10 de la Convention européenne ne protège pas la divulgation d'informations accusant une personne d'avoir commis un crime quand on dispose de faits suffisamment dignes de foi à l'appui de ces accusations.

Mme V. ALABURIC (Croatie, avocate, intervenante), reprenant les commentaires de M. Chigovera concernant l'impact possible de certaines déclarations publiques sur les intérêts nationaux et l'assimilation de tels propos à de la diffamation, relève que la diffamation n'est que l'un des délits pénaux ou civils que l'on peut commettre en publiant des articles ou des informations; ainsi, l'on peut, en propageant de fausses rumeurs, provoquer des troubles publics, voire des crimes. L'objet du présent débat est la diffamation, non les autres délits que l'on peut commettre en publiant de telles informations. La question évoquée par M. Mendel est étroitement liée à l'objectif légitime décrit au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention européenne, qui traite de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. Selon la Cour européenne – et aux termes de la norme N° 5 susmentionnée –, nul ne peut être blâmé pour avoir commis un délit pénal tant que le jugement n'a pas été prononcé, à moins que les accusations ne reposent sur des faits suffisamment dignes de foi. La norme en question n'est pas seulement fondée sur le principe de la présomption d'innocence, mais aussi sur la protection de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire. Mme Alaburic est, elle-même, très critique à l'endroit de cette norme, car il y a beaucoup trop de corruption et d'activités criminelles dans son propre pays et dans d'autres pays en transition qui n'ont pas les moyens de procéder aux enquêtes voulues. S'il était interdit de parler de tels sujets, l'avenir de ces pays se trouverait compromis. Mme Alaburic est donc favorable à un débat exhaustif sur ces questions car, dans de tels cas, les avantages que cela représenterait, au bout du compte, pour la démocratie importent plus que l'avantage découlant de la protection de la réputation d'une personne.

M. M. HARASZTI (Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), intervenant) est heureux d'annoncer que l'Albanie, l'Italie et le Royaume-Uni prennent des mesures concrètes pour dépénaliser la diffamation. En réponse à la question évoquée par le Professeur Beetham, il dit que dans la plupart des pays où la diffamation est une accusation portée à titre privé, les plaignants saisissent la justice et demandent à la Cour d'incarcérer le coupable dans une prison d'État. La procédure pénale est tout aussi dépendante de la classe sociale et âpre au gain que la procédure civile. Ainsi, en raison de leur statut social, les hommes politiques ont les moyens d'intenter des poursuites en diffamation devant un tribunal. Répondant à la question posée par M. Fantazzini, il dit que le droit de réponse est une bonne institution et qu'il figure dans nombre d'instruments réglementaires du droit civil. Une résolution ou un verdict de droit civil pourrait stipuler qu'au titre des réparations accordées, le défendeur pourrait exercer son droit de réponse, ce qui semble acceptable. Sur les chaînes publiques de radio et de télévision, le droit de réponse est reconnu par les commissions chargées d'instruire les plaintes, au titre de l'ordonnance sur la diffusion d'informations loyales. C'est à une telle attitude que l'on reconnaît une presse de qualité : lorsqu'une erreur a été commise, il convient de la rectifier – et cela doit inclure le droit de réponse. Mais en ce qui concerne la liberté d'expression, un rédacteur en chef ne saurait être puni pour avoir refusé d'accorder un droit de réponse dans le cadre du droit pénal ou civil.

“L'accès à l'information, qui donne aux médias, aux partis politiques, aux organisations et au grand public le droit de recevoir et de diffuser des informations fiables et crédibles sur des questions qui leur importent ou qui présentent un intérêt pour la nation, est encore plus important pour les parlementaires, qui en ont besoin .”

M.Chigovera, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

L'ACCÈS À L'INFORMATION

M. Andrew Ranganayi Chigovera, Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

M. A. R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, intervenant) souhaite dire quelques mots de l'accès des parlementaires à l'information. La liberté d'expression comprend le droit de recevoir et de transmettre des informations. La liberté d'expression et la libre circulation de l'information, y compris les débats publics sur des questions d'intérêt général – même au risque que certaines personnes soient exposées à la critique – ont une importance capitale pour la société démocratique, pour la dignité, le développement et l'épanouissement des individus, pour le progrès et le bien-être de la société et pour la jouissance des autres droits de l'homme.

L'accès à l'information, qui donne aux médias, aux partis politiques, aux organisations et au grand public le droit de recevoir et de diffuser des informations fiables et crédibles sur des questions qui leur importent ou qui présentent un intérêt pour la nation, est encore plus important pour les parlementaires, qui en ont besoin pour prendre des décisions en toute connaissance de cause et pouvoir débattre effectivement au parlement. Il est indispensable à la consolidation de la démocratie car il permet aux citoyens de faire des choix bien informés; qui plus est, il va dans le sens d'un surcroît de responsabilité et de transparence, puisqu'il permet aux citoyens de contester les politiques et activités du gouvernement.

Divers instruments internationaux et nationaux, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, traitent, dans le cadre de la liberté d'expression, de la portée et des limites de la liberté d'information et de l'accès à l'information. À sa trente-deuxième session ordinaire, tenue à Banjul, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté, en 2002, la Déclaration de principe sur la liberté d'expression en Afrique, et nommé un rapporteur spécial pour la protection de la liberté d'expression en Afrique, afin de veiller à ce que les États parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples comprennent leurs obligations et de les aider à harmoniser leur jurisprudence avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'avec d'autres instruments. La Déclaration, qui marque une avancée capitale pour le système africain des droits de l'homme, vise à protéger le droit à la liberté d'expression et l'accès à l'information; à l'échelon national, ceux-ci ont été incorporés aux constitutions et aux autres lois et sont soutenus par de nombreuses ONG. Bien que plusieurs pays africains se soient dotés d'un cadre permettant de protéger la liberté d'expression et que

certaines constitutions mentionnent l'accès à l'information, les pratiques relatives à la protection de cette dernière varient selon les pays; dans certains pays africains, elles n'existent tout simplement pas.

Quand les parlementaires adoptent des lois qui ont une incidence sur l'exercice du droit à la liberté d'expression, il leur faut veiller non seulement à ce que ces lois réaffirment la protection de ce droit, mais aussi à ce qu'elles résistent à l'épreuve du temps; il leur faut également s'occuper des besoins des citoyens en matière d'accès à l'information. Il est indispensable de disposer de lois régissant la protection de la liberté d'expression, en général, et de l'accès à l'information, en particulier. L'Internet est l'un des moyens permettant aux élus d'avoir accès à l'information, mais cela ne concerne pas vraiment les pays qui n'ont pas accès à cette technologie. La presse écrite et les médias électroniques fournissent aussi des informations fiables qui peuvent être utiles aux élus, mais dans certains pays africains la presse écrite est placée sous le contrôle de l'État et l'on ne sait pas très bien dans quelle mesure elle serait prête à diffuser des informations d'intérêt public plutôt que des informations mettant l'accent sur la politique menée par les gens au pouvoir. Dans la plupart des pays africains et des régions en développement, la radio reste encore, en raison de son coût modéré, le moyen le plus efficace de diffuser l'information, mais les stations de radiodiffusion sont, elles aussi, placées sous le contrôle de l'État. Jusqu'à quel point les parlementaires sont-ils tenus de rendre des comptes à leurs mandants ? Et de quels moyens disposent-ils dans leur circonscription (un lieu de réunion ou un bureau, par exemple) pour échanger des informations et des opinions sur des questions d'intérêt national avec leurs électeurs, tout particulièrement ceux qui vivent dans des zones rurales et n'ont qu'un accès limité à la radio et aucun accès à la presse écrite, à la télévision et à l'Internet? Les débats publics sont un bon moyen d'accéder à l'information. Ils constituent un espace de dialogue où l'on peut discuter de thèmes concernant la société et le gouvernement. Les ONG ont, elles aussi, leur utilité car leur mandat les amène souvent à traiter des droits des citoyens et de l'obligation faite au gouvernement de rendre des comptes. Surveillant l'action des gouvernements, elles sont souvent les premières à exprimer leurs préoccupations quand les principes démocratiques sont transgressés. Les élus peuvent obtenir des ONG des informations actualisées sur ce qui se passe dans un pays donné. Un autre moyen efficace consiste à faire participer les citoyens à des discussions sur des questions d'intérêt national; il suffit pour ce faire d'organiser des réunions publiques dans la circonscription de l' élu concerné. Les parlementaires devraient tirer avantage des liens qu'ils entretiennent avec le gouvernement pour obtenir des informations auprès des différents services et ministères; cela leur permettrait d'avoir au parlement des discussions constructives. Étant donné que la plupart des pays africains ne tiennent pas de registres consignants les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'État, il serait souhaitable de créer au sein du parlement une institution vouée aux droits de l'homme, afin de permettre aux élus de se familiariser avec ces traités; il faudrait aussi leur donner l'occasion de discuter des projets de lois qui ont une incidence directe sur la liberté d'expression.

“Étant donné que la plupart des pays africains ne tiennent pas de registres consignants les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par l'État, il serait souhaitable de créer au sein du parlement une institution vouée aux droits de l'homme, afin de permettre aux élus de se familiariser avec ces traités; il faudrait aussi leur donner l'occasion de discuter des projets de lois qui ont une incidence directe sur la liberté d'expression.”

M. Chigovera, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

La plupart des pays africains anglophones membres du Commonwealth pratiquent un système dual; de ce fait, les tribunaux ne peuvent pas appliquer un instrument à moins que ses dispositions n'aient été incorporées à la législation nationale. L'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples accordant à chacun le droit de recevoir des informations et d'exprimer et de diffuser ses opinions dans les limites de la loi est l'une des dispositions les plus transgressées par les États qui cherchent à restreindre la liberté d'expression. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pense qu'il serait bon d'élaborer des directives quant à l'interprétation correcte de cet article et à la façon d'éviter les lois sur le secret. Aux termes de la Déclaration, la population a le droit d'obtenir des informations d'intérêt général auprès d'institutions publiques et privées, le droit, par exemple, d'être informée d'éventuelles pénuries alimentaires. L'Afrique ne disposant que d'un nombre restreint de médias, il devient impératif d'en garantir le pluralisme. Il est également nécessaire de transformer les chaînes publiques de radiodiffusion en organismes publics et de permettre aux radiodiffuseurs privés – y compris les stations de radio communautaires – de fonctionner. Parmi les restrictions qui frappent la presse écrite, citons les conditions indûment rigoureuses imposées pour l'octroi de licences, comme les droits de licence prohibitifs (dépassant les réserves en devises du pays), la censure, l'obligation de faire avaliser les nouvelles avant leur publication et les mesures de rétorsion prises à l'encontre de publications ayant critiqué des organismes publics ou des entreprises privées, comme la résiliation d'abonnements ou l'annulation de contrats publicitaires. Les médias privés ont du mal à survivre, tandis que les médias officiels disposent de vastes ressources.

M. J. Corral Jurado, Sénateur, Mexique

M. J. CORRAL JURADO (Sénateur, Mexique, intervenant) remercie l'UIP de lui donner l'occasion d'évoquer les progrès de l'accès à l'information dans son pays, ainsi que les obstacles rencontrés et les défis restant à relever. L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, a joué un rôle capital dans le développement des droits de l'homme, à l'échelon national et international, et a clairement montré les complexités liées à la notion de liberté d'expression. La liberté d'expression ne saurait être restreinte et les personnes doivent pouvoir librement obtenir, recevoir et transmettre des informations. Pour jouir pleinement de ce droit, encore faut-il que la personne concernée ait quelque chose à dire, ce qui suppose qu'elle puisse avoir accès à des sources d'information qui lui donneront la possibilité de développer ses idées. L'accès à l'information est un ingrédient essentiel du droit général à l'information. La liberté d'information signifie que les parlementaires ont un droit d'accès aux informations officielles; sans cela, ils ne pourraient exercer leur droit à la liberté d'expression. En outre, ils ont besoin d'avoir accès à l'information pour s'acquitter de leur tâche et ils doivent à la société des informations sur leurs travaux. Le Mexique a récemment fait de grands progrès en termes de transparence, surtout quand on se souvient de la société fermée du XX^e siècle; mais il reste encore beaucoup à faire.

Deux importantes lois mexicaines traitent du droit des parlementaires d'accéder à l'information : la loi portant création du Congrès mexicain et la loi sur la transparence et l'accès aux informations officielles, fondée sur l'article 93 de la Constitution, qui précise les modalités selon lesquelles les Chambres peuvent entendre en audience des fonctionnaires pour discuter d'une loi ou les interroger sur leurs activités respectives. La loi dispose également que les parlementaires peuvent constituer des commissions pour étudier la façon dont les administrations travaillent. Aux termes de l'article 87 de la Constitution, le Président et les membres de la fonction publique ont l'obligation de faire annuellement rapport au Congrès

“Les membres du parlement doivent satisfaire à l’obligation de rendre des comptes – notion capitale pour les démocraties modernes – et donner davantage d’informations sur le budget national, ainsi que sur leurs propres activités et celles des commissions parlementaires. La nature même de sa mission exige du parlement qu’il soit placé sous la surveillance du public et soit un modèle d’ouverture et de transparence.”

M. Corral Jurado, Mexique

sur la façon dont le pays est administré. Des sanctions particulières devaient être prévues par la loi pour le cas où un fonctionnaire ne se présenterait pas à une audience. En ce qui concerne le droit des députés et des sénateurs à solliciter des informations et d’enquêter sur les plaintes reçues, un amendement à la loi organique du Congrès général, introduit en 1998, a marqué un net progrès. En mai 2001, l’exécutif a publié des directives sur sa coopération avec le Congrès, reconnaissant que l’échange respectueux d’informations exactes, utiles et actualisées entre les deux secteurs du gouvernement était indispensable à la promotion de la démocratie et à la réalisation des objectifs les plus ambitieux du pays. Les fonctionnaires ont été invités à établir des voies de communication permanentes et efficaces avec le Congrès, à assister à ses réunions et à répondre à ses demandes d’information. La loi fédérale sur la transparence et l’accès aux informations des services du gouvernement est entrée en vigueur en juin 2003, offrant ainsi aux citoyens des garanties d’accès à l’information. Ayant appris à exercer ce droit, les citoyens pourront, eux aussi, fournir des informations aux parlementaires. Depuis l’entrée en vigueur de la loi, quelque 75 000 demandes d’information ont été reçues. La loi dispose que toute information est publique à moins d’avoir été expressément classifiée “restreinte” au titre des dispositions en vigueur, c’est-à-dire dans les cas, par exemple, où cette information serait de nature à mettre en péril la santé ou l’intégrité des personnes ou à compromettre la sécurité, la défense ou la stabilité économique de la nation. Cette loi prend en compte les réserves imposées par d’autres lois, dont la nécessité de préserver la confidentialité de certaines transactions commerciales ou d’opérations de maintien de l’ordre et de respecter le secret bancaire. Tout citoyen ou son représentant peut demander à n’importe quel département ou service du gouvernement – et sans avoir à justifier préalablement sa requête - que lui soient communiquées des informations non classées secrètes. Une nouvelle institution créée au titre de la nouvelle loi – dans l’idéal un organe constitutionnel autonome semblable à la Commission nationale des droits de l’homme et chargé de faire des recommandations pertinentes aux trois pouvoirs – pourrait obliger les différents départements et services de l’État à fournir les informations requises. En outre, le pouvoir judiciaire et ses différentes instances seraient tenus d’appliquer les dispositions de cette loi. Certains citoyens ont demandé que les audiences des tribunaux d’arrondissement soient désormais publiques. Les membres du parlement doivent satisfaire à l’obligation de rendre des comptes – notion capitale pour les démocraties modernes – et donner davantage d’informations sur le budget national, ainsi que sur leurs propres activités et celles des commissions parlementaires. La nature même de sa mission exige du parlement qu’il soit placé sous la surveillance du public et soit un modèle d’ouverture et de transparence. Pendant 60 ans, le Congrès mexicain s’est tenu à distance de ses citoyens, faisant simplement mine d’appliquer les décisions du gouvernement; il est aujourd’hui un acteur à part entière de la société démocratique; il dialogue avec les autres services de l’État et respecte l’obligation de rendre des comptes au public. Il faut s’efforcer de développer la tolérance dans la société, car cela est vital pour la démocratie. Il convient de respecter la

liberté d'expression et de prendre conscience des responsabilités dont les parlementaires sont investis. Il est important d'adopter des lois qui garantissent les libertés et veillent à ce que tous les membres de la société se sentent impliqués et comprennent les activités parlementaires. Le Congrès mexicain a récemment ouvert ses débats au public en créant la chaîne de télévision parlementaire *La Visión del Diálogo*. La télévision peut ainsi apporter une contribution précieuse à la culture de la démocratie et contrer la censure et les manipulations auxquelles se livrent les médias privés. Une bonne information n'est pas toujours conforme aux intérêts des magnats de la télévision mexicaine, ce qui peut constituer une porte ouverte à la censure. Les instruments juridiques qui garantissent l'accès à l'information sont un indicateur précieux, qui renseigne sur le degré de démocratie d'un pays et la qualité de vie de ses citoyens. Le Mexique a fait de grands efforts en termes de transparence, mais il est important de se doter d'une loi sur la conservation des archives, vu que toutes les informations s'appuient sur des documents, ainsi que d'une loi sur la protection de la vie privée des personnes, et de réglementer l'utilisation de données à caractère personnel à des fins politiques ou commerciales. Il reste beaucoup à faire, mais des progrès sensibles ont déjà été enregistrés.

Débats

L'ACCES A L'INFORMATION

Mme R.-M. LOSIER-COOL (Canada) déclare que les traités auxquels le Canada a adhéré ne sont pas assez connus. Elle demande ce qui pourrait être fait pour mieux sensibiliser le public à l'existence de certaines conventions, susciter l'intérêt des médias (les avocats pourraient agir en ce sens en les citant plus fréquemment) et les faire mieux connaître des parlementaires; selon elle, l'UIP pourrait sans doute jouer un rôle des plus utiles en lançant une campagne de sensibilisation à ce sujet.

M. L. FOMBO (Togo) remercie l'UIP d'avoir organisé le présent séminaire. Il explique que les gouvernements des pays africains francophones ont signé un certain nombre de traités et de conventions, qui ont été transmis à leur parlements respectifs. Toutefois, rien n'a été fait pour amender la législation. L'orateur se dit plutôt sceptique quant à l'existence de la liberté d'expression. Le parlement est tenu d'accepter une convention déjà signée, qu'il soit ou non d'accord avec ses dispositions.

M. N. KINSELLA (Canada, Sénateur, membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne, intervenant), répondant à M. Fombo, dit que les membres du parlement doivent reconnaître le haut degré d'efficacité opérationnelle des instruments internationaux, notamment dans les domaines de la liberté d'expression et du droit d'accès à l'information. En vertu des Pactes, le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 19 n'est pas protégé contre la non-dérogation par l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le droit à la liberté d'expression est directement applicable, en ce sens que si personne ne porte atteinte à la liberté d'expression, tous peuvent en jouir; en revanche, le droit d'accès à l'information, corollaire de la liberté d'expression, n'est pas directement applicable : c'est un droit "programmatique", qui requiert l'existence de programmes et d'un organe législatif qui adopte une loi sur l'accès à l'information. Les parlementaires devraient jouer plus souvent les médiateurs et user plus fréquemment eux-mêmes de leur

droit d'accès à l'information, ce qui peut sembler paradoxal. M. Kinsella se dit préoccupé par la menace que la loi contre le terrorisme fait peser sur l'accès à l'information et aussi sur la liberté d'expression. Il s'agit là d'un nouveau sujet de préoccupation pour les parlementaires, mais des plus importants.

M. NGO ANH DZUNG (Viet Nam) déclare que tous les peuples doivent bénéficier de l'accès aux sources d'information, qu'il s'agisse de la presse écrite, de la radio, de la télévision ou de l'Internet. Il faut également éduquer le peuple, qui a besoin de connaître les activités de l'exécutif, pas seulement celles des instances législatives. Dans bien des régions, l'analphabétisme pose un grave problème puisqu'il empêche d'avoir accès à la presse écrite. Au Viet Nam, les débats parlementaires (notamment les séances réservées aux questions que les élus posent au Premier ministre) sont retransmis en direct depuis plusieurs années déjà et sont une bonne source d'information pour les citoyens. Il serait utile de savoir comment les autres parlements s'y prennent pour faire parvenir l'information aux citoyens. Il ne suffit pas de promulguer de bonnes lois, encore faut-il se doter de mécanismes permettant d'offrir à tous un accès à l'information.

M. K. SASI (Finlande) estime que la question de savoir si le public a le droit d'être informé est importante. Au cours des années 90, l'accès généralisé à l'information n'existait pas encore dans l'Union européenne, mais il était néanmoins possible d'exciper de ce droit pour certains motifs. Aujourd'hui, on tient pour acquis que chacun a accès à tous les documents et informations disponibles, sauf spécification contraire, comme dans le cas d'informations classées secrètes, par exemple. En Finlande, le public jouit d'un large accès à l'information, et les parlementaires encore plus. Si elles le jugent nécessaire à l'accomplissement de leur tâche, les commissions parlementaires peuvent obtenir des informations classées secrètes et le système fonctionne à la satisfaction générale.

Mme E. SANDOR (Slovaquie, Secrétaire du Comité des droits de l'homme, des minorités et de la condition de la femme) déclare que la législation de son pays sur le libre accès à l'information est très semblable à celles du Mexique et de la Finlande, et qu'elle a eu un impact intéressant sur les institutions étatiques et paraétatiques. Étant donné que l'exercice par le public de son droit à l'information représenterait une charge de travail supplémentaire pour le personnel de ces institutions, il a été décidé que toutes les informations, à l'exception de celles qui sont classées secrètes, pourront désormais être consultées sur l'Internet. En Slovaquie, point n'est besoin de créer de nouvelles institutions ou une commission parlementaire pour diffuser l'information, car si une quelconque institution refusait de les fournir, le public pourrait saisir les tribunaux. À propos de la nécessité de distinguer entre les restrictions à la liberté d'information imposées par les États et celles qui le sont par d'autres organes, Mme Sandor déclare que plusieurs affaires intéressantes relatives à des accords passés entre le gouvernement et des investisseurs étrangers sont actuellement en instance devant la Haute Cour slovaque. Les sociétés étrangères qui investissent en Slovaquie cherchent à obtenir l'appui de l'État, et il existe des raisons légitimes de respecter la confidentialité des intérêts commerciaux. Toutefois, dans un geste de bonne volonté, et soucieux de respecter le droit à l'accès à l'information, le Gouvernement a rendu publique une partie de ces accords.

M. D. BEETHAM (Royaume-Uni, professeur, Centre des droits de l'homme de l'Université d'Essex) déclare que l'impact des commissions régionales des droits de l'homme sur les différents pays varie selon les régions et que les organes régionaux sont souvent plus efficaces que les Nations Unies quand il s'agit d'exercer des pressions sur les gouvernements et d'améliorer la situation en matière de droits de l'homme. Il se demande quels sont les mécanismes utilisés en Afrique pour stimuler la mise en œuvre du droit à la liberté d'expression dans les différents pays.

“Les parlementaires doivent savoir que, devenu partie à une convention, l’État contracte des obligations supplémentaires, et qu’il leur va falloir s’assurer que le gouvernement applique effectivement la convention en question, notamment en ce qui concerne l’obligation de faire rapport et celle de donner au public un plein accès à l’information.”

M. Chigovera, Commission africaine des droits de l’homme et des peuples

M. A.R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d’expression de la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples), répondant à la question posée par Mme Losier-Cool, dit que certains parlements africains ont créé un comité des droits de l’homme ou un comité sur la justice afin de pousser plus avant le débat relatif aux conventions et traités. Si la ratification d’une convention ne requiert que le simple aval du parlement, les élus devraient néanmoins insister pour qu’un débat approfondi ait lieu, afin de bien saisir le sens et la portée de cette convention (le ministre de la justice donnant, par exemple, des informations de référence sur cette convention) et refuser de simplement l’avaliser sans se familiariser avec elle. En outre, le texte de cette convention devrait être publié dans la presse, de manière que les citoyens puissent faire connaître leur vues aux membres du parlement. Et lorsqu’une convention est ratifiée par le parlement lui-même, ses membres devraient exiger un vrai débat plutôt que de se prononcer en fonction de la ligne politique de leur parti.

Répondant à M. Fombo, le Rapporteur spécial dit qu’il est courant que les différents pays ne s’occupent plus des conventions une fois qu’elles ont été signées. Les pays anglophones d’Afrique pratiquent un système dual, aux termes duquel le public ne reçoit aucune information sur les conventions déjà signées ni sur les responsabilités connexes du gouvernement. Toutefois, les parlements peuvent décider de traiter de ces questions. Il faut que les gouvernements diffusent parmi les élus toutes informations utiles sur les conventions qu’ils se proposent de signer et de ratifier, de manière que les parlements soient en mesure d’en débattre et de se familiariser avec leur contenu. Les parlementaires doivent savoir que, devenu partie à une convention, l’État contracte des obligations supplémentaires, et qu’il leur va falloir s’assurer que le gouvernement applique effectivement la convention en question, notamment en ce qui concerne l’obligation de faire rapport et celle de donner au public un plein accès à l’information.

46

Quant aux commentaires de M. Kinsella, M. Chigovera s’accorde avec lui pour estimer que la liberté d’expression est un droit directement applicable, ce qui n’est pas le cas, en revanche, de l’accès à l’information. Les instruments internationaux font obligation aux États parties d’appliquer et de respecter le droit d’accès à l’information. La plupart des conventions internationales et régionales, dont la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples, obligent les États parties à prendre les mesures législatives nécessaires au respect des obligations prévues par la Charte. Les parlementaires peuvent donc jouer un rôle important en encourageant leur pays à donner effet à la Charte en promulguant la législation requise. En Afrique, il est peu courant que les élus déposent eux-mêmes des propositions de lois; mais ils pourraient faire preuve d’initiative en encourageant leurs gouvernements respectifs à aller de l’avant dans le domaine des droits de l’homme.

En réponse à la question du Professeur Beetham, M. Chigovera dit que l’Afrique a récemment créé la fonction de Rapporteur spécial. Contrairement au système des Nations Unies, où ce poste a été créé sur décision des États membres, à l’Union africaine il n’a pas été besoin d’introduire un projet de résolution

en ce sens; cette fonction a été instituée à l'initiative de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. L'article 19 a joué un rôle clef à cet égard, puisqu'il a permis de dégager les ressources nécessaires à la Commission et d'appuyer la création de ce poste. Le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression peut aborder certains thèmes avec les États parties concernés. Chacun des commissaires de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est investi de certaines responsabilités, comme de promouvoir la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples partout en Afrique et de présenter deux fois par an à l'Union africaine un rapport sur la situation des droits de l'homme. Les activités menées par la Commission requièrent un véritable engagement et beaucoup de bonne foi de la part des États parties concernés.

M. J. CORRAL JURADO (Sénateur, Mexique, intervenant) convient qu'il est effectivement nécessaire de sensibiliser le public à l'existence des traités. Le Congrès mexicain s'apprête actuellement à ratifier un tiers de tous les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et à promulguer les lois d'habilitation requises, ce dont le public n'est pas suffisamment informé, un problème que connaissent bien nombre de parlements latinoaméricains. Les parlementaires n'ont pas été parties prenantes aux négociations préalables concernant ces traités, non plus qu'aux activités de suivi et le Mexique a ainsi eu le triste honneur d'être le dernier pays à se doter d'une loi relative au droit de réponse. L'orateur propose que l'UIP organise un Sommet des législateurs latinoaméricains afin de passer en revue les traités et conventions en instance et de s'informer de la façon dont les États les ont mis en vigueur, car ce serait là un bon moyen de mieux faire connaître l'existence de ces instruments. C'est dans la législation qu'il faut prévoir l'accès du public à l'information, ainsi que les modalités permettant de s'assurer que l'État s'acquitte bien de ses obligations en ce sens. Les informations diffusées par le gouvernement à l'intention des citoyens ne doivent pas pouvoir être confondues avec des messages publicitaires, des communications d'ordre social ou des avis émanant du parlement. L'Internet est l'un des outils les plus efficaces au service de la transparence, mais seuls peuvent y accéder ceux qui ont les moyens de se faire installer une ligne téléphonique. En outre, il faut étoffer et développer les bibliothèques, les centres de traitement informatique de données mondiales et les archives des parlements. M. Corral Jurado partage l'avis de M. Kinsella, selon qui certaines informations doivent être classées secrètes s'il y va de la sûreté nationale. Le Congrès mexicain s'emploie actuellement à étudier et à définir la notion d'accès à l'information à la lumière des faits nouveaux intervenus depuis les attaques du 11 septembre 2001, afin de veiller à ce que le droit d'accès à l'information ne souffre pas du même préjudice moral que le droit à la liberté d'expression et à ce que la législation pertinente soit efficace.

M. A.B. JOHNSON (Secrétaire général de l'Union interparlementaire) déclare que l'Union est fermement résolue à travailler avec les parlements sur toutes questions relatives aux droits de l'homme. Il exhorte les participants à consulter le site web de l'UIP pour y examiner les données concernant leur parlement, afin de signaler d'éventuelles erreurs ou de mettre ces informations à jour. L'Union entend bien poursuivre ses activités dans le domaine des droits de l'homme et espère que les parlementaires auront à cœur de continuer à l'appuyer dans ses entreprises. Un document consacré aux droits de l'homme, intitulé *Les droits de l'homme : guide à l'usage des parlementaires*, qui sera publié conjointement par l'UIP et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies (HCDH), offrira aux parlementaires un manuel succinct axé sur les droits, les instruments et les mécanismes parlementaires visant à s'assurer que ces droits sont bien appliqués à l'échelon national.

Réagissant à la proposition de M. Corral Jurado, le Secrétaire général dit qu'il serait important que les parlementaires soient dûment représentés au prochain Sommet mondial de la société de l'information

[SMSI], qui se tiendra à Tunis, en novembre 2005. L'UIP tiendra une réunion à Tunis le 17 novembre, à l'occasion de la seconde phase de ce Sommet mondial de la société de l'information; cette séance sera consacrée à l'accès à l'information. Les parlementaires devraient assister aux réunions internationales où l'on négocie des accords, non pour se substituer aux négociateurs, mais pour mieux se familiariser avec les thèmes débattus et, partant, mieux s'acquitter de leur tâche, dès lors, notamment, qu'ils seront appelés à ratifier de telles conventions. L'Union est engagée dans un large éventail d'activités régionales et sous-régionales, notamment dans le domaine des droits politiques des femmes. On pourrait envisager des initiatives du même ordre en ce qui concerne les droits de l'homme, mais cela prendra du temps. Les recommandations issues du présent séminaire serviront à planifier un programme centré sur certains aspects des droits de l'homme.

Débats

LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : LE DROIT ET LA PRATIQUE

M. Param Cumaraswamy, Ancien rapporteur des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats

M. P. CUMARASWAMY (Ancien rapporteur des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, intervenant) déclare que la Déclaration et programme d'action de Vienne adoptée en 1993 par la Conférence mondiale des droits de l'homme a souligné l'importance d'un corps judiciaire et de professions juridiques indépendants pour la réalisation pleine et non discriminatoire des droits de l'homme. Le droit à être entendu publiquement et en toute justice par un tribunal indépendant et impartial est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La presse et le public ne peuvent être empêchés d'assister aux audiences que pour des considérations liées à l'ordre public, à la morale ou à la sûreté nationale, pour protéger la vie privée des parties ou pour éviter qu'une publicité intempestive ne nuise aux intérêts de la justice. En outre, en vertu du principe N° 2 des Principes fondamentaux des Nations Unies sur l'indépendance de la magistrature, les décisions de justice doivent être prises sans restriction aucune, à l'abri de toute influence induite, sans incitations d'ordre financier, sans pressions, menaces ou ingérences d'aucune sorte.

La plupart des tribunaux indépendants défendent le droit à la liberté d'expression. En 1992, par exemple, le Président de la Cour suprême du Sri Lanka déclara que, dans une démocratie, le consentement des gouvernés devait se fonder sur une information et des débats adéquats, étayés par la diffusion aussi large que possible d'informations provenant de sources variées et contradictoires. La liberté d'expression, selon lui, n'est pas un simple expédient politiquement utile, elle est indispensable au bon fonctionnement

“Dans de nombreuses juridictions de *common law*, la relation impartiale et fidèle des audiences publiques est laissée à la discrétion des chroniqueurs judiciaires et ne peut être réputée constituer un outrage ou une diffamation, étant donné que le public a le droit fondamental d’être informé par les médias de ce qui se passe dans les cours de justice.”

M. Cumaraswamy, ancien rapporteur des Nations Unies sur l’indépendance des juges et des avocats

du système démocratique. En 1993, la Cour suprême du Ghana a critiqué les médias étatiques pour s’être fait le porte-parole du gouvernement. Dans de telles circonstances, déclara-t-il, la démocratie n’est plus qu’une fiction.

D’un autre côté, la protection du droit à un procès équitable est fréquemment source de différends entre les tribunaux, si indépendants soient-ils, et les médias ou même les juristes et les profanes. Une violation de la règle *sub judice* du fait, par exemple, de la publication d’interviews de prévenus ou de témoins, les pressions exercées sur les parties pour qu’elles renoncent à se prévaloir de leurs droits ou les spéculations quant à l’issue d’un procès sont passibles d’une condamnation pour atteinte à l’autorité de la justice, assortie de sanctions pénales. Plus large la diffusion de certaines informations, plus grand le préjudice potentiel à l’équité d’un procès en cours ou imminent. Dans l’affaire dite “de la thalidomide”, évoquée à la Chambre des Lords du Royaume-Uni, en 1973, Lord Reed, se référant aux procédures en cours et imminentes, avait déclaré que, d’une manière générale, les critiques objectives et modérées sont admissibles quand de très fortes pressions s’exercent sur les parties à un procès, mais que même des critiques tempérées et impartiales peuvent donner lieu à une condamnation pour outrage à la Cour dans une affaire impliquant des témoins, des jurés ou des magistrats.

En *common law*, on dit de quiconque critique les juges et les tribunaux qu’il “porte atteinte à la dignité de la Cour “. Selon la Cour suprême d’Australie, il importe à la stabilité de la société que la confiance du public en ses juges et ses tribunaux ne soit pas érodée par des attaques sans fondement. Peuvent figurer au nombre de telles attaques des allégations de corruption ou de manque d’intégrité, de non-respect de la bonne règle ou de manque d’impartialité, ou l’accusation d’être trop sensible aux influences de groupes de pression comme les syndicats, les autorités de l’État, ou même de riches particuliers ou des personnes bien introduites. Toutefois, critiquer les activités extrajudiciaires d’un juge ou s’en prendre à sa réputation personnelle ne constitue pas une atteinte à la dignité du tribunal.

Dans de nombreuses juridictions de *common law*, la relation impartiale et fidèle des audiences publiques est laissée à la discrétion des chroniqueurs judiciaires et ne peut être réputée constituer un outrage ou une diffamation, étant donné que le public a le droit fondamental d’être informé par les médias de ce qui se passe dans les cours de justice. Toutefois, la question de savoir ce qui constitue une relation impartiale et fidèle a fait l’objet de maints litiges. Les journaux ne sont assurément pas tenus d’établir la véracité de chacune des déclarations des avocats ou des témoins. La Cour fédérale de Malaisie a récemment considéré qu’un journal pouvait même citer des extraits d’un acte de procédure n’ayant pas été lu à l’audience. Dans le premier rapport qu’en qualité de rapporteur spécial sur l’indépendance des juges et des avocats M. Cumaraswamy avait adressé à la Commission des droits de l’homme, en 1995 (E/CN.4/1995/39), il avait opiné qu’en un temps où les techniques de l’information évoluent aussi rapidement, il convenait de

rechercher, au besoin en élaborant de nouvelles normes de protection, un délicat équilibre entre des droits concurrents : le droit à la liberté d'expression et le droit à un procès équitable.

Le pouvoir des tribunaux de rendre des ordonnances connues sous le nom d' "ordonnances sur le droit de réserve vis-à-vis de la presse" et d'accorder aux plaignants des indemnités exorbitantes lors de procès en diffamation sont une autre source de préoccupation pour les médias. Lorsqu'il s'agit de trouver un juste équilibre entre des intérêts concurrents : l'administration de la justice, d'une part, et la liberté de la presse, de l'autre, les tribunaux sont souvent contraints d'être à la fois juge et partie. En 1999, par exemple, un rédacteur en chef kényan accusa dans son journal les juges de la Cour suprême d'inconvenance. Trois des juges qu'il avait critiqués se retrouvèrent dans le collège de magistrats chargés de juger son affaire. Il fut condamné à six mois d'emprisonnement et les propriétaires du journal à une amende.

L'invocation sommaire d'outrage au tribunal par la Cour suprême du Sri Lanka dans l'affaire Michael Fernando, en 2002, a suscité de graves critiques – nationales et internationales – en raison de l'impact réfrigérant d'une telle décision sur la liberté d'expression des citoyens et des membres des professions judiciaires. Le requérant non représenté avait protesté devant le tribunal contre la présence parmi les juges, en qualité de président, du président de la Cour suprême, lui-même cité dans la procédure comme défendeur. Il passa un an en prison pour outrage au tribunal, mais finit par l'emporter dans un procès intenté au Sri Lanka en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans ses "constatations", la Commission des droits de l'homme des Nations Unies invita le gouvernement à indemniser M. Fernando et à modifier sa législation. Elle écarta en outre l'argument selon lequel l'État n'était pas responsable des actions du secteur judiciaire.

En 1995, la Cour suprême de l'Inde empêcha l'ordre des avocats de Bombay de tenir une réunion générale d'urgence pour discuter d'allégations de corruption visant le président de la Haute Cour de justice de Bombay, arguant qu'aux termes de la Constitution on ne pouvait débattre de la conduite des juges dans l'exercice de leurs fonctions que dans le cadre d'une motion parlementaire demandant la révocation d'un juge. Ce jugement était peu judicieux, vu que la disposition constitutionnelle invoquée était conçue pour empêcher les parlementaires d'user de leur immunité pour attaquer impunément des juges. Les citoyens ordinaires, qui ne jouissent pas d'une telle immunité, doivent être libres de critiquer les juges, sous réserve des lois qui régissent l'outrage au tribunal et la diffamation, en d'autres termes, et pour le dire de façon constructive, à la condition d'user d'un langage mesuré et sans saper la confiance du public dans ses juges et ses tribunaux. La véracité des allégations d'inconvenance portées contre un juge ne suffisent généralement pas à se défendre de l'accusation d'outrage à la dignité de la Cour. Le temps est venu de déclarer que la vérité est un moyen de défense recevable.

L'octroi de réparations somptuaires lors de procès en diffamation peut constituer une atteinte à la liberté d'expression. Dans l'affaire Tolstoy, en Angleterre, la Cour européenne des droits de l'homme a annulé l'octroi de 1,5 million de livres sterling en dommages-intérêts, jugeant que cela contrevenait à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. En Malaisie, il était de mode jusqu'à il y a cinq ans d'accorder de grosses sommes en dommages-intérêts pour cause de diffamation. Un juge de la cour d'appel, qui avait déclaré en 1995 que de telles réparations étaient nécessaires, notamment pour signifier aux journalistes qu'on ne peut impunément porter atteinte à la réputation de quelqu'un et que les écrits diffamatoires peuvent coûter cher, changea d'avis six ans plus tard, considérant que se servir des poursuites en diffamation comme moyen d'oppression était contraire à la garantie de liberté d'expression prévue

dans la Constitution. Ces dommages-intérêts sont désormais comparables à ceux que l'on octroie pour des lésions corporelles.

M. Cumaraswamy est heureux de noter que dans de nombreux pays, le Sri Lanka, par exemple, les lois faisant de la liberté de parole un délit ont été abrogées. Toutefois, le code pénal malais retient encore ce délit. En outre, un éminent journaliste thaïlandais a récemment été inculpé de diffamation relevant du droit pénal par les juges de la Cour constitutionnelle, dont il avait critiqué les décisions dans une certaine affaire. Mais le tribunal correctionnel l'a acquitté et ce résultat a été salué comme une victoire de la liberté d'expression.

M. Cumaraswamy serait personnellement prêt à appuyer une campagne visant à abolir certains délits, dont celui d'atteinte à la dignité du tribunal, dans les procès pour outrage à la Cour. Toutefois, lors d'un séminaire réunissant des juges de différents régions du monde, il a été réprimandé par un juge de la Cour suprême des États-Unis pour avoir défendu ce point de vue.

Un groupe d'une quarantaine de juristes et représentants des médias, réuni en 1994 par la Commission internationale de juristes, a rédigé les Principes de Madrid sur la relation entre les médias et l'indépendance de la magistrature. Article 19 s'est également montré actif dans la formulation de normes. En raison des nombreux appels à plus de transparence et de l'obligation de rendre des comptes, il semble que les instances judiciaires accordent aujourd'hui une protection accrue à la liberté de parole.

Si les tribunaux sont investis d'un certain pouvoir pour pouvoir faire face à ce qui, de l'extérieur, menace l'équité de la procédure et la confiance du public en ses juges, journalistes et éditeurs, de leur côté, doivent savoir jusqu'où leur liberté d'expression peut aller. Toute incertitude en la matière conduit à l'autocensure. Les jugements les plus fréquemment cités à propos de l'obligation pour un juge d'établir dans la procédure un juste équilibre entre les intérêts concurrents de la liberté d'expression et de la bonne administration de la justice restent ceux qui furent rendus par Lord Atkin, en 1936, et par Lord Denning, en 1968². Il nous faudrait aujourd'hui davantage de juges de leur calibre – d'où la nécessité d'appliquer des normes internationales et régionales dans la sélection et la nomination des juges.

2 Lord Denning déclara : *“C’est la première fois, à ma connaissance, que cette cour est appelée à statuer sur une allégation d’outrage à elle-même. Nous sommes assurément habilités à en traiter, mais nous le ferons avec la plus grande modération, d’autant que nous sommes partie prenante en la matière. Laissez-moi dire d’emblée que nous n’userons jamais de l’autorité dont nous sommes investis pour faire respecter notre propre dignité. Celle-ci doit reposer sur des fondements plus sûrs. Nous n’en userons pas non plus pour faire taire ceux qui se sont prononcés contre nous. Nous ne craignons pas la critique et n’éprouvons nul ressentiment à l’endroit de ses auteurs, car ce qui est en jeu est autrement plus important. Il y va de rien moins que de la liberté de parole elle-même. Tout homme a le droit de se prononcer, même avec véhémence, sur des questions d’intérêt public, que ce soit au parlement ou à l’extérieur, dans la presse ou sur les ondes. Il appartient aux commentateurs de relater fidèlement ce qui se fait dans une cour de justice. Ils sont libres de dire que nous nous sommes trompés, que nos décisions sont erronées et que l’on peut en appeler ou non. Tout ce que nous demandons à ceux qui nous critiquent, c’est de bien vouloir se souvenir que la nature même de notre charge nous interdit de répondre à leurs critiques. Nous ne pouvons être partie à une controverse publique, encore moins à une polémique d’ordre politique. Notre conduite constitue notre seule justification. Exposés que nous sommes aux vents de la critique, rien de ce qui est dit ou écrit par tel ou tel ne doit nous détourner de ce que nous croyons être juste ni, ajouterai-je, de dire ce que nous pensons devoir dire en la circonstance, à la condition que cela soit en rapport avec l’affaire qui nous occupe. Lorsqu’on se trompe, garder le silence n’est pas une solution. De sorte que l’on peut résumer la situation comme suit : M. Quintin Hogg a critiqué le tribunal, mais il n’a exercé ce faisant qu’un droit indubitable. Son article contient une erreur, la chose est avérée, mais celle-ci ne constitue pas pour autant un outrage au tribunal. Nous devons défendre son droit jusqu’au bout.”* (R.V. Metropolitan Police Commission Experte. Blackburn (No. 2) (1968) 2 All. ER. 319 at 320.)

M. Andrew Ranganayi Chigovera, Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

M. A. R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, intervenant) déclare que l'indépendance de la magistrature est garantie, entre autres, par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 26 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. L'indépendance de la magistrature et la liberté d'expression jouent, toutes deux, un rôle capital dans le respect de la primauté du droit, la bonne gouvernance et le maintien de la confiance des citoyens dans l'administration de la justice.

Par la nature même de leur profession, les juges ne s'expriment qu'au tribunal et ne sont pas libres de défendre publiquement leurs décisions contre les attaques de la presse ou de tiers. Mais si le public ne croit pas en l'intégrité des juges, l'appareil judiciaire ne peut fonctionner correctement et la primauté du droit est mise en danger. La ligne qui sépare la critique de bonne foi des organes judiciaires et les propos susceptibles d'avoir un impact sur le cours de la justice est devenue de plus en plus ténue au cours des années. Lord Atkin déclara en 1936 qu'un membre du public qui use de son droit de critiquer en toute bonne foi un acte de procédure ne commet aucun délit et que les instances judiciaires doivent se résigner à voir leurs actes soumis au contrôle du public et à faire l'objet de critiques exprimées sans détour, bien que respectueuses. Ce qui revient à dire qu'à l'instar des hommes politiques, les magistrats doivent tolérer la critique.

La loi sur l'atteinte à l'autorité de la justice a principalement été conçue pour mettre en équilibre la liberté d'expression et le maintien de l'autorité des magistrats et de l'ordre public. La liberté d'expression, ainsi que les restrictions qui lui sont imposées par la magistrature aux fins de préserver son image, son honneur et son intégrité, doivent viser des objectifs légitimes. Le substrat d'une loi sur l'atteinte à l'autorité de la justice ou l'outrage à magistrat, c'est la peur constante d'un "lynchage médiatique", mais de plus en plus souvent, dans leur recherche d'informations précises et impartiales, les tribunaux tiennent compte de l'intérêt public.

Dans nombre de juridictions, les tribunaux africains rejoignent à cet égard le courant de pensée moderne. Ainsi, Feroze Nawrojee, un avocat kényan, a protesté avec véhémence contre les atermoiements d'un juge qui tardait à ordonner une suspension de la procédure après qu'un critique notoire du gouvernement kényan eut été tué, arguant notamment qu'un tel acte pourrait éroder la confiance en l'impartialité des juges du pays. Les efforts du juge mécontent, désireux de poursuivre M. Nawrojee pour outrage au tribunal, furent contrariés par la Haute Cour, qui opina que les tribunaux ne doivent pas user de l'atteinte à la dignité de la cour à seule fin de faire taire les critiques d'un juge, mais seulement pour punir des abus calomnieux quand l'intérêt de la justice l'exige. La Haute Cour fit valoir que les juges doivent scrupuleusement veiller au maintien d'un juste équilibre entre la nécessaire autorité du tribunal et le droit à la liberté d'expression.

Dans l'affaire *Goodwin contre Royaume-Uni* (1996), la Cour européenne des droits de l'homme entérina le droit fondamental des journalistes de ne pas divulguer l'identité de leurs sources confidentielles d'information, déclarant qu'en l'absence d'une telle protection, ces sources pourraient être dissuadées d'aider la presse à informer le public de questions d'intérêt général. La Cour jugea qu'une ordonnance de divulgation ne serait pas compatible avec l'article 10 de la Convention européenne, à moins d'être justifiée

par un besoin impératif, dans l'intérêt du public. Par voie de conséquence, elle sous-entendait ainsi que le droit à la liberté d'expression comprend celui de se taire.

Sous certains régimes plus répressifs, toutefois, l'administration de la justice continue de servir à réduire l'opposition au silence, par le biais de poursuites et l'imposition de lourdes sanctions. Quand la corruption sévit au sein des instances judiciaires, les poursuites pour outrage au tribunal servent à protéger les juges de la surveillance du public.

Par ses procédures de communication, la Commission africaine des droits de l'homme s'est efforcée d'instaurer des normes relatives à la liberté d'expression; ces procédures permettent aux personnes lésées de porter plainte en vertu de la Charte, notamment contre des tribunaux qui violent leurs droits en les poursuivant pour outrage à la cour ou de toute autre façon. Si la jurisprudence en ce domaine est encore peu abondante, on espère que l'adoption de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression permettra d'harmoniser les normes applicables. Bien que la Déclaration ne traite pas expressément de l'outrage à magistrat, les limitations générales qu'elle contient sont applicables dans toutes les circonstances, notamment lors des audiences à huis clos dont le public et la presse sont exclus sans justification.

L'abolition du délit d'atteinte à la dignité du tribunal doit être abordée avec prudence, du fait qu'il faut soigneusement mettre en balance les avantages de la liberté d'expression et la nécessité de protéger l'intégrité et l'indépendance des tribunaux. Sans doute conviendrait-il de strictement circonscrire les cas dans lesquels ce délit peut être retenu et de remplacer les peines d'emprisonnement par des amendes. Toutefois, les actes qualifiés d'atteinte à la dignité du tribunal peuvent, dans certains cas, avoir des conséquences extrêmement graves, notamment en sapant la confiance du peuple en ses tribunaux et en l'administration de la justice.

La police fait partie du dispositif de l'administration de la justice. Il est de fait que de graves problèmes se posent quant à la façon dont la police conduit les enquêtes criminelles, pas seulement sous les régimes de dictature mais aussi dans les démocraties modernes. La faute en revient souvent à l'insuffisance de la formation. De nombreux policiers recourent à la torture, à l'abus d'autorité et à l'intimidation des suspects pour leur arracher une confession ou les amener à signer des aveux. La peur de se retrouver en butte à des telles pratiques restreint la liberté d'expression des prévenus à la barre. La Commission africaine des droits de l'homme a élaboré des directives sur l'interdiction et la prévention de la torture, mais leur application dépend du sérieux de l'engagement du gouvernement en matière de réformes et de la qualité de la formation dispensée aux policiers dans les domaines des droits de l'homme et des techniques d'investigation.

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19, intervenant) est d'avis que la faille historique de la loi en question tient à ce que les juges partaient du postulat que les membres de leur profession se comportaient presque toujours avec intégrité et professionnalisme. La Convention européenne des droits de l'homme reconnaît deux motifs liés à l'autorité et à l'impartialité de la magistrature, en vertu desquels la liberté d'expression peut être restreinte.

L'autorité de la magistrature doit être préservée de manière que l'ensemble de la société reconnaisse le rôle dévolu aux tribunaux : celui d'arbitres ultimes des différends. Organismes publics, les tribunaux ont, dans une certaine mesure, des comptes à rendre au public et prêtent donc le flanc à la critique. Protéger la liberté d'expression est une façon plus efficace de protéger l'autorité de la magistrature que le recours à la loi sur l'atteinte à la dignité du tribunal. Bien que les juges ne puissent se défendre publiquement contre des allégations injustifiées, d'autres organes de la société peuvent et doivent se faire entendre si la presse libre a vraiment droit de cité. La seconde façon de préserver l'autorité de la magistrature consiste, pour les tribunaux, à se comporter avec dignité, et, pour les magistrats, à agir avec transparence et à prendre des décisions judicieuses.

Lors d'une affaire qui passait en jugement au Canada, l'avocat qui venait d'être débouté sortit en fulminant de la salle d'audience et, sur les marches du tribunal, annonça aux médias que l'arrêt qui venait d'être rendu était une parodie de justice et qu'il avait perdu toute confiance dans le système judiciaire. Bien que l'on ne pût parler en l'occurrence de "critiques modérées", les magistrats canadiens estimèrent qu'il n'y avait point là d'outrage à la Cour, les tribunaux n'étant pas "des fleurs fragiles toutes prêtes à se faner dans la chaleur de la controverse". M. Mendel appuie donc fermement l'idée d'abolir le délit d'atteinte à la dignité de la Cour.

La question de l'impartialité des tribunaux est bien plus complexe. Les juges ont parfois besoin de se prémunir contre les pressions et influences. Ainsi, un juge tanzanien estima que le gouvernement s'était rendu coupable d'outrage au tribunal en faisant pression sur la société nationale de radiodiffusion pour qu'elle l'attaquât, en vue de l'obliger à rendre un jugement en faveur du gouvernement.

M. H. SHEIK HOLESLAM (République islamique d'Iran) déclare que le Parlement iranien et l'Assemblée islamique consultative ont, tous deux, des fonctions législatives et de contrôle. Les parlementaires ont pour mission de superviser l'action de l'exécutif, des instances judiciaires et du pouvoir législatif lui-même. L'article 90 de la Constitution permet aux citoyens de se plaindre par écrit de la façon dont l'un ou l'autre des trois secteurs du gouvernement s'acquitte de sa tâche. La Commission de l'Assemblée sur l'article 90 est chargée de superviser la législation et les décisions de justice et d'examiner les plaintes reçues. Lorsqu'une plainte concerne l'exécutif ou les instances judiciaires, l'Assemblée est tenue de réclamer l'ouverture d'une enquête, ainsi qu'une réponse de l'autorité concernée, et d'en annoncer le résultat dans un délai raisonnable. Les séances de l'Assemblée étant retransmises en direct, le grand public est informé de l'issue de l'affaire.

Les façons d'aborder la question de savoir si la liberté d'expression à l'égard des procédures judiciaires et autres doit se voir accorder la primauté varient selon les pays. L'obligation fondamentale est de mettre à la disposition du public un mécanisme tel que la Commission sur l'article 90, pouvant permettre au législateur de mener à bien sa mission de supervision.

M. A. LO (Sénégal) dit que la presse a joué un rôle majeur dans le transfert de pouvoir qui est intervenu en 2000 au Sénégal, aussi bien pendant la campagne électorale qu'à l'issue du scrutin, en faisant immédiatement connaître aux citoyens le verdict des urnes. Le journaliste Abdou Latif Coulibaly avait alors écrit un ouvrage dans lequel il critiquait le Président Wade. Lorsqu'une commission d'enquête parlementaire fut constituée pour examiner la question, l'auteur refusa de divulguer ses sources et même de comparaître devant la commission.

M. Lo se demande si le processus même qui consiste à permettre une plus grande liberté d'expression, dont la critique des magistrats, ne fragilise pas l'indépendance de la magistrature, étant donné que les juges se sentent obligés de tenir compte de l'opinion publique, même quand celle-ci est visiblement manipulée par les partis politiques.

M. Y. MAGANAWÉ (Togo) déclare que les élus togolais ont beaucoup de mal à faire ratifier les traités car les débats parlementaires sur ces questions sont bien souvent de pure forme. La notion de liberté d'expression couvre notamment le droit à l'information, qui a des dimensions culturelles et sociales. L'information ne se présente pas sous un format standard, comme un vêtement à taille unique censé aller à tout le monde. Et tous les êtres ne sont pas doués des mêmes facultés de discernement, ni même de compréhension.

Lorsqu'un projet de loi est en discussion, un élu est parfois amené à faire taire ses propres opinions en faveur de la position de son parti ou de son groupe parlementaire. Qui plus est, à l'échelle des commissions comme à celle de l'Assemblée, le point de vue de la majorité prévaut invariablement. Lorsqu'il est ultérieurement amené à expliquer l'issue d'un débat à ses mandants, le parlementaire est contraint de défendre des positions qui sont désormais intégrées dans la législation nationale.

Selon M. Maganawé, la notion de diffamation, telle que définie lors d'une réunion tenue la veille, est quelque peu limitative. On n'a pas suffisamment tenu compte des troubles psychologiques pérennes pouvant résulter d'une diffamation. À cela s'ajoute que, dans certains pays, la diffamation de personnalités politiques peut déboucher sur la guerre civile ou sur des conflits ethniques. Il y a quelques mois déjà que la diffamation par voie de presse a été dépenalisée au Togo. Mais pour pouvoir faire efficacement leur travail, les journalistes ont besoin d'une formation idoine, notamment dans les pays où la presse de l'opposition cherche, par principe, à déstabiliser le gouvernement. Elle publie donc délibérément des informations biaisées, qui peuvent même influencer négativement les juges et les autorités chargées du maintien de l'ordre.

M. M. BEDDOES (Fidji) déclare que Fidji se relève actuellement du troisième renversement successif d'un gouvernement légitimement élu. Des personnalités en vue, dont certains hommes politiques éminents, d'anciens ministres et même des ministres en exercice, passent actuellement en jugement pour des faits liés au coup d'État de mai 2000. Le Gouvernement soumet aujourd'hui même au Parlement fidjien le projet de loi N° 10 (2005) sur la réconciliation, l'unité et l'intolérance, qui redéfinit le crime de trahison, de manière que les personnes impliquées dans le renversement d'un gouvernement légitimement élu puissent bénéficier d'une amnistie. Ces personnes devront prouver à la commission créée en vertu de ce projet de loi que leurs motivations étaient d'ordre politique et non criminel. Les prisonniers purgeant une

peine seront immédiatement élargis et les délits incriminés seront effacés de leur casier judiciaire. Le projet de loi permet en outre à la commission d'interrompre toute procédure engagée devant la Haute Cour au titre dudit coup d'État. L'opposition s'efforce d'empêcher la promulgation de cette loi, arguant qu'elle encouragerait probablement les militaires fidjiens à fomenter un nouveau coup d'État, mais aussi qu'elle aurait une incidence néfaste sur la confiance du public et sur l'économie.

M. A. R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, intervenant) déclare que si l'on dépénalise le délit d'atteinte à la dignité de la Cour, les tribunaux se trouveront sans protection; le public n'aura plus foi en leur capacité de rendre la justice et, de ce fait, l'autorité et l'impartialité du corps judiciaire s'en trouveront amoindries. Autre solution envisageable : le parlement pourrait expliciter clairement les cas dans lesquels une personne aurait à répondre d'outrage au tribunal. Cette solution aurait le mérite d'éviter les interprétations divergentes de différentes juridictions.

Quant à la question de savoir si les juges peuvent être indûment influencés par des opinions partiales parues dans la presse, il faut partir du principe que des personnes intègres, suffisamment compétentes pour avoir été nommées à cette importante fonction sont capables de résister à de telles pressions. Il n'est pas aisé de décider si la publication de documents en vue d'influer sur des affaires en cours d'instance constitue une atteinte à la dignité du tribunal.

Débats

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE COMME MOYEN DE PROTÉGER LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

56

M. Noel Kinsella (Canada), Sénateur, membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne

M. N. KINSELLA (Canada, Sénateur, membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne, intervenant) félicite l'UIP et Article 19 d'avoir organisé cette réunion, aussi intéressante qu'opportune. Son exposé comporte trois volets qui serviront de base à la discussion sur l'immunité parlementaire : 1) une étude réalisée par M. Robert Myttenaere, Secrétaire général de la Chambre belge des représentants, intitulée : *L'immunité des membres du parlement*, adoptée en 1998 lors de la réunion de l'Association des Secrétaires généraux de Parlements (ASGP), tenue à Moscou, 2) le modèle d'immunité dit "de Westminster", tel qu'il s'applique à la liberté de parole des parlementaires, et 3) une décision rendue en mai 2005 par la Cour suprême du Canada réunie en séance plénière.

Le premier de ces trois volets, l'étude consacrée à l'immunité parlementaire, est l'outil qui permet aux membres du parlement de revendiquer l'immunité en excipant de leur liberté de parole. La notion

d'immunité parlementaire fondée sur la liberté de parole se définit communément comme protection conférée aux membres du parlement contre toute action en justice découlant d'un vote ou d'une opinion exprimée – encore qu'elle soit différemment appliquée par la grande majorité des pays couverts par l'étude. Dans la plupart des pays, ce principe est inscrit dans la Constitution, mais dans d'autres, tels la Nouvelle-Zélande, il est garanti par le droit écrit, ou bien par une loi, comme à Sri Lanka; dans la Fédération de Russie, il est garanti par une loi fédérale sur le statut des députés du Conseil de la Fédération et de la Douma. Au Royaume-Uni et au Canada, la liberté de parole n'a pas été expressément codifiée et, en Australie, les parlementaires peuvent réagir aux déclarations hostiles en exigeant que leur réponse figure dans le procès-verbal de la séance. La plupart des pays n'ont pas adopté de code récent sur la liberté d'expression. La loi britannique de 1996 sur la diffamation stipule que les membres du parlement peuvent renoncer à leur immunité en cas de diffamation verbale ou écrite ou d'atteinte à leur honneur. Le Gouvernement irlandais a adopté une nouvelle loi relative aux personnes qui témoignent devant une commission parlementaire. Le Gouvernement français a introduit une nouvelle approche de la jurisprudence fondée sur deux thèses distinctes, la première disposant que toute action politique considérée comme commise par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions doit être couverte par l'immunité, la seconde que seules les actions nécessaires à l'exercice du mandat parlementaire doivent être couvertes. En 1989, la seconde de ces thèses a été confirmée par une décision du Conseil constitutionnel. L'étude a clairement montré qu'il existait divers modèles et approches parlementaires de la question, mais visant tous un même objectif. Les privilèges et immunités parlementaires en matière de liberté d'expression sont fondés sur le modèle de démocratie parlementaire de Westminster, qui a vu le jour en Grande-Bretagne, à l'occasion du long combat qui a opposé le Parlement à la Couronne. Entraver les parlementaires dans leurs travaux était un bon moyen de saper le système parlementaire. La Chambre des Communes a toujours revendiqué le droit de pouvoir travailler librement, sans immixtion de la Couronne ou des tribunaux, et ce droit a fini par lui être reconnu. Les privilèges et immunités protègent également les parlementaires contre les actions de toute sorte perpétrées par des personnes extérieures au parlement. Le privilège de la liberté d'expression garantit qu'un parlementaire ne peut être poursuivi pour diffamation verbale, outrage au tribunal ou trahison pour autant que ses déclarations soient faites dans le cadre de la procédure parlementaire. Mais les membres du parlement ne sont toutefois pas libres de s'exprimer sans mesure aucune car il y a des limites à ne pas franchir, et il est du devoir du Président de la Chambre des Communes de contenir ceux qui passent les bornes. Ajoutons que, par tradition, les parlementaires s'imposent une certaine retenue, par exemple en observant la règle *sub judice* et en s'interdisant de discuter au parlement d'affaires en cours d'instance. L'immunité conférée par le privilège de la liberté d'expression s'applique également aux témoins comparaisant devant des commissions parlementaires ainsi qu'aux autres personnes prenant part à la procédure, comme les clercs et les sténographes parlementaires. En vertu du système de Westminster, le privilège de la liberté de parole ne couvre que les propos prononcés au cours des débats parlementaires. Les membres du parlement jouissent d'une immunité et d'une liberté particulières lors des réunions de la Chambre et des commissions, mais sont soumis le reste du temps aux mêmes lois et règlements que les autres citoyens. Au début de chaque nouvelle session des parlements britannique et canadien, il est encore d'usage que le Président revendique les privilèges parlementaires de la Chambre et de ses membres. La liberté de parole, le plus ancien et le plus crucial de ces privilèges, est également celui qui a le plus d'importance pratique. Il a été légalement reconnu, en même temps que d'autres droits du parlement, par l'article 9 de la Déclaration des droits de 1689, qui disposait que la liberté de parole ainsi que les débats et procédures parlementaires ne pouvaient être attaqués ou contestés ailleurs qu'au parlement. Revendiquée pour la première fois en 1523, la liberté de parole reste la pierre angulaire de la démocratie parlementaire et l'immunité parlementaire est un

droit fondamental sans lequel les parlementaires ne pourraient s'acquitter sans entraves de leur mandat et qui leur permet de s'exprimer librement à la Chambre. Au Canada, l'immunité parlementaire relève de la Charte des droits et libertés incorporée en 1982 au droit constitutionnel canadien. Lors d'un procès qui opposait les médias au parlement, la presse revendiquant le droit de retransmettre à la télévision les débats de la Chambre, la Cour suprême du Canada a jugé que le parlement avait le privilège d'exclure toutes personnes étrangères aux fins de préserver la dignité et l'efficacité de la Chambre, et qu'il s'agissait là d'un privilège constitutionnel inhérent. À cela s'ajoute qu'une partie de la Constitution – celle, en l'occurrence, qui traite de l'immunité parlementaire – ne saurait être abrogée par une autre, en l'espèce la Charte des droits et libertés. Dans la décision susmentionnée, la Cour suprême a statué que l'immunité parlementaire avait le même poids constitutionnel et le même statut que la Constitution elle-même, et que si l'existence et le champ d'application de ce privilège n'étaient pas établis avec autorité, la Cour se verrait contrainte d'évaluer cette revendication de privilège en regard de la doctrine de nécessité, qui est le fondement même des privilèges et immunités parlementaires. La Cour suprême définit les privilèges et immunités parlementaires comme pouvoirs nécessaires à la Chambre pour assurer son bon fonctionnement et préserver sa dignité et son intégrité. La Cour a analysé l'immunité en deux temps, d'abord pour déterminer si les pouvoirs revendiqués étaient réellement nécessaires (test de nécessité), puis pour s'assurer que l'exercice desdits pouvoirs était nécessaire au bon fonctionnement de la Chambre et au maintien de sa dignité. La Cour a rappelé que l'on définit également le privilège parlementaire comme ce qui distingue les membres du parlement des citoyens ordinaires. Toutefois, ce privilège ne saurait prendre le pas sur la liberté de parole. Le privilège parlementaire n'est pas censé couvrir et protéger les activités de particuliers; il constitue la somme des pouvoirs, immunités et privilèges accordés aux deux chambres du parlement et à chacun de leurs membres, faute de quoi ils ne seraient pas en mesure d'accomplir leur tâche.

Les parlementaires doivent s'interroger sur le bien-fondé de leur revendication de privilège. La preuve de la nécessité, consacrée par le système de Westminster et plusieurs autres, n'est requise que pour établir l'existence et la portée d'une catégorie de privilèges. Celle-ci établie, c'est au parlement – et non aux tribunaux – qu'il appartient de juger si, dans tel cas particulier, l'exercice de ce privilège et de cette immunité est nécessaire. Leur champ d'application couvre bien évidemment la liberté d'expression. M. Kinsella invite les participants à exposer à leurs collègues la façon dont, par l'octroi du privilège parlementaire, leur propre système protège la liberté d'expression et, partant, la revendication d'immunité.

M. B. BAROVIAE (Slovénie) s'interroge sur la conception de l'immunité comme privilège, car il lui semble que celle-ci comporte bien plus de responsabilités que de droits. Faut-il être en faveur de l'immunité ou pas ? Dans l'affirmative, où, quand, pourquoi et comment celle-ci doit-elle être conférée ? Peut-on établir à l'usage de l'ensemble des parlements des règles relatives à un type d'immunité couvrant à la fois la liberté d'expression, le pluralisme et la démocratie ? Selon lui, l'immunité parlementaire n'est pas vraiment souhaitable si ce privilège ne couvre que les seuls propos tenus dans l'enceinte du parlement. La raison en est que les parlementaires sont soumis 24 heures sur 24 à la surveillance des médias, à l'intérieur comme à l'extérieur du parlement; ils devraient donc être couverts en permanence par l'immunité; sinon,

la crainte de poursuites en diffamation peut porter ombrage à leur liberté d'expression, c'est-à-dire les pousser à pratiquer l'autocensure et à taire ce qu'ils pensent.

M. K. SASI (Finlande) se dit intéressé d'apprendre que le modèle de Westminster étend la liberté de parole aux témoins qui comparaissent devant des commissions parlementaires. Il demande à M. Kinsella s'il a personnellement eu vent de tels cas. Un débat nourri se poursuit actuellement au sein du parlement finlandais sur la question de savoir si les fonctionnaires d'État qui témoignent devant ces commissions doivent être autorisés à exprimer leur propre opinion, ou s'ils doivent s'en tenir au point de vue du gouvernement. Selon lui, ces personnes ne devraient pas pouvoir être sanctionnées pour avoir exprimé leur propre opinion.

M. S. FITTIS (Chypre) déclare que dans son pays l'immunité parlementaire est inscrite à l'annexe D de l'article 83.1 de la Constitution chypriote. Il pense, lui aussi, que la liberté d'expression est liée à la liberté d'information, qui dépend elle-même de la liberté d'accès à l'information. Dans bien des pays, et en particulier à Chypre, les parlementaires sont fréquemment confrontés à des conflits (ou à une coexistence) d'intérêts, dans la mesure où ils portent parfois une double casquette et sont aussi journalistes ou éditeurs. Ils ont le droit d'informer le public de ce qui se passe au parlement, même quand l'on y traite de questions confidentielles. Si des opinions exprimées lors de séances à huis clos sont publiées dans les médias, sont-elles couvertes par l'immunité parlementaire ?

M. A. BORGINON (Belgique), commentant la différence entre liberté de parole et immunité parlementaire, dit qu'elles sont toutes deux des privilèges parlementaires, mais n'ont pas le même champ d'application. La liberté d'expression exonère les parlementaires des conséquences des actes accomplis dans l'exercice de leur mandat. Mais cela affecte également l'impact de leur droit à fonctionner. Le parlement ne peut refuser à l'un de ses membres le droit à la liberté d'expression, mais il peut lever son immunité parlementaire aux fins des poursuites. Ces deux types de droits visent des finalités différentes : l'un vise à protéger les activités parlementaires, l'autre à protéger les parlementaires eux-mêmes dans l'exercice de leurs fonctions. La liberté de parole et la protection conférée par le privilège parlementaire vont bien au-delà du mandat d'un élu, mais sitôt ce mandat échu, le parlementaire perd sa protection et peut faire l'objet de poursuites.

M. P. SANTER (Luxembourg) est d'avis que l'immunité parlementaire ne doit pas être conçue comme un privilège absolu, mais qu'elle doit être limitée et sujette à révocation. Il se demande quelle instance politique ou parlementaire doit être investie du pouvoir de révoquer ce privilège. Quoi qu'il en soit, une telle mesure ne manquerait pas de susciter des débats, selon que l'élu concerné appartiendrait au parti majoritaire ou à celui de la minorité. Si, par exemple, un échange de propos diffamatoires avait lieu entre un membre du parlement et un citoyen ordinaire, le premier pourrait poursuivre le second en justice. Mais il semblerait toutefois discriminatoire qu'un membre du parlement puisse intenter une action en diffamation contre un citoyen ordinaire, alors que pour pouvoir poursuivre un élu celui-ci doit au préalable faire lever l'immunité parlementaire de son adversaire.

M. O. FANTAZZINI (Brésil, membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants, intervenant) déclare que dans son pays l'immunité parlementaire, si elle est un privilège important, a été instituée à l'issue d'une longue période de dictature militaire, et qu'elle a permis à certains membres du parlement de commettre des crimes graves et d'agir en toute impunité. Les parlementaires ont longtemps lutté pour faire changer la loi; en 2003 la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants est enfin parvenue à ses fins. Jusque là, les tribunaux devaient solliciter la permission du parlement avant que de pouvoir poursuivre un de ses membres, fût-ce au pénal.

Aujourd'hui, les tribunaux peuvent engager une procédure et le parti politique auquel l'élu concerné appartient peut simplement en demander la suspension, mais cela requiert un vote majoritaire. Parmi les pays qui envisagent de se doter d'une loi sur l'immunité parlementaire, l'orateur se demande combien parviendraient à éviter de se retrouver dans la situation d'impunité mal maîtrisée qui fut longtemps celle du Brésil.

M. A.T. MATUET (Soudan) explique que dans son pays l'immunité parlementaire couvre les déclarations d'un élu, mais à la condition que ses propos soient raisonnables et soumis à certaines restrictions; les propos diffamatoires, séditieux ou blasphématoires, par exemple, sont prohibés. Si les parlementaires sont censés parler librement et de façon responsable, en quoi cela les rend-il différents des citoyens ordinaires ? Selon lui, le fait d'encourir des poursuites judiciaires en cas de transgression est le seul moyen d'amener les parlementaires à se comporter de façon responsable.

M. J. CORRAL JURADO (Sénateur, membre du Congrès mexicain, intervenant) s'accorde avec M. Fantazzini en ce qui concerne l'impunité. Le système constitutionnel mexicain dispose que les membres du parlement ne peuvent être sanctionnés pour avoir exprimé des opinions, mais limite ce privilège aux propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'ensuit que les opinions exprimées doivent avoir trait aux travaux et activités du parlement. Une immunité tous azimuts serait un privilège injuste, notamment dans le cas d'affaires privées. La différence fondamentale entre les membres du parlement et les citoyens ordinaires concerne la levée de l'immunité. Il est important de préciser clairement les notions de liberté d'expression et d'immunité dans le contexte de l'exercice des fonctions parlementaires. L'immunité ne peut être un privilège absolu réservé aux seuls membres du parlement, tout comme la liberté d'expression ne peut être le privilège absolu des citoyens ordinaires.

Mme A.M. MENDOZA DE ACHA (Paraguay) convient que la question de l'immunité parlementaire se traduisant par l'impunité préoccupe de plus en plus les esprits, surtout en Amérique latine. Si le parlement était habilité à se prononcer sur le droit à l'immunité, cela se ferait-il sur la base d'un code déontologique interne ? Et dans la négative, sur quelle autre base ?

M. E. GUIRIOULOU (Côte d'Ivoire) déclare qu'une rébellion sévit dans son pays depuis deux ans déjà. Les membres du parlement font face à une situation politique inaccoutumée : élus dans des districts électoraux contrôlés par des troupes rebelles, ces dernières leur interdisent l'accès à leur circonscription s'ils se déclarent opposés aux forces de la rébellion. En outre, certains parlementaires ont déjà souffert de mesures de représailles, comme le déni d'un visa délivré par les autorités françaises s'ils expriment quelque opposition que ce soit à l'action du gouvernement français. De telles mesures sont contraires à l'esprit de l'immunité parlementaire et restreignent la liberté d'expression. Cela préoccupe les parlementaires ivoiriens et M. Guirieoulou se demande si l'UIP pourrait intervenir de quelque façon que ce soit.

M. N. KINSELLA (Canada, Sénateur, membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne, intervenant) dit que dans la plupart des systèmes calqués sur celui de Westminster, l'immunité parlementaire s'étend effectivement aux témoins qui comparaissent devant les commissions parlementaires, ainsi qu'aux sténographes parlementaires et aux rédacteurs de comptes rendus. Le facteur clef, c'est que le privilège de la liberté d'expression doit être protégé et couvert par l'immunité quand les propos tenus sont directement liés aux travaux du parlement. Par exemple, une commission parlementaire canadienne chargée d'évaluer l'inocuité de la viande a naguère entendu des inspecteurs des services de l'hygiène publique, qui ont été ultérieurement sanctionnés par leur employeur, en l'occurrence l'État, pour avoir témoigné. La commission parlementaire a fait valoir son droit d'étendre l'immunité parlementaire aux

personnes entendues comme témoins et l'employeur a été prié d'annuler leur licenciement. Dans ce cas, l'immunité parlementaire a également servi à dénoncer des abus et satisfait au test de nécessité exigé pour l'octroi de ce privilège.

La liberté d'expression est indispensable au travail des parlementaires. Le privilège conféré à cette fin a été dûment reconnu dans la littérature consacrée à la procédure parlementaire et la jurisprudence. Une fois le privilège établi, on peut déterminer s'il y a lieu de conférer l'immunité, mais seulement pour une activité spécifique liée aux travaux du parlement. Pour autant que M. Kinsella sache, on ne trouve pas dans la littérature consacrée à la procédure de cas avéré où ce privilège ait été étendu au-delà de ce qui était nécessaire au travail du parlement. L'orateur recommande la lecture de l'ouvrage rédigé pour l'UIP par Mark van der Hulst, intitulé : *Le mandat parlementaire*, publié en 2000 en plusieurs langues; il contient d'excellents passages consacrés à l'immunité parlementaire.

M. A.B. JOHANSSON (Secrétaire général de l'UIP) déclare que la question des immunités parlementaires peut être déroutante. Dans les textes de lois comme dans la pratique, deux écoles de pensée s'opposent, dont l'une s'inspire du système de Westminster, et l'autre de la Révolution française de 1789 et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le système britannique reconnaît certains droits naturels, dont l'immunité parlementaire, qui n'ont pas à être consacrés par une loi mais simplement revendiqués. Les Français ne cherchent pas à confirmer un ensemble de droits existants; ils proclament de nouveaux droits et de nouvelles aspirations populaires, et ces droits doivent être codifiés. Les droits ne résultent pas de la réalisation d'un consensus, mais celui d'une révolution, et des mécanismes doivent être conçus pour protéger la liberté d'expression, d'où la notion d'immunité. Dans l'élaboration d'une approche de l'immunité parlementaire, un plus grand nombre de pays se sont inspirés du système français que du système britannique. L'immunité comporte deux grands volets : la non-responsabilité et l'inviolabilité. La première, un ancien principe britannique, se retrouve également dans le système français. L'étude susmentionnée a montré que chaque pays adopte son propre système, mais il est communément admis que les propos d'un élu exprimés au parlement sont couverts par l'immunité, et que celle-ci doit s'appliquer aux actions menées pour représenter le peuple. Le champ d'application de cette protection et les personnes protégées elles-mêmes (ministres, témoins appelés à comparaître devant des commissions parlementaires, assistants, etc.) varient selon les pays, mais la durée de la protection correspond généralement à celle du mandat du parlementaire concerné. Une fois l'élu sorti de l'enceinte du parlement, son immunité peut être levée pour l'obliger à répondre aux chefs d'accusation, surtout dans le cas de poursuites pénales. La notion d'inviolabilité découle de la doctrine selon laquelle une personne ne doit pas être violentée et doit pouvoir continuer à s'acquitter de sa tâche. Cela s'explique par le souci de résister à la tentation de réduire l'opposition au silence, et il est de fait que 95 pour cent, environ, des cas renvoyés au Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP concernent des membres de l'opposition dont les droits de l'homme ont été violés. Bien qu'il soit besoin d'une protection accrue, cela ne doit pas aller jusqu'à l'impunité; surtout, cela ne doit pas permettre à un membre du parlement qui a commis une infraction pénale de se soustraire aux poursuites. D'une manière générale, dans le cas d'une action pénale, il faut demander au parlement l'autorisation de citer un élu en justice pour l'interroger. Le seul devoir du parlement en la circonstance est de s'assurer que la procédure est équitable et dûment fondée. Si ces conditions sont remplies, son devoir est alors de lever l'immunité de ce parlementaire, privilège dont il est parfois fait un usage abusif. Les parlementaires ne doivent jamais être placés sur un piédestal face au public, car si cela se produisait, ils risqueraient de perdre la confiance de leurs électeurs. Ils ont toutefois besoin d'une protection spéciale pour pouvoir remplir leur mission et servir efficacement la population. La question importante à se poser est de savoir si la notion d'irresponsabilité parlementaire ne doit

s'appliquer que dans l'enceinte du parlement, ou bien également à l'extérieur. L'immunité parlementaire n'est rien d'autre qu'un moyen utilisé par le parlement pour s'assurer qu'un individu ne sera pas soumis à des persécutions d'ordre politique et privé. Il est tout aussi important de savoir ce que l'on entend par "immunité", car il s'agit là d'une notion complexe aux multiples facettes.

M. N. KINSELLA (Canada, Sénateur, membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne, intervenant) déclare que si l'on veut que la primauté du droit reste la pierre angulaire de la démocratie, elle doit s'appliquer à tous les citoyens, y compris les parlementaires. Le droit parlementaire, qui comprend les notions d'immunité et de privilège, fait partie du corpus général des textes juridiques.

M. F. HAMDI (Jamahiriya arabe libyenne) est d'avis qu'à long terme, le privilège de l'immunité devra être élargi, de manière à ne pas concerner les seuls parlementaires, mais aussi les citoyens. Il s'accorde avec les participants du Luxembourg et du Soudan pour dire que l'immunité parlementaire comporte un élément de discrimination; s'y ajoute, selon lui, un élément d'inégalité, puisque seule une minorité, c'est-à-dire les membres du parlement, bénéficie de l'immunité, mais pas leurs mandants. Il est nécessaire que les électeurs puissent exprimer leurs idées et les transmettre à leurs représentants au parlement.

M. S.M. MADANI BAJESTANI (République islamique d'Iran) déclare que la liberté d'expression était l'un des objectifs visés par le prophète Mahomet. Les empires de l'information et de la communication et les anciennes puissances coloniales portent atteinte à la liberté d'expression puisqu'ils diffusent des déclarations diffamatoires sur certains pays. Il conviendrait d'étudier ces obstacles avec attention et de s'atteler à l'élaboration de mécanismes permettant de sauvegarder le droit à la liberté d'expression, dont l'immunité parlementaire. Tous les individus doivent être égaux devant la loi; ce principe est consacré par les articles 19 et 20 de la Constitution iranienne. En outre, au titre de l'article 22 du règlement intérieur du Parlement iranien, les parlementaires doivent être protégés. Des commissions spéciales doivent être créées pour défendre ce droit. Les fonctionnaires qui comparaissent devant des commissions parlementaires et ne fournissent pas les renseignements demandés contreviennent à la loi. La liberté d'expression inclut notamment le droit pour les parlementaires de rédiger des rapports destinés à la presse; il est également de leur devoir de tenir des séances publiques et d'en autoriser la retransmission.

M. A.R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, intervenant) dit que la discussion a porté jusqu'ici sur une définition idéale de l'immunité; mais il est de fait que les dispositions légales de certains pays ont un effet contraignant sur les immunités parlementaires et empêchent les élus de discuter de certains sujets au parlement. En outre, certaines constitutions interdisent la formation de partis politiques fondés sur l'appartenance ethnique, et ce aux fins de préserver l'unité nationale. Certains pays prohibent aussi la constitution d'ONG ou de groupements d'intérêts qui défendent les droits des groupes défavorisés. L'Union ferait œuvre utile en fournissant des informations sur les positions des parlementaires, ainsi que sur les problèmes auxquels ils se heurtent dans certains pays; cela permettrait d'élaborer des normes uniformes valables pour tous les parlementaires et d'identifier les obstacles à la liberté d'expression au parlement.

Mme M. MALY (Cambodge) signale que trois sénateurs de son pays ont récemment été destitués, non pour des motifs liés à la liberté d'expression, mais en raison d'un vide juridique. Au Cambodge, tous les sénateurs doivent être membres du parti qui a remporté les élections. Le Gouvernement n'a pas encore précisé jusqu'à quand un parti politique pourrait exercer un tel impact sur les candidats au parlement. Elle se demande s'il n'y aurait point là un usage abusif de la liberté d'expression et de l'immunité parlementaire.

“Il est capital que les citoyens sachent ce que leurs élus disent au parlement; c'est pourquoi il importe de protéger même en dehors de l'enceinte du parlement les comptes rendus impartiaux et précis des débats parlementaires.”

M. Mendel, Article 19

M. B. INDOUMOU-MAMBOUGNOU (Gabon) dit que l'article 38 de la Constitution gabonaise stipule qu'aucun membre du parlement ne peut être traduit devant les tribunaux, arrêté ou poursuivi pour des opinions exprimées dans le cadre de son mandat, ni arrêté pour des faits délictueux relevant du droit pénal, à moins d'avoir été pris sur le fait ou à moins que le parlement n'ait son mot à dire dans cette décision; les poursuites sont différées jusqu'à la fin de son mandat, à moins que son immunité parlementaire ne soit levée. L'orateur s'interroge sur la procédure qui permet de lever l'immunité parlementaire. Le droit de vote des parlementaires est un droit individuel et privé, et ils doivent pouvoir exprimer librement leurs opinions au parlement sans être arrêtés, car ils représentent le peuple. L'immunité ne doit pas être étendue à l'ensemble des citoyens, car si tel était le cas, la justice ne serait jamais rendue.

M. A. LO (Sénégal) évoque trois affaires récemment traitées par le Parlement sénégalais : deux concernaient la levée de l'immunité parlementaire d'un élu, la troisième la démission d'un groupe d'élus appartenant à un groupe parlementaire. Comme il n'y a qu'un seul groupe parlementaire à l'Assemblée nationale, il a été estimé qu'en démissionner équivalait à démissionner du parti politique concerné. M. Lo serait heureux d'entendre les commentaires de ses collègues sur l'indépendance des parlementaires vis-à-vis de leur parti ou d'un groupement politique lié à un parti.

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19, intervenant) dit qu'il est capital que les citoyens sachent ce que leurs élus disent au parlement; c'est pourquoi il importe de protéger même en dehors de l'enceinte du parlement les comptes rendus impartiaux et précis des débats parlementaires. La diffusion en direct de ces débats, qui se pratique déjà dans un certain nombre de pays, n'est pas possible tant que les radiodiffuseurs ne sont pas, eux aussi, couverts par l'immunité parlementaire.

M. J. NARANJO ORTIZ (Chili) convient que les parlementaires doivent bénéficier de l'immunité pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs fonctions. Cette immunité n'appartient pas de droit aux parlementaires; c'est, à travers eux, à la puissance souveraine qu'elle est conférée, c'est-à-dire aux citoyens qui les ont élus et leur consentent le droit de bénéficier de ce privilège.

Il n'est jamais bon d'adopter des positions exagérées. Certains parlementaires ont revendiqué une immunité valable 24 heures sur 24, et l'on connaît des cas isolés d'impunité fondés sur un usage abusif de ce privilège. Ces positions extrémistes ne doivent pas amener le public à s'interroger sur l'importance de l'immunité, car sans elle, les membres du parlement ne pourraient faire leur travail. Il serait assurément très grave que les parlementaires perdent leur immunité. Quant à la liberté d'expression, il est important que les citoyens soient tenus au courant des débats intervenus au parlement et des travaux qui s'y font. Dans de nombreux pays en développement, des restrictions ont été apportées à l'immunité parlementaire. Les médias ont un rôle important à jouer dans la promotion et la défense de la liberté d'expression. Toutefois, certains régimes politiques ne garantissent pas la liberté d'expression. Pour qu'ils soient assurés de pouvoir jouir de ce droit, il faut qu'ils aient leurs propres moyens de communication, voire leurs propres médias, afin d'informer la population. Tel est déjà le cas dans certains pays.

M. Naranjo Ortiz observe que la plupart des participants à ce séminaire viennent de pays semblables au sien, c'est-à-dire d'Amérique latine ou de pays en transition d'Europe orientale, où, en raison de longues années de dictature, la démocratie était virtuellement inconnue, et où l'on a adopté des économies de marché pour cause de mondialisation. L'ignorance de la démocratie et les difficultés apportées dans le sillage d'une économie de marché se sont traduites par l'émergence d'une société de consommation, que la génération actuelle a pleinement fait sienne, mais sans manifester la moindre envie de participer à la vie politique ou d'avoir accès à l'information. Dans une telle société, la population et la démocratie se trouvent marginalisées, ce qui a favorisé l'expansion du commerce des drogues.

M. N. KINSELLA (Canada, Sénateur, membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne, intervenant) fait observer qu'à l'encontre de ce qui se passe fréquemment dans d'autres pays, l'Assemblée nationale chilienne n'a pas le pouvoir de lever l'immunité parlementaire des élus. Il demande à M. Naranjo Ortiz si cette question a été évoquée au parlement et si les membres de l'Assemblée semblent désireux d'être investis de ce pouvoir.

M. J. NARANJO ORTIZ (Chili) répond que la question a fait l'objet d'un débat nourri à l'Assemblée nationale chilienne. Le privilège de l'immunité est indispensable au travail efficace des parlementaires. Toutefois, s'il arrivait qu'un membre du parlement soit accusé d'un délit, la levée de son immunité implique une procédure interminable qui constitue en soi une sanction. Il serait plus facile d'éviter une telle procédure en renonçant volontairement à son immunité. Mais les parlementaires chiliens ne veulent pas perdre leur immunité.

“Le défi auquel parlements et parlementaires doivent désormais faire face consiste à faire savoir ce qu'ils font dans l'intérêt de la population, à améliorer la qualité de vie des citoyens et à faire en sorte que leur message ne soit pas décrédibilisé par ceux qui se soucient davantage de gagner de l'argent que de s'assurer que la démocratie fonctionne.”

M. Mooney, Irlande

M. P. MOONEY (Irlande) note que l'un des principes fondamentaux de la démocratie est l'existence d'une presse libre et indépendante. Toutefois, le simple fait de disposer d'un service de relations publiques dans un pays libre et démocratique ne suffit pas à garantir l'exactitude des rapports parus dans les médias. Car au bout du compte, c'est le rédacteur en chef qui décide de ce qui est diffusé ou publié. Certes, il semble que dans nombre de pays représentés à ce séminaire la notion d'obligation de service public fasse encore défaut. Certains radiodiffuseurs, la BBC, par exemple, ne donnent pas une version équilibrée de ce qui se passe au parlement. L'orateur souligne l'importance d'une relation impartiale et objective des débats parlementaires, ce qui est tout aussi important que de préserver l'immunité parlementaire. Quel que soit le système électoral qui leur a permis d'être élus, les parlementaires doivent désormais faire face au problème que les grands médias mondiaux ont créé : les jeunes générations se désintéressent de la politique. Les médias pratiquent l'infantilisme et le nivellement par le bas; et dans le sillage de la déréglementation mondiale de la radiodiffusion, l'*infodivertissement* est devenu la norme. Le défi auquel parlements et parlementaires doivent désormais faire face consiste à faire savoir ce qu'ils font dans l'intérêt de la population, à améliorer la qualité de vie des citoyens et à faire en sorte que leur message ne soit pas

décrédibilisé par ceux qui se soucient davantage de gagner de l'argent que de s'assurer que la démocratie fonctionne.

M. F.Y.K. GLEGAUD (Côte d'Ivoire) évoque le rapport entre la liberté d'expression et les conditions matérielles et sociales dans lesquelles vivent les parlementaires. Selon la formule de l'ancien président Houphouët-Boigny, l'homme qui conduit les destinées d'un pays n'est pas libre; on pourrait en dire autant des parlementaires. Quand des hommes politiquement s'efforcent d'obtenir la majorité requise pour faire adopter une loi, l'équilibre ou la configuration du parlement peut les amener à tenter d'acheter la conscience des élus. Faute de ressources, les pays en développement ne peuvent rémunérer assez bien leurs parlementaires pour éviter la corruption.

Mme M. ROTH-BERNASCONI (Suisse) déclare que les journaux suisses tirent entre 90 et 95 pour cent de leurs revenus de la publicité. Cela signifie qu'un article jugé "négatif" peut amener un sponsor présenté sous un jour défavorable à retirer ses annonces; et cela signifie également que de graves pressions financières peuvent être exercées sur les médias. Ceux-ci n'ont pas seulement besoin de préserver leur indépendance politique, mais aussi leur indépendance financière. Si aucun pays ne peut prétendre que sa constitution est parfaite, la Suisse s'est dotée d'un système de démocratie directe qui a fait ses preuves au cours des décennies. On peut cependant déplorer que lors des dernières élections au Parlement fédéral, les femmes aient eu un moindre accès aux médias et n'aient pas été citées dans la presse aussi souvent que leurs homologues masculins.

M. A.B. JOHNSON (Secrétaire général de l'UIP) dit que Mme Maly a soulevé un point capital à propos de l'immunité. Lorsqu'on évoque le lien entre la liberté d'expression et les membres du parlement, il est également nécessaire de parler du rôle des partis politiques, c'est-à-dire du véhicule qui leur a permis d'entrer au parlement. Traditionnellement, on distingue deux types de pratiques parlementaires dans le monde : le mandat de député indépendant, en vertu duquel, et quelle que soit la façon dont il a été élu, le député représente le peuple et peut s'exprimer en toute conscience, et le mandat impératif, plus strictement contrôlé dans la mesure où le parti politique qui a permis à un député d'être élu peut, s'il le souhaite, le destituer. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, le monde libre a opté pour le mandat de député indépendant, tandis que le bloc communiste adoptait le mandat impératif. Ce dernier a eu une lourde incidence sur la liberté de parole car les parlementaires devaient surveiller leurs propos s'ils voulaient rester au parlement. Le mandat de député indépendant fut universellement adopté à la fin de la Guerre froide. Toutefois, un nouveau phénomène apparut en même temps : le Cambodge (en 1993) et l'Afrique du Sud (en 1994) remirent le mandat impératif en vigueur car ils sortaient d'une période de troubles politiques graves. Lors de la rédaction de leur lois électorales, et afin de maintenir l'équilibre entre les partis représentés au parlement, leurs gouvernements respectifs décidèrent qu'une fois élu sur la liste des candidats présentée par un parti, un parlementaire ne pouvait plus changer d'allégeance politique. La transgression de cette règle se traduirait par l'expulsion du parlement. De même, en Inde, il fut décidé que de changer de parti politique à l'issue d'une élection menacerait la stabilité du gouvernement. C'est pourquoi, les parlementaires qui changeaient d'allégeance politique en cours de mandat risquaient de perdre leur siège. Une tendance se fit jour dans un certain nombre de pays, selon laquelle un élu expulsé par son parti perdait son siège au parlement. Cela posait un problème grave, car les partis politiques pouvaient ainsi limiter la liberté d'expression au parlement.

Autre question capitale : le lien entre la liberté d'expression et l'administration de la justice. L'UIP est d'avis que les parlements font un usage exagéré de la règle *sub judice*. Il est toujours pénible pour l'Union de voir des parlementaires traduits devant les tribunaux. Mais quand cela se produit, il faut qu'ils aient droit à un procès équitable et aient toute liberté de s'exprimer, ne fût-ce que devant le Ministre de la justice.

Partie 2

LA LIBERTE D'EXPRESSION : UN DROIT DE L'HOMME ESSENTIEL POUR LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

- Définition du discours inspiré par la haine : normes internationales applicables et obligations incombant aux Etats
- Stratégies destinées à combattre les incitations à la haine raciale et à promouvoir une société tolérante
- Les parlements et les médias : travailler ensemble pour lutter contre le racisme

DÉFINITION DU DISCOURS INSPIRÉ PAR LA HAINE : NORMES INTERNATIONALES APPLICABLES ET OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ÉTATS

Professeur Kevin Boyle, Université d'Essex, Royaume-Uni


M. K. BOYLE (Royaume-Uni, professeur à l'Université d'Essex, intervenant) déclare que la question des discours inspirés par la haine est particulièrement complexe. Il faudrait publier sur les abus verbaux et le droit international un guide analogue au *Guide de l'UIP sur le droit international relatif aux réfugiés*, afin de fournir des réponses pratiques aux problèmes auxquels les parlementaires se trouvent fréquemment confrontés. L'expression "discours inspiré par la haine" se réfère aux propos et aux actes qui posent problème dans la mesure où ils incitent à la haine contre une présumée "race", en raison de la couleur, de l'appartenance ethnique, des croyances et affiliations religieuses, de l'orientation sexuelle et autres particularités d'un individu. Le fait de tenir des propos inspirés par la haine pose la question de savoir si, dans une démocratie qui garantit le droit à la liberté d'expression, on peut légitimement interdire un parti ou une organisation politique sur la base de ses opinions. Il faut instaurer un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'association, d'une part, et le droit de l'individu d'être protégé contre toute discrimination, de l'autre. De plus en plus, l'opinion publique semble considérer qu'il est légitime de réprimer l'expression de propos relatifs à la prétendue supériorité (ou infériorité) raciale de certaines ethnies, ou la tenue de discours inspirés par la haine.

"La tenue de propos haineux traduit le fait que la haine existe, et du point de vue de la liberté d'expression, toute loi qui interdit les discours inspirés par la haine doit viser un objectif plus ambitieux : l'élimination de la haine."

M. Boyle, Université d'Essex, Royaume-Uni

La question des discours inspirés par la haine a redoublé de complexité quand des groupements religieux ont commencé de prêcher la discrimination à l'encontre de certaines personnes sur la base de leur orientation sexuelle. La tenue de propos haineux traduit le fait que la haine existe, et du point de vue de la liberté d'expression, toute loi qui interdit les discours inspirés par la haine doit viser un objectif plus ambitieux : l'élimination de la haine. Bien que de nombreux gouvernements croient qu'il suffit de pénaliser les discours inspirés par la haine, la législation y relative doit principalement servir à promouvoir la dignité de la personne humaine et l'entente entre les êtres. Même si le sentiment général est que les discours inspirés par la haine sont répréhensibles et doivent être condamnés, des désaccords ont surgi quant à la façon dont les gouvernements devaient réagir et aux mesures législatives ou réglementaires à prendre. Un consensus a pu être atteint sur certaines questions, comme la nécessité de sanctionner ceux qui se servent des médias pour inciter aux tueries collectives. À cet égard, plusieurs radiodiffuseurs rwandais ont été jugés pour incitation au génocide, à la suite des conflits qui ont déchiré ce pays en 1994.

En vertu des normes appliquées par les États-Unis d'Amérique, l'incitation à la violence immédiate doit être prouvée pour que l'on puisse légitimement interdire certains discours. La constitution et la jurisprudence des États-Unis donnent à la liberté d'expression une nette priorité sur tous les autres droits et intérêts concurrents. Lors d'un procès instruit aux États-Unis contre le groupe des Nations aryennes, qui prône la suprématie de la race blanche, l'avocat de la défense fit valoir "qu'en vertu du premier



“Une société qui se veut démocratique doit protéger le droit de ses citoyens à la liberté d’expression et celui d’être protégé contre toute discrimination.”

M. Boyle, Université d’Essex, Royaume-Uni

amendement, on pouvait toujours légalement diaboliser les Juifs”, et “qu’être sectaire ou raciste restait parfaitement légal dans ce pays”. D’une manière générale, ces normes diffèrent des normes internationales ou nationales appliquées par la majorité des autres pays.

Les discours inspirés par la haine posent problème car ils provoquent des conflits entre deux droits jugés fondamentaux dans les sociétés démocratiques : le droit à la liberté d’expression et celui d’être protégé contre toute discrimination. Le droit à la liberté d’expression, y compris la liberté de la presse, et l’importance de l’égalité politique sont cruciaux pour toute démocratie. Une société qui se veut démocratique doit protéger le droit de ses citoyens à la liberté d’expression et celui d’être protégé contre toute discrimination.

Du point de vue des normes internationales, il n’existe pas de hiérarchie de droits. Le droit à la liberté d’expression et le droit d’être protégé contre toute discrimination sont interdépendants et indivisibles, de sorte que le défi auquel tous les États se trouvent confrontés consiste à les harmoniser et à maintenir entre eux un juste équilibre. Le discours inspiré par la haine constitue un type de discours politique particulier, dont l’objet est de nier l’égalité d’un groupe donné, pris pour cible. Les groupements racistes se servent de la liberté d’expression pour combattre d’autres groupements qui, eux, luttent pour l’égalité et la reconnaissance.

À l’ère coloniale, au XIX^e siècle et au début du XX^e, les idéologies fondées sur le racisme et la prétendue supériorité de la race blanche étaient monnaie courante. Les préjugés nourris à l’encontre des Juifs découlaient de siècles de préventions chrétiennes, protestantes aussi bien que catholiques. Nombre de groupements racistes contemporains déplorent le fait que la majorité ait abandonné ces préjugés.

Le traité international le plus pertinent en matière de discrimination ethnique est la Convention internationale sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui invite tous les États parties à ériger en infraction pénale la diffusion d’idées fondées sur la haine ou sur une prétendue supériorité raciale et l’incitation à la violence pour des motifs d’ordre racial, et à déclarer illégales toutes les organisations qui incitent à la discrimination raciale ou l’encouragent. Le défi auquel les États parties à cette convention se trouvent confrontés consiste à faire un délit de la diffusion d’idées prônant la supériorité raciale de certains ou fondées sur la haine, et d’interdire les organisations racistes. De nombreux États ont fait des déclarations au titre de ce traité, affirmant qu’ils tiendraient dûment compte des autres droits, dont le droit à la liberté d’expression. Les obligations découlant de la Convention n’ont pas été exactement définies et certains États ont plaidé pour l’adoption de mesures autres que les sanctions afin d’essayer de concilier le droit à la liberté d’expression et le droit à la protection contre toute discrimination.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques invite les États parties à interdire toute apologie de la haine raciale ou religieuse constituant une incitation à la violence. La législation internationale comprend aussi des lois contre le négationisme et la négation de l’Holocauste. Dans certains pays européens,

nier que l'Holocauste a eu lieu est un délit pénal, car l'on estime qu'un tel déni constitue une forme moderne d'antisémitisme. Certaines personnes ont été jugées et condamnées en vertu de ces lois.

Traditionnellement, la liberté d'expression découle du droit des médias à n'être pas soumis à l'ingérence de l'État, lui-même issu de la liberté de religion ou de croyance. Dans le monde occidental, la liberté d'expression n'a été possible qu'une fois admis le droit de contester l'orthodoxie religieuse, ce qui fut le cas quand l'Église autorisa la publication de la Bible dans des langues autres que le latin. Le combat pour l'égalité débuta après la Seconde guerre mondiale, avec la lutte pour l'autodétermination et contre le colonialisme. Certaines normes internationales se proposent de concilier la liberté d'expression et la protection contre toute discrimination. Ces normes tiennent compte du fait qu'un thème aussi complexe pourrait conduire certains États à faire un usage abusif de la liberté d'expression en prenant prétexte des restrictions apportées à ce droit pour toucher aux discours politiques.

Mme Agnès Callamard, Directrice exécutive d'Article 19

Mme A. CALLAMARD (Directrice exécutive d'Article 19, intervenante) dit que l'évolution de la situation dans le monde s'est accélérée au cours des 10 dernières années. La société mondiale tout entière a souffert du stress occasionné par les attaques terroristes perpétrées le 11 septembre 2001 à New York, ainsi que des mesures prises au titre de la sécurité et de la guerre contre le terrorisme; elle a également souffert de certains changements intervenus progressivement, comme la mondialisation, les changements climatiques, l'accroissement démographique, la révolution des techniques de communication et les migrations. Son organisation a suivi cette évolution avec intérêt et avec une inquiétude croissante. Elle a noté, en particulier, une augmentation du nombre de lois contre le terrorisme et sur la sécurité de l'État, une censure accrue des médias, davantage d'autocensure et une partialité accrue des médias. Le Rapporteur spécial des Nations Unies pour la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression a déclaré que de nombreuses lois contre le terrorisme avaient un impact négatif sur certains droits, dont le droit à la liberté d'expression. Article 19 a également noté un regain d'hostilité contre certains groupes minoritaires soupçonnés d'avoir des liens avec le terrorisme. Les preuves de cette hostilité sont manifestes, partout dans le monde. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée a relevé que la lutte légitime contre le terrorisme avait débouché sur de nouvelles formes de discrimination raciale et sur l'acceptation croissante des formes traditionnelles du racisme. On voit également augmenter, partout sur la planète, le nombre de plates-formes politiques fondées sur des notions racistes, qui sont progressivement assimilées par les partis politiques. La multiplication des discours racistes et xénophobes qui sévit actuellement dans le monde est une menace pour la démocratie. Certains s'efforcent même de légitimer intellectuellement le racisme et la xénophobie dans la presse ou dans des livres.

Article 19 s'inquiète de l'intensification de la censure communautaire qui débouche parfois sur des violences collectives. Il arrive que la libre expression artistique soit prise pour cible sous prétexte qu'une œuvre d'art est jugée inconvenante ou offensante. Des cas de ce genre se sont produits en Europe et ailleurs; le plus grave d'entre eux s'est traduit par la mort de l'artiste. C'est dans ce contexte qu'il convient d'aborder la défense de la liberté d'expression et les restrictions frappant les discours inspirés par la haine; il faut notamment s'interroger sur la façon dont, dans une société pluriculturelle et de plus en plus diversifiée, on peut protéger les gens des insultes.

“On sert mieux la cause de l'égalité, de la dignité et de la libre expression en imposant les restrictions les plus draconiennes aux discours inspirés par la haine. Ces lois doivent être claires et précises, contenir des définitions très strictes des phénomènes considérés comme les plus dangereux et viser l'instauration de l'égalité et de la non-discrimination.”

Mme Callamard, Article 19

Au cours de ce séminaire, les participants devront se poser un certain nombre de questions, dont celles-ci : un dessin humoristique raillant le pape doit-il être censuré ? Un dessin humoristique tournant le prophète Mahomet en dérision doit-il être censuré ? Peut-on laisser quelqu'un se moquer des croyances religieuses d'autrui ? Peut-on laisser une chaîne de télévision diffuser certaines allégations à travers le monde, comme celle qui prétend qu'Israël s'emploie à propager le VIH dans le monde arabe ? Les lois sur le blasphème protègent-elles ou, au contraire, violent-elles les droits religieux ? De qui ou de quoi les lois sur le blasphème protègent-elles une population ? Peut-on laisser les groupements néonazis créer des sites web accessibles dans le monde entier ? Doit-on laisser s'exprimer en public ceux qui justifient les violences perpétrées contre des femmes par leurs maris ? Ou ceux qui proclament qu'une femme n'est que la moitié d'un homme ou que les homosexuels sont des animaux ? Il est particulièrement difficile de répondre à de telles questions.

Restreindre la liberté d'expression est une arme à double tranchant qu'on ne saurait utiliser à la légère. Car une fois que la répression s'installe, elle peut facilement conduire au totalitarisme. Citant Umberto Eco, Mme Callamard dit que pour être tolérant il faut d'abord établir le seuil de l'intolérable. Les recherches menées par son organisation montrent qu'en certains moments cruciaux, les autorités détournent à leur profit les lois applicables aux discours inspirés par la haine. Il ne faut user de ces lois – exigées par le droit international – qu'avec la plus grande prudence. On sert mieux la cause de l'égalité, de la dignité et de la libre expression en imposant les restrictions les plus draconiennes aux discours inspirés par la haine. Ces lois doivent être claires et précises, contenir des définitions très strictes des phénomènes considérés comme les plus dangereux et viser l'instauration de l'égalité et de la non-discrimination. Chaque gouvernement doit traiter les discours inspirés par la haine en fonction du contexte historique national; il doit aussi être en mesure de justifier la promulgation de lois contre les discours inspirés par la haine.

Article 19 s'est aperçu que combattre la haine et réprimer les discours inspirés par la haine n'étaient pas une seule et même chose et qu'il fallait prendre des mesures énergiques pour lutter contre la haine et ne pas se concentrer exclusivement sur les propos haineux. Si vivre dans une société démocratique comporte, ipso facto, le risque d'être offensé, il n'est pas normal d'encourir celui d'être haï. Réprimer les discours inspirés par la haine plutôt que de combattre la haine elle-même est signe d'une piètre gouvernance et de nombreuses organisations vouées à la défense des droits de l'homme – dont Article 19 – sont d'avis que la crise mondiale actuelle résulte largement, en fait, d'une médiocre conduite des affaires à l'échelon national et international. Les efforts visant à juguler la liberté d'expression font souvent partie de l'arsenal de mesures intolérantes, intéressées et hégémoniques adoptées par certains dirigeants, soucieux d'en retirer un avantage économique, idéologique ou religieux. Comment un gouvernement peut-il justifier, par exemple, la promulgation de lois contre le blasphème censées protéger la communauté musulmane, tout en tolérant la torture de Musulmans britanniques à la base navale de Guantanamo Bay ? L'éradication de la pratique institutionnelle de la haine doit être notre commune priorité.

DEFINITION DU DISCOURS INSPIRE PAR LA HAINE : NORMES INTERNATIONALES APPLICABLES ET OBLIGATIONS INCOMBANT AUX ETATS

M. O. FANTAZZINI (Brésil, membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants, intervenant) signale que le Gouvernement brésilien a pris des mesures de lutte contre la discrimination constatée dans certains programmes de télévision en instaurant un système qui permet d'examiner à la loupe tous les programmes jugés contenir des éléments de discrimination raciale, religieuse ou sexiste ou des scènes exagérément violentes. Le public est invité à signaler aux autorités les programmes qu'il juge préoccupants, afin qu'elles puissent les analyser. Une émission a été censurée, dont le message était que l'homosexualité est une aberration résultant du fait que les parents avaient mal rempli leur rôle. Le Gouvernement a recommandé en cette instance que le directeur de la chaîne rencontre des membres de la communauté homosexuelle pour discuter de la façon de traiter les questions liées à l'homosexualité dans les programmes de télévision. Le Gouvernement souhaite qu'un dialogue franc et ouvert avec les groupes minoritaires et vulnérables puisse contribuer avec succès à l'élimination de la discrimination et de la haine.

M. B. INDOUMOU-MAMBOUNGOU (Gabon) est d'avis que les experts invités à s'exprimer durant ce séminaire ont privilégié les expériences de certaines régions par rapport à d'autres. À l'avenir, peut-être serait-il bon que, dès l'ouverture du séminaire, chaque parlementaire puisse résumer la situation qui prévaut dans son pays, afin de se faire une vision plus globale du problème à discuter. Si l'intolérance vis-à-vis de l'homosexualité, par exemple, doit être combattue en Europe, elle ne pose pas problème en Afrique. En revanche, la mutilation des organes génitaux de la femme ne préoccupe guère l'Europe, mais elle est un véritable problème en Afrique – et il n'en a pas été question au cours du séminaire.

Au sujet du négationnisme, il estime que s'il faut, bien évidemment, sanctionner la négation de l'Holocauste, la communauté internationale n'a pas encore officiellement reconnu les violences qui ont marqué la colonisation de l'Afrique, et dont on trouve encore bien des traces dans le patrimoine culturel africain. Bien que la question ait été posée aux Nations Unies, aucune réponse n'y a été apportée. Et même dans les discussions d'experts entre parlementaires à l'échelon international, il semble que l'on ne puisse évoquer que des problèmes nationaux.

La question du rôle des parlementaires dans la protection de la liberté d'expression et la promotion de la tolérance et de la démocratie est d'une très grande importance. La démocratie n'est pas une vue de l'esprit, mais bien plutôt un processus qui doit tenir compte de la situation qui prévaut dans un pays donné. Dans les pays où le taux de pauvreté est élevé, peu de citoyens ont accès à l'Internet et le taux d'illettrisme est, lui aussi, élevé. La diffusion de propagande raciste sur l'Internet est donc un problème qui touche presque exclusivement les pays riches et développés.

Le parlement gabonais a récemment adopté un projet de loi sur la traite des enfants, car de nombreux enfants ne vont pas à l'école et sont victimes des trafiquants. Le Gouvernement a également promulgué une loi portant création d'une commission nationale des droits de l'homme. Avec les progrès de la libéralisation, un grand nombre de nouveaux partis politiques voient le jour dans certains pays. On cite même des cas où, en raison du caractère répressif de certains régimes communistes, d'aucuns ont suggéré d'interdire le parti communiste. M. Indoumou-Mamboungou aimerait bien savoir comment une telle interdiction peut être conçue comme faisant partie du processus de démocratisation.

Mme A. M. MENDOZA DE ACHA (Paraguay) déclare que la discrimination et la haine sont inconnues au Paraguay. Elle convient toutefois que ces problèmes ne peuvent être résolus par la simple adoption de lois anti-discrimination, mais qu'il faut pour s'y attaquer renouer avec certaines valeurs humaines fondamentales, comme la tolérance, la solidarité, l'amitié et la famille. Ces valeurs doivent être mises en exergue et inculquées à la société par des actes, aussi bien que par des mots. Mieux vaut, en priorité, proposer des exemples positifs, des modèles et des sources d'inspiration; cela vaut mieux que de pénaliser et d'interdire certaines activités pour faire respecter l'idéal de tolérance. Mme Mendoza de Acha convient qu'il y a bien une crise dans la conduite des affaires du monde et que l'on ne propose pas assez de modèles constructifs à la jeunesse. Les dirigeants éclairés construisent des sociétés saines, mais les mauvais guides conduisent l'humanité à sa perte.

M. U. REINSALU (Estonie) souhaiterait savoir si l'on pourrait universellement appliquer la définition du discours inspiré par la haine à toutes les catégories de personnes, dont, par exemple, les nantis. Il se demande si une loi qui prive certains groupes d'individus de leurs droits peut être assimilée à un discours inspiré par la haine.

M. P. MOONEY (Irlande) déclare que, bien que l'Irlande du Nord et la République d'Irlande soient de petits pays, l'Irlande du Nord présente tous les stigmates d'une société fracturée. Et si l'on a beaucoup fait pour panser les plaies découlant de trois siècles de conflits religieux, il subsiste encore une forme insidieuse de racisme et d'intolérance dans la société de l'Irlande du Nord, en dépit des paramètres fixés par la législation. L'Irlande n'a pas été un pays colonisateur; en fait, elle a été colonisée. L'Europe occidentale a largement pris conscience de la nécessité de redresser les torts du colonialisme, et l'Union européenne discute actuellement des moyens possibles d'augmenter son aide au développement à l'Afrique.

L'orateur s'accorde avec Mme Callamard pour dire que mieux vaut offenser quelqu'un que de le haïr, puisqu'il s'agit là d'un aspect capital de la démocratie. Il semble toutefois ironique que, dans la société contemporaine, s'il est courant de s'en prendre à l'église catholique, les critiques de l'Islam ne sont pas tolérées. La restriction de la liberté d'expression conduit au totalitarisme, au fascisme et à des tragédies telles que l'Holocauste. Les lois contre le terrorisme sont actuellement utilisées pour réduire à néant les acquis du long combat pour la protection des droits de l'homme. Les États qui, animés par des convictions analogues, on fait partie de la coalition qui a appuyé les États-Unis dans leurs actions au Moyen-Orient promulguent aujourd'hui des lois sous le prétexte de protéger leur société du terrorisme, mais en fait, ils frustrent les citoyens de droits de l'homme fondamentaux. Grâce aux médias américains, la population des États-Unis a des actions de son pays une vision très différente de celle du reste du monde. La démocratie pose de plus en plus problème aux États-Unis, où il est actuellement jugé inadmissible de critiquer le Gouvernement. Les États-Unis ont longtemps été considérés par le reste du monde comme la référence en matière de démocratie et la situation qui prévaut actuellement dans ce pays pourrait avoir une incidence sur les opinions et les comportements de la communauté internationale tout entière. Et bien que le Président et plusieurs orateurs aient dit que la situation s'améliorerait dans le monde, M. Mooney se demande si tel est vraiment le cas.

M. A.T. MATUET (Soudan), répondant à la question de Mme Callamard, qui demandait si l'affirmation que les homosexuels sont des animaux constituait un cri de haine ou une incitation à la haine, explique que dans certaines sociétés l'homosexualité est considérée comme contre nature. Et de fait, elle est pénalisée dans certains pays africains; dans ce contexte, dire que les homosexuels sont des animaux ne serait pas conçu comme un discours inspiré par la haine. M. Matuet voudrait savoir si l'expression d'opinions divergentes par d'autres sociétés sur des sujets particuliers, comme l'homosexualité, est assimilé à un discours inspiré par la haine.

“Bien que les lois sur l'égalité ne soient pleinement efficaces qu'au bout d'un très long temps, elles constituent une prise de position morale vis-à-vis de la société, militent pour l'égalité et stipulent clairement que quiconque s'oppose à l'égalité sera poursuivi.”

M. Boyle, Université d'Essex, Royaume-Uni

M. K. BOYLE (Royaume-Uni, professeur à l'Université d'Essex, intervenant) dit partager le sentiment de M. Fantazzini : il faut s'employer énergiquement à inclure les groupes sociaux qui se trouvaient jusqu'ici exclus et reconnaître la diversité sociale. Le Brésil n'est pas un pays européen. Il a joué un rôle de premier plan dans le dialogue international sur les orientations sexuelles et le traitement des minorités. Abordant les questions soulevées par le représentant du Gabon, il dit que l'idée motrice qui a sous-tendu les droits de l'homme dans la seconde moitié du XX^e siècle est la notion d'égalité, et que tout individu a le droit de voir respecter sa dignité. L'égalité entre les sexes et la lutte contre le racisme et le colonialisme ont constitué la préoccupation principale des droits de l'homme depuis la Seconde Guerre mondiale. Plus récemment, les défenseurs des droits de l'homme ont commencé de s'intéresser à d'autres groupes jusque là exclus, comme les personnes handicapées, les homosexuels, les bisexuels et les transsexuels. L'homosexualité était naguère pénalisée dans les pays européens et les lois qui prohibent aujourd'hui l'homosexualité masculine dans les pays d'Afrique anglophone existaient en Irlande. L'évolution des idées et des mœurs ont conduit à leur abrogation en Europe occidentale.

Pour ce qui est de l'universalité de la définition du discours inspiré par la haine, M. Boyle estime que de prôner le massacre de tous les riches constitue effectivement une incitation à la violence et qu'il faut l'empêcher. Il faut savoir que ceux qui s'opposent à l'égalité sont souvent mûs par des motifs d'ordre politique. Bien que les lois sur l'égalité ne soient pleinement efficaces qu'au bout d'un très long temps, elles constituent une prise de position morale vis-à-vis de la société, militent pour l'égalité et stipulent clairement que quiconque s'oppose à l'égalité sera poursuivi.

Mme A. CALLAMARD (Directrice exécutive d'Article 19, intervenante) est d'avis qu'il faudrait s'interroger sur la meilleure façon de combattre l'intolérance croissante causée par les changements rapides qui ont marqué la société, au plan national et mondial. Certains changements positifs ont déjà eu lieu : de nombreux sujets jusqu'ici tabou sont désormais tolérés et acceptés; une récente émission de la BBC sur la censure des médias a marqué une évolution considérable par rapport aux 50 dernières années, du point de vue de ce qui est considéré comme acceptable en Grande-Bretagne. Les militants de la société civile et le législateur devraient s'efforcer de parvenir à un haut degré de tolérance.

Évoquant la question de la prohibition de l'homosexualité dans certains pays africains, elle rappelle que dans le passé les pays occidentaux l'ont, eux aussi, interdite. Le fait que les homosexuels du Zimbabwe, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda, entre autres, aient créé des organisations civiles pour défendre leurs droits prouve bien qu'il ne s'agit pas là d'un problème simplement culturel, et qu'il ne concerne pas seulement les pays occidentaux. Il faut être animé d'une ferme volonté politique pour s'attaquer à l'intolérance vis-à-vis de l'homosexualité, qui, dans certains cas, n'est jamais ouvertement discutée. Bien qu'il faille un grand courage politique pour vouloir protéger les homosexuels dans ces sociétés, leurs droits et leur dignité n'en doivent pas moins être maintenus.

Les tendances actuelles en matière de restriction de la liberté d'expression et de lutte contre l'intolérance raciale et religieuse sont dominées par la lutte contre le terrorisme et les problèmes sécuritaires de la planète. Si l'on veut s'attaquer de façon adéquate aux causes premières des problèmes contemporains, les projets de lois et propositions y relatifs doivent être passés à la loupe et placés dans leur juste contexte.

Débats

STRATÉGIES DESTINÉES À COMBATTRE LES INCITATIONS À LA HAINE RACIALE ET À PROMOUVOIR UNE SOCIÉTÉ TOLÉRANTE

Mme Boël Sambuc, Vice-Présidente de la Commission fédérale suisse contre le racisme

Mme B. SAMBUC (Vice-présidente de la Commission fédérale suisse contre le racisme, intervenante) déclare qu'en Suisse, après les élections parlementaires de 2003, la question des droits de l'homme s'est trouvée marginalisée et, en quelque sorte, dévaluée. Depuis les années 60, le Gouvernement fondait sa politique sur le plurilinguisme et l'intégration des minorités. Le ministre responsable du Département de justice et police avait pour mission importante de promouvoir la tolérance; il était également chargé de veiller à l'application des traités internationaux auxquels la Suisse était partie et au respect de la Constitution et du Code pénal, qui font du racisme un délit. Le ministre actuel semble indifférent aux problèmes de discrimination et a tenté à plusieurs reprises d'abroger l'article 261 du Code pénal sur la pénalisation du racisme. Il a réclamé la dissolution de la Commission fédérale contre le racisme, arguant que le racisme était inconnu en Suisse. On assiste à une même accélération du sentiment nationaliste dans d'autres pays d'Europe.

Le recours au référendum est depuis toujours un usage courant en Suisse. Des projets de lois de toute sorte – et sur quelque sujet que ce soit – peuvent être soumis à référendum à l'initiative des citoyens. Le peuple suisse était fier que l'article 261 du Code pénal eût été adopté par la majorité de la population, malgré la campagne orchestrée contre lui par certains membres du parti populiste, qui se proclamaient en faveur d'une plus grande liberté d'expression. La création de la Commission fédérale contre le racisme avait été demandée par les Nations Unies car c'était une condition indispensable à son accession à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'adoption de l'article 261 et la création de la Commission avaient été accueillies comme des démarches positives et comme l'affirmation que la Suisse ne tolérerait pas le racisme. Malheureusement, l'action du nouveau Gouvernement a discrédité tout le travail et les progrès accomplis. Les militants des droits de l'homme sont désormais affublés du sobriquet de *Gutmenschen* ("Les belles âmes"), par analogie avec l'expression

“En Suisse comme dans d’autres pays européens, on confond la ‘démocratie’ avec le règne de la majorité. Certes, la démocratie doit se fonder sur le règne de la majorité, mais aussi sur le respect des minorités sociales, ethniques, linguistiques et religieuses.”

Mme Sambuc, Commission fédérale suisse contre le racisme

utilisée pour désigner les défenseurs des droits de l’homme en Allemagne. Il faut s’efforcer d’ôter cette étiquette et de discréditer l’opinion largement diffusée selon laquelle les défenseurs des droits de l’homme sont naïfs et obsédés par le “politiquement correct”.

Depuis la révision de la loi sur le droit d’asile effectuée par le gouvernement, en mars 2005, les requérants d’asile sont privés de leur droit à la nourriture et au logement. La situation se détériore rapidement, en dépit des efforts déployés par les institutions remarquables qui ont été créées en Suisse. Si le respect des droits de l’homme de certains groupes continue de s’éroder, le système national de protection des droits de l’homme s’écroulera, ce qui conduira à l’autorépression. Le lendemain du jour où la loi sur le droit d’asile a été révisée, une ONG a été accusée de violation de la Constitution pour avoir fourni une aide d’urgence, notamment des bols de riz et des matelas, à des requérants d’asile sans abri. En Suisse comme dans d’autres pays européens, on confond la “démocratie” avec le règne de la majorité. Certes, la démocratie doit se fonder sur le règne de la majorité, mais aussi sur le respect des minorités sociales, ethniques, linguistiques et religieuses. Les élus suisses ont besoin de l’aide des autres parlements, des représentants de l’Union européenne et de la société civile pour redresser la situation avant qu’il ne soit trop tard.

Mme Marie-José Laloy (Belgique), Présidente de la Commission des droits de l’homme du Parlement belge

Mme M.-J. LALOY (Belgique, Présidente de la Commission des droits de l’homme du Parlement belge, intervenante) dit que le Gouvernement belge s’est doté d’une stratégie pour combattre le racisme et promouvoir la tolérance. Le racisme, la xénophobie et le non respect des droits de l’homme sont des questions pertinentes en Belgique et le Gouvernement a pris des mesures d’ordre législatif et constitutionnel et élaboré des programmes ciblés pour les traiter. Le rôle du Gouvernement est de combattre la restriction des libertés fondamentales des individus et des communautés et plusieurs mesures spécifiques ont été prises à cette fin; des dispositions juridiques ont été adoptées, qui concernent la xénophobie et l’antisémitisme. Bien que la loi belge ne définisse pas les crimes ou les discours inspirés par la haine, l’incitation à la haine ne peut se justifier au nom de la liberté d’expression et doit être considérée comme un abus de droit. La législation belge contre le racisme pénalise les incitations à la haine, le racisme et toutes les formes de discrimination. En février 2003, un projet de loi a été adopté, qui portait création d’un Centre pour l’égalité des chances et l’action contre le racisme. La loi a également durci les peines frappant les crimes motivés par une discrimination fondée sur l’ethnie, les convictions religieuses, la condition sociale ou économique, l’invalidité ou toute autre particularité.

En ce qui concerne la propagande antisémitique, une loi sur le négationnisme a été adoptée, qui pénalise tout déni ou toute justification de l'usage des chambres à gaz ou du génocide commis par les nazis pendant la Seconde Guerre mondiale. Le Parlement belge discute présentement de la possibilité d'élargir la portée des dispositions de cette loi. Une autre loi a été promulguée en mars 2003, qui précise les circonstances dans lesquelles des restrictions peuvent être apportées par d'autres États membres de l'Union européenne à la libre circulation de l'information sur l'Internet. Cette loi vise à protéger les mineurs et à faire diminuer les incitations à la haine. Le Gouvernement belge a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1975; il a également signé – mais pas encore ratifié – la Convention européenne sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel. Le Gouvernement espère mener à bien le processus de ratification d'ici à la fin de 2005 et il applique déjà les dispositions de ces deux instruments, qui pénalisent toute incitation à la haine via la diffusion d'informations sur l'Internet.

En Belgique, les affaires concernant la presse sont jugées par la Cour d'assises, à moins qu'elles n'impliquent une incitation au racisme, auquel cas elles sont traitées par les tribunaux ordinaires.

Les mesures ciblées prises en Belgique contre la cybercriminalité et l'incitation à la haine comprennent notamment l'élaboration d'un plan d'action fédéral contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont les principes directeurs ont été adoptés par le Parlement belge en 2004. Ce plan s'attache en priorité à la lutte contre l'incitation à la haine, le racisme et l'antisémitisme sur l'Internet, via l'évaluation de l'efficacité de la loi en vigueur et l'élaboration d'un projet d'accord. Signé par toutes les parties intéressées, cet accord instituerait un partenariat spécifique aux fins de surveiller la diffusion de messages racistes sur l'Internet.

Le Centre pour l'égalité des chances et l'action contre le racisme a été créé en 1993 et, bien que financé par l'État, il reste pleinement indépendant. Le Centre a pour mandat de promouvoir l'égalité des chances et de lutter contre toutes les formes de discrimination et d'exclusion, ainsi que contre toutes les restrictions ou traitements préférentiels fondés sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la condition sociale, la naissance, l'âge, l'état de santé actuel et escompté, l'invalidité ou l'appartenance religieuse. Le Centre fonctionne dans un esprit de dialogue et de coopération avec d'autres organismes ou institutions qui luttent contre la discrimination. Il observe le respect des droits de l'homme dans d'autres pays et coopère avec toutes les parties intéressées pour l'intégration effective des migrants dans la société belge. Il est également chargé de prendre des mesures pour combattre la traite d'êtres humains. Les participants qui le souhaitent pourront obtenir des informations écrites sur le Centre et ses activités.

Dans sa lutte qu'elle mène pour réprimer la pornographie mettant en scène des enfants et la pédophilie, la police judiciaire a établi un système de surveillance de l'Internet, dont la portée a récemment été élargie de manière à couvrir aussi les contenus racistes et les incitations à la haine diffusés sur l'Internet. La législation belge sur la liberté de la presse stipule que les fournisseurs d'accès à l'Internet peuvent être tenus pour responsables des messages racistes diffusés sur l'Internet. L'Association belge des fournisseurs d'accès à l'Internet a rédigé un protocole relatif à sa coopération avec le Ministère des communications et de l'infrastructure et le Ministère de la justice, en vertu duquel les fournisseurs d'accès s'engagent à signaler à la police toute utilisation de l'Internet à des fins racistes et à prendre toutes mesures utiles à leur demande. L'Association coopère aussi avec les pays voisins et les autres réseaux de fournisseurs d'accès à l'Internet pour combattre l'utilisation de l'Internet dans la diffusion de messages racistes et xénophobes. Des lignes d'appel d'urgence ont été installées pour recevoir les plaintes de victimes d'actes racistes, de discrimination et d'antisémitisme et leur donner des conseils.

Dans le cas où des individus se serviraient de l'Internet pour promouvoir le racisme, le Centre pour l'égalité des chances s'efforcerait en premier lieu de faire supprimer le site web incriminé. Le Centre ne porte officiellement plainte auprès de la police fédérale ou du bureau du procureur que dans les cas où l'Internet sert à la propagation de formes flagrantes de racisme ou de négationnisme. Un phénomène particulièrement préoccupant est apparu récemment : l'utilisation de courriels en nombre aux fins de diffuser des informations discriminatoires contre des nationalités ou des groupes de migrants spécifiques. Quand le Centre pour l'égalité des chances reçoit une plainte, il peut entamer des poursuites légales. En Belgique, le Centre joue un rôle capital dans la lutte contre les cyberdélits.

La police belge a participé à une campagne visant à sensibiliser les enfants d'âge scolaire aux dangers de l'Internet. Des brochures sur l'utilisation de l'Internet ont été distribuées à la jeunesse et le Ministère de l'éducation a organisé une journée nationale de sensibilisation au bon usage de l'Internet. Les fonctionnaires des services de répression ont reçu une formation portant sur les risques liés à l'Internet et une campagne intitulée "Pour un Internet belge plus sûr" a été lancée pour sensibiliser les esprits et promouvoir une utilisation plus sûre de l'Internet, en particulier parmi les mineurs.

Les parlementaires et autres autorités belges ont pour mission de promouvoir la souveraineté du peuple, l'intérêt public et la cohésion sociale. Les élus ont l'obligation morale de s'efforcer de leur mieux d'éliminer la discrimination et les incitations à la haine. Les lois doivent tenir compte de l'émergence de nouvelles techniques de communication et d'information et leur consacrer des dispositions particulières. Le Gouvernement belge est conscient du défi que toutes les formes d'intolérance représentent pour la société de l'information et les résultats positifs que le pays a enregistrés dans ce domaine résultent d'un dialogue en profondeur entre le Gouvernement et la société civile. En dépit des progrès constatés, le Front national belge continue de jouir d'un certain appui populaire. Si cela est important du point de vue du débat démocratique, il n'en faut pas moins s'efforcer de garantir la pérennité d'une démocratie saine, où l'on n'abuse pas de la liberté d'expression.

M. M. JUREK (Pologne) estime que l'extrémisme est l'un des principaux problèmes liés au non-respect des droits de l'homme. Le pape Jean-Paul II disait que l'un des grands problèmes de la société contemporaine tenait à l'affrontement entre une civilisation de mort et une civilisation de vie. Par "civilisation de mort", il n'entendait pas seulement l'avortement et l'euthanasie, mais aussi l'expression de tous les types de haines, si répandue dans la société moderne. Un exemple récent d'intolérance est l'interdiction du port du voile islamique dans les écoles françaises, qui constitue une violation du droit des jeunes filles musulmanes de professer leur religion. La promotion authentique de la tolérance requiert un retour aux notions fondamentales de respect et de dignité humaine.

“Les parlements doivent refléter toute la diversité culturelle de leur société ... Les partis politiques devraient être, eux aussi, encouragés à veiller à la représentation équitable des minorités ethniques, nationales et religieuses. Toutes les activités parlementaires devraient comporter une dimension droits de l’homme; cela vaut notamment pour les activités des organismes spécialisés qui ne s’occupent pas directement de questions liées aux droits de l’homme.”

Mme Dretcanu, Roumanie

Mme D. DRETCANU (Roumanie) est d’avis que la lutte contre la discrimination devrait faire partie intégrante des politiques nationales de développement, de consolidation de la démocratie et de promotion de la cohésion sociale. Pour être efficace, toute stratégie mise au point dans ce domaine nécessite la participation des organismes d’État, du parlement et de la société civile. La Roumanie a été le premier pays d’Europe orientale à promulguer une loi spécifique, le plus souvent applicable, sur la prévention de toutes les formes de discrimination et les sanctions connexes. Conformément aux prescriptions de l’Union européenne, le parlement roumain a également adopté une loi prohibant les organisations et les symboles fascistes, racistes et xénophobes.

L’année 2006 marque le cinquième anniversaire de l’adoption de la Déclaration et programme d’action de Durban, dont les résultats n’ont pas été très positifs jusqu’ici. Un fossé considérable sépare toujours la législation internationale et les pratiques des sociétés et des États. L’action des parlementaires peut être décisive pour le combler. Les parlements doivent refléter toute la diversité culturelle de leur société; le Gouvernement de la Roumanie a pris des mesures visant à garantir la meilleure représentation possible des minorités nationales au parlement. Les partis politiques devraient être, eux aussi, encouragés à veiller à la représentation équitable des minorités ethniques, nationales et religieuses. Toutes les activités parlementaires devraient comporter une dimension droits de l’homme; cela vaut notamment pour les activités des organismes spécialisés qui ne s’occupent pas directement de questions liées aux droits de l’homme.

Mme Dretcanu estime que l’UIP a un rôle central à jouer dans la poursuite de la coopération et des échanges d’informations et de bonnes pratiques entre parlements sur des sujets spécifiques, ainsi que dans le développement du savoir et de l’expertise des parlementaires sur les questions liées à la tolérance.

M. U. REINSALU (Estonie) juge des plus positives l’expérience de la Belgique, qui s’est dotée d’un cadre juridique pour combattre la discrimination, les discours inspirés par la haine, le déni de l’Holocauste et les discours révisionnistes. En matière de crimes contre l’humanité, toutefois, on constate des attitudes nettement plus révisionnistes à l’endroit des crimes perpétrés par les régimes communistes qu’à celui des crimes nazis de la Seconde Guerre mondiale. Bien que l’Union européenne ait pris des mesures spécifiques pour prohiber l’usage de la swastika et des autres symboles nazis, aucune discussion n’a porté sur la façon de traiter les crimes racistes et antisémites commis, partout dans le monde, par les régimes communistes. La communauté internationale doit reconnaître que la législation internationale comporte, à cet égard, une zone grise, et qu’il faudrait prendre des mesures pour rectifier cette situation.

Mme B. SAMBUC (Vice-Présidente de la Commission fédérale suisse contre le racisme, intervenante) dit que bien que la dimension idéologique de la lutte contre le racisme soit très importante, les formes

quotidiennes, latentes et institutionnelles de racisme le sont tout autant. La législation suisse est applicable à la négation de tous les génocides, mais cette question ne représente qu'une petite partie de la lutte contre le racisme. Le racisme se manifeste par des inégalités quotidiennes dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'éducation. Chaque pays doit s'employer à combler les vides législatifs qui permettent cette discrimination. La lutte contre le racisme doit être menée sur le front international, régional et national et il serait erroné de mettre l'accent sur l'un des aspects de cette lutte au détriment de tous les autres.

Le racisme découle de l'exploitation économique de certains groupes et ne doit pas être confondu avec les autres types de discrimination. Et s'il faut s'efforcer de combattre toutes les formes de discrimination, la lutte contre le racisme ne doit pas s'en trouver diluée pour autant. L'intolérance religieuse n'est pas toujours synonyme d'intolérance raciale. Quand on s'emploie à prévenir l'intolérance, il faut prendre en compte les différents aspects de la discrimination, et il faut également se préoccuper des discriminations multiples. Selon elle, la culture de mort, c'est le totalitarisme, et la culture de vie, c'est la démocratie et son respect de toutes les minorités.

“Les fournisseurs d'accès à l'Internet ne doivent en aucun cas être responsables du contenu des sites web. La réglementation de l'Internet est une question particulièrement complexe, qu'il convient d'aborder sous deux angles différents : en premier lieu, il faut renforcer l'autoréglementation pratiquée par les utilisateurs de service; en second lieu, les systèmes juridiques doivent participer à la réglementation de l'Internet; les juristes recevront une formation aux moyens de prohiber la diffusion de propos haineux sur l'Internet tout en respectant la liberté d'expression”

Mme Callamard, Article 19

Mme A. CALLAMARD (Directrice exécutive d'Article 19, intervenante) aborde la question de la réglementation de l'Internet aux fins de prévenir la diffusion de messages de haine et dit qu'un test a été conduit aux Pays-Bas, aux termes duquel une organisation a affiché sur divers sites web un texte attribué à un écrivain du XVIII^e siècle. Cette organisation envoya ensuite des courriels anonymes à tous les fournisseurs d'accès à l'Internet concernés, expliquant que ce texte n'était pas de l'auteur en question et devait donc être retiré. Tous les fournisseurs d'accès le retirèrent immédiatement sans prendre la peine de vérifier plus avant. Cette expérience prouve que la réglementation de l'Internet doit être conçue avec circonspection.

Article 19 est d'avis que les fournisseurs d'accès à l'Internet ne doivent en aucun cas être responsables du contenu des sites web. La réglementation de l'Internet est une question particulièrement complexe, qu'il convient d'aborder sous deux angles différents : en premier lieu, il faut renforcer l'autoréglementation pratiquée par les utilisateurs de service; en second lieu, les systèmes juridiques doivent participer à la réglementation de l'Internet; les juristes recevront une formation aux moyens de prohiber la diffusion de propos haineux sur l'Internet tout en respectant la liberté d'expression. La réglementation de l'Internet est un sujet particulièrement épineux qu'il faut aborder avec une prudence extrême.

M. A. R. CHIGOVERA (Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, intervenant) souhaiterait savoir comment on parvient, en Belgique, à concilier la nécessité de sanctionner les auteurs de discours inspirés par la haine et l'immunité parlementaire.

Dans le contexte africain, le racisme se traduit traditionnellement par une différenciation par la couleur. Mais la définition du racisme ne s'en tient pas là puisqu'elle couvre aussi l'appartenance ethnique. Lors de la colonisation et du partage de l'Afrique, les groupes ethniques furent séparés, ce qui déboucha sur des conflits analogues à ceux que l'on déplore actuellement entre les populations du Sud et du Nord du Cameroun et dans la région des Grands Lacs. La dimension ethnique du racisme est souvent ignorée en Afrique et il faut veiller à faire en sorte que dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, tous les groupes ethniques reçoivent une protection adéquate. Dans certains pays africains, bien que l'on ne puisse considérer certaines dispositions de la Constitution comme inspirées par la haine, elles n'étouffent pas moins la voix de certains groupes, au nom de l'unité nationale. On en voit l'illustration dans le déni généralisé de l'appartenance ethnique au Rwanda, où la Constitution interdit aux groupes marginalisés de se constituer en associations et de faire valoir leurs droits. Certaines constitutions africaines tendent à favoriser la domination d'un groupe sur un autre, ce qui pourrait avoir de graves conséquences. M. Chigovera aimerait apprendre des experts invités comment, selon eux, les parlements pourraient aider à prévenir ces conséquences et à renverser les barrières.

Mme B. SAMBUC (Vice-Présidente de la Commission fédérale suisse contre le racisme, intervenante) convient que la définition de la race que donne M. Chigovera est très importante. La discrimination raciale n'est pas simplement fondée sur la couleur, mais plutôt sur un concept social. Elle commence par l'isolement d'un certain groupe en raison de sa couleur, de son origine ethnique ou de son sexe. S'instaure ensuite une hiérarchie sociale fondée sur ces critères, qui s'accompagne d'un usage de la force au détriment du groupe cible. Celui-ci a été choisi pour la seule raison qu'il était "différent", même si aucune caractéristique physique ne permet de le distinguer du reste de la population.

Il existe toutefois des outils utiles contre le racisme et le travail du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, notamment les rapports qu'il publie à l'issue de ses missions dans les pays, joue un rôle important dans la lutte mondiale contre le racisme.

Mme M.-J. LALOY (Belgique, Présidente de la Commission des droits de l'homme du Parlement belge, intervenante), répondant à la question posée par le représentant de l'Estonie, dit que si la législation belge sur le négationnisme ne couvre actuellement que les crimes contre l'humanité commis par les Nazis au cours de la Seconde Guerre mondiale, le Gouvernement discute actuellement de la possible extension de cette loi, afin de couvrir l'ensemble des crimes contre l'humanité.

Sur la question de l'immunité parlementaire, elle dit qu'en Belgique, la liberté de parole des élus au parlement est totale. Mais s'ils tiennent des discours d'incitation à la haine à l'extérieur du parlement, ils sont alors traités comme tout autre citoyen. À l'occasion d'une certaine affaire, le Gouvernement belge a supprimé la subvention d'un parti politique dont la propagande et les manifestes constituaient une incitation à la haine. Bien que cela constituât une démarche positive en vue d'éliminer toute incitation à la haine des discours parlementaires, cela ne suffisait pas et d'autres mesures durent être prises.

Mme R. M. LOSIER-COOL (Canada) dit qu'à la requête des Nations Unies, le Gouvernement canadien a décidé d'adopter un plan d'action contre le racisme afin de combattre toute discrimination contre les populations autochtones. Ce plan sera élaboré par le Gouvernement, en collaboration avec tous les partenaires concernés; il devra être assez souple pour évoluer en fonction des changements apportés à la législation. Le plan d'action canadien résultera donc d'une étroite collaboration entre les parlementaires, les responsables de l'application des lois et les organisations de la société civile.

M. A. B. JOHNSON (Secrétaire général de l'Union interparlementaire) dit que si, en théorie, les parlementaires n'ont pas à répondre des propos qu'il tiennent au parlement, ils n'en sont pas pour autant libres de toute entrave. Des mécanismes existent pour assurer le maintien de l'ordre et de la discipline au parlement. De nombreux parlements se sont d'ailleurs dotés d'un règlement intérieur qui dispose qu'un orateur peut être interrompu dans l'intérêt du maintien de l'ordre.

Mme B. SAMBUC (Vice-Présidente de la Commission fédérale suisse contre le racisme, intervenante) dit qu'un mécanisme existe au parlement suisse, qui permet aux parlementaires de demander que l'immunité d'un de leurs collègues soit levée s'ils considèrent qu'il enfreint la loi. Malheureusement, il n'en a pas été fait usage récemment, quand bien même les discours d'un certain parlementaire contenaient manifestement aux dispositions de l'article 261 du Code pénal, qui interdit l'incitation à la haine raciale.

Débats

LES PARLEMENTS ET LES MÉDIAS : TRAVAILLER ENSEMBLE POUR LUTTER CONTRE LE RACISME

82

M. Orlando Fantazzini (Brésil), Membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des Représentants

M. O. FANTAZZINI (Brésil, membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des Représentants, intervenant) dit qu'en 2002, la Commission des droits de l'homme de la Chambre brésilienne des Représentants a organisé une conférence nationale sur le thème : vaincre la violence par un usage judicieux des médias. En effet, les médias – et, en particulier, la télévision – peuvent souvent encourager la discrimination; aussi le Gouvernement avait-il décidé d'entamer un dialogue avec les sociétés de radiodiffusion. Sous la dictature militaire, l'État s'était servi de la télévision pour tenir la population informée des activités du Gouvernement. Fréquemment utilisée à l'appui de la dictature, la télévision avait acquis un pouvoir considérable dans la société brésilienne. En 1988, lors de l'adoption de la nouvelle Constitution, le lobby des moyens de communication se révéla un véritable obstacle au progrès, notamment à la télévision. À l'époque, des hommes politiques participaient à la gestion des quatre principales chaînes de télévision brésiennes et le parlement avait approuvé la création de nouvelles chaînes. Aujourd'hui,

37 pour cent des sénateurs brésiliens et 21 pour cent des députés bénéficient de concessions pour l'exploitation de stations de radio et de chaînes de télévision, ce qui a compliqué la promulgation de nouvelles lois sur les médias.

Bien que le Brésil soit partie à tous les instruments internationaux pertinents relatifs à l'élimination de la discrimination et du racisme, et bien qu'il dispose de la législation interne nécessaire, le cadre réglementaire n'est pas appliqué. On considère de nos jours que c'est la télévision qui exerce le plus grand pouvoir sur la société, étant donné que les programmes de télévision peuvent influencer le public au point de l'amener à changer de valeurs et de comportement, dans l'espoir de ressembler à la petite élite en vue. La télévision est aux mains de huit familles, qui décident de ce que le public peut voir ou pas. Il n'y a donc de véritable liberté d'expression que pour les propriétaires de chaînes de radiodiffusion.

À l'occasion de la conférence brésilienne sur les droits de l'homme, des efforts ont été déployés en vue d'un dialogue et pour encourager le public à donner son avis sur le contenu des programmes de télévision. Un site web et un numéro de téléphone vert ont été créés à cet effet; les téléspectateurs qui estiment que les programmes de télévision diffusés portent atteinte à leurs droits peuvent écrire ou appeler pour se plaindre. Des questionnaires sont également disponibles dans tous les bureaux de poste, pour permettre au public d'exprimer ses doléances. Trois fois par an, les informations reçues du public permettent d'établir la liste des pires programmes de télévision, qui est publiée grâce au concours de la presse écrite. Le Gouvernement s'est enforcé d'amorcer un dialogue avec ceux qui conçoivent, réalisent et parrainent ces programmes, afin de redresser la situation.

Si la majorité des Brésiliens n'a pas régulièrement accès à l'Internet et n'a pas les moyens d'acheter un quotidien, 90 pour cent de la population regarde régulièrement la télévision; c'est bien pourquoi le Gouvernement s'est attaché à la réglementation du contenu des programmes de télévision, plutôt qu'à celle des autres médias. Des efforts sont actuellement déployés pour interdire tous les programmes qui contreviennent aux lois internes et internationales sur la discrimination et l'intolérance. Un Conseil des programmes de télévision a été créé, qui comprend des représentants d'un large éventail de groupements religieux, d'organisations féminines et d'organismes de défense des droits des homosexuels, des psychologues, des journalistes, des avocats et des intellectuels. Ce Conseil examine les plaintes reçues et fait rapport sur celles qu'il juge bien fondées aux ministères pertinents. Ces rapports sont également adressés aux concepteurs, aux réalisateurs et aux sponsors des programmes concernés, accompagnés d'une demande d'ouverture de dialogue. Dans certains cas, les commanditaires de ces programmes disent qu'ils diffusent des émissions populaires et qu'ils ne sont pas responsables si elles obtiennent des indices d'écoute élevés. De même, les agences de publicité prétendent vendre du temps d'antenne aux annonceurs, mais n'être aucunement responsables du contenu diffusé. Dans d'autres cas, toutefois, des commanditaires ont cessé de parrainer certains programmes de télévision et des agences publicitaires ont consenti à dialoguer avec le Conseil et retiré certains clips de l'antenne.

Le cabinet du Ministre de la justice s'efforce de parvenir à des accords avec les annonceurs et les commanditaires de programmes sur ce qui peut être diffusé à l'antenne ou pas, afin de les sensibiliser au fait que les programmes qui portent atteinte aux droits de l'homme et enfreignent la Constitution brésilienne sont inadmissibles. Entre autres mesures, les producteurs de télévision doivent désormais payer des amendes pour les scènes diffusées et jugées contraires aux droits de l'homme et portant atteinte à sa dignité. Le Ministère de la justice a mis sur pied une équipe de 25 personnes chargées de contrôler systématiquement le contenu des programmes de télévision. En 2004, le Gouvernement a décrété une journée nationale contre la médiocrité à la télévision, pendant laquelle le public était encouragé à éteindre

“Le Ministère de la justice a mis sur pied une équipe de 25 personnes chargées de contrôler systématiquement le contenu des programmes de télévision. En 2004, le Gouvernement a décrété une journée nationale contre la médiocrité à la télévision, pendant laquelle le public était encouragé à éteindre son poste entre 15 et 18 heures, en signe de protestation contre des programmes au contenu jugé inopportun. Pendant ce temps, le Conseil des programmes de télévision organisa une rencontre avec les producteurs. Lors de cet après-midi, 15 000 foyers ont éteint leur téléviseur, ce qui a amplement prouvé l'appui du public à une amélioration de la loi et, surtout, à l'application effective des lois en vigueur et à la promulgation de nouvelles lois. Des efforts sont déployés pour faire prendre pleinement conscience à la population de ses droits, car les consommateurs doivent pouvoir dire ce qu'ils souhaitent voir diffuser ou non à l'antenne.”

M. Fantazzini, Brésil

son poste entre 15 et 18 heures, en signe de protestation contre des programmes au contenu jugé inopportun. Pendant ce temps, le Conseil des programmes de télévision organisa une rencontre avec les producteurs. Lors de cet après-midi, 15 000 foyers ont éteint leur téléviseur, ce qui a amplement prouvé l'appui du public à une amélioration de la loi et, surtout, à l'application effective des lois en vigueur et à la promulgation de nouvelles lois. Des efforts sont déployés pour faire prendre pleinement conscience à la population de ses droits, car les consommateurs doivent pouvoir dire ce qu'ils souhaitent voir diffuser ou non à l'antenne.

Les producteurs de télévision sont investis d'une responsabilité sociale considérable et ont un rôle important à jouer dans l'édification d'une société démocratique et l'instauration d'une culture de paix et de tolérance. L'un des résultats les plus heureux des efforts déployés par le Gouvernement est que tous les programmes de télévision à contenu homosexuel sont discutés avant d'être diffusés avec l'Association brésilienne des gays, lesbiennes et travestis. Malheureusement, en dépit des progrès accomplis, on déplore encore des problèmes de racisme et d'intolérance religieuse à la télévision. Ainsi, l'Église universelle du royaume de dieu s'est servie d'une partie de ses bénéfices considérables pour acheter une chaîne de télévision et diffuser des programmes dénigrant les religions d'origine africaine. Un procès lui a été intenté pour préjudice moral; la décision préliminaire du tribunal a été que la chaîne devrait préparer une série d'émissions sur les religions africaines, qui serait diffusée quotidiennement pendant une semaine, et défrayer de leurs frais les spécialistes de ces religions invités à y participer. Le système de justice brésilien étant assez lent, on s'efforce de résoudre le problème de la discrimination dans les médias par l'instauration d'un dialogue national et l'adoption de mesures de sensibilisation.

Pour faire diminuer la discrimination qui s'exerce contre les populations autochtones, une série de programmes de télévision a été diffusée en vue de promouvoir les cultures autochtones. Bien que la majorité de la population brésilienne soit noire, elle ne jouit pas des mêmes droits et ne bénéficie pas des mêmes avantages que la population blanche; quant aux femmes noires, elles pâtissent souvent d'une double discrimination. Le fait que, dans les émissions de télévision, les Noirs soient souvent représentés comme maîtres d'hôtels, chauffeurs, criminels, prostitué(e)s et domestiques a intensifié la discrimination pratiquée par la société et s'est traduit par beaucoup de violences.

On s'emploie également à supprimer les annonces publicitaires et la propagande ciblant les enfants, car ils peuvent conduire à des délits et susciter d'autres problèmes d'ordre social. Des audiences publiques

seront organisées pour débattre des problèmes que pose la publicité ciblant les enfants. Le Gouvernement sait que les progrès seront lents, mais il continuera de chercher à faire évoluer la situation dans les médias; ne pas le faire exposerait la démocratie à de grands dangers.

M. Gorgui Wade Ndoye Elhadj, BBC World Service, Genève

M. G. W. NDOYE (BBC World Service, intervenant) déclare que le racisme, la discrimination, la tolérance et l'intolérance sont des problèmes de société. Les journalistes ont pour mission d'observer leur société et de la critiquer, au risque de compliquer la vie des parlementaires, afin de la rendre aussi humaine que possible. Selon lui, le terme de "tolérance" suggère une acceptation sous la contrainte, c'est pourquoi il préfère user du mot "respect". Le racisme et l'intolérance prennent souvent racine dans le langage; il n'en veut pour illustration que les émeutes qui se sont récemment produites dans l'ensemble du monde musulman, après que la revue américaine *Newsweek* eut publié un article disant que des interrogateurs américains avaient profané des exemplaires du Coran alors qu'ils interrogeaient des détenus de la base navale de Guantanamo Bay. Bien que tout individu défende jalousement sa propre liberté d'expression, il importe au premier chef de ne pas oublier les responsabilités qui l'accompagnent.

Le Tribunal pénal international pour le Rwanda avait compétence pour juger trois types de crimes : le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, et pouvait poursuivre toute personne accusée d'avoir commis de tels crimes sur le territoire du Rwanda entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994. Des discussions sont actuellement en cours en vue d'élargir la compétence du tribunal, pour lui permettre de juger des citoyens rwandais accusés de tels crimes, mais qui résidaient hors du Rwanda à cette époque. Il est prévu que des individus pourront être poursuivis comme instigateurs, auteurs ou complices de tels crimes. Il n'est donc pas surprenant que de nombreux journalistes aient été – à juste titre – accusés devant le Tribunal d'incitation directe au génocide. Au Rwanda, la radio reste le moyen d'information le plus populaire, et à l'époque du génocide, une station de radio avait été lancée par un parti politique extrémiste, qui dénonçait la population tutsie. Pendant toute la durée du génocide, des journalistes avaient divulgué les noms et adresses de Tutsis et proclamé qu'aucun Tutsi ne devait survivre. La principale question juridique que cela posait était de savoir s'il fallait considérer de tels messages comme admissibles au nom de la liberté d'expression. Pour autant que M. Ndoye sache, aucun régime, y compris celui des États-Unis, qui a l'approche la plus libérale de la liberté d'expression, ne tolérerait de tels discours.

Aux États-Unis, la liberté d'expression est protégée en vertu du Quatrième Amendement, qui permet à des organisations comme le Ku Klux Klan d'inciter publiquement à la haine et de propager des idées proches du nazisme. Depuis les événements du 11 septembre 2001, toutefois, les opinions ont changé quant aux types de discours que l'on ne saurait tolérer. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda a fait preuve de tolérance en matière de liberté d'expression : ceux qui avaient diffusé des messages de supériorité ethnique sans pour autant inciter directement au génocide n'ont pas été condamnés. La ligne de démarcation était clairement établie : la liberté d'expression d'un individu s'arrête là où commence le déni du droit d'une autre personne à l'existence. Toutefois, indépendamment des incidences juridiques de la liberté d'expression, un problème moral se pose : si l'on tolère certains discours au nom de la liberté d'expression, et si certains en abusent, les propos proférés pourraient bien se traduire en actes. Un seul

“La liberté d’expression d’un individu s’arrête là où commence le déni du droit d’une autre personne à l’existence.”

M. Ndoye Elhadj, BBC World Service

mot de George Bush peut avoir des conséquences pratiques considérables sur la bourse de New York. Les mots unissent les masses. Hitler a subjugué des populations entières par ses discours politiques, ce qui explique pourquoi, à l’occasion de certains procès, des juges ont déclaré que les mots pouvaient causer plus de dégâts que les fusils ou les canons.

Le génocide perpétré au Rwanda s’est trouvé soutenu par la diffusion en boucle d’un message proclamant qu’il fallait terminer le travail, le “travail” consistant en l’élimination des Hutus, ou des Tutsis, ou d’autres groupes. On n’a déploré en l’occurrence aucune violation de la liberté d’expression ou de conscience, mais cette liberté ne s’est pas arrêtée là où commençait le déni du droit d’un autre groupe ethnique à l’existence.

Abordant maintenant le thème du journalisme en Côte d’Ivoire, M. Ndoye rapporte que, lors d’une interview, le Secrétaire général de l’organisation *Rapporteurs sans frontières* a récemment déclaré que la question de savoir si l’organisation devait défendre tous les journalistes est très complexe, notamment en raison du fait que la discipline et les normes professionnelles ne sont pas toujours respectées. Et même si les Nations Unies ont déclaré qu’aucun journaliste ne devrait être emprisonné, cela ne signifie pas pour autant que son organisation appuie tout ce qui se publie dans la presse. De nombreux journalistes jouent avec le feu et en Côte d’Ivoire certains contribuent à l’aggravation de l’instabilité. Il a lui-même averti les journalistes ivoiriens qu’ils ne pourraient pas se plaindre ultérieurement d’être maltraités s’ils abusaient de leur statut professionnel pour diffuser de la propagande. Selon lui, le pluralisme de l’information ne sert à étayer la démocratie que si la presse se comporte de façon responsable. Le journalisme ne peut aider à renforcer le respect des droits que si les journalistes eux-mêmes respectent les droits d’autrui et s’acquittent de leur responsabilité professionnelle, qui est de relater les faits de façon impartiale, précise et objective. Ce n’est pas aux pouvoirs publics qu’il appartient de dire aux journalistes la façon dont ils doivent faire leur travail; ils doivent tolérer une véritable liberté de la presse tout en entamant un dialogue avec les représentants des médias. Le rôle du journaliste est de chercher et de recueillir des informations, de les analyser et de les communiquer au public. Si la population et les pouvoirs publics faisaient confiance aux journalistes, la presse pourrait jouer un rôle vital dans la transformation de la société.

● "Il faudrait miser sur la coopération entre les médias et les parlements pour éliminer les discours inspirés par la haine et supprimer la haine elle-même, en instaurant une culture fondée sur le respect des différences."

M. Mendel, Article 19

M. T. MENDEL (Directeur du Programme juridique d'Article 19, intervenant) est d'avis qu'il faudrait miser sur la coopération entre les médias et les parlements pour éliminer les discours inspirés par la haine et supprimer la haine elle-même, en instaurant une culture fondée sur le respect des différences. Si les radiodiffuseurs du service public doivent être indépendants des parlements, ils n'en ont pas moins un rôle important à jouer dans la promotion de la tolérance. Un exemple probant en est le rôle joué par la BBC qui, au Royaume-Uni, traite et discute dans ses programmes de certains problèmes, dont le racisme et les stéréotypes, dans le cadre de l'effort national entrepris pour régler ces problèmes.

Mme A. CALLAMARD (Directrice exécutive d'Article 19, intervenante) est d'avis que l'autorégulation est capitale pour les journalistes. Bien que les parlementaires aient des responsabilités envers leurs mandants, leur désir de réglementer les médias doit lui-même être réglementé. Le parlement ou le pouvoir législatif ne doit s'ingérer dans le travail des médias que dans le cas bien spécifique d'une incitation à la haine. Les exemples décrits par M. Fantazzini au Brésil ne constituent pas de la haine. Il serait utile d'encourager les médias brésiliens à pratiquer l'autorégulation, puisqu'il est avéré que cela est plus efficace que de poursuivre des producteurs de télévision en justice. Article 19 a publié une étude sur l'autorégulation dans les médias, ainsi qu'un article sur le cas particulier de l'Azerbaïdjan, où des journalistes ont institué l'autorégulation et réussi à créer un nouveau journal, fondé sur des normes éthiques et le sens des responsabilités professionnelles.

M. B. INDOUMOU-MAMBOUNGOU (Gabon) signale que le Gabon s'est doté d'un Conseil national des communications qui réglemente les médias audiovisuels et la presse écrite, veille à l'impartialité politique des journalistes et interdit la diffusion de programmes de télévision dont il juge le contenu vulgaire. Pour ce qui est de la responsabilité des journalistes, il estime que ceux-ci sont des citoyens comme les autres et que, s'ils transgressent ses lois, l'État doit les traiter comme tous les autres citoyens.

M. S. ALI RIYAZ (République islamique d'Iran) dit que la véritable liberté d'expression se manifeste par le respect mutuel, principe consacré dans la Constitution iranienne. Selon l'Islam, le racisme est inadmissible; il n'existe donc pas en République islamique d'Iran. La principale différence entre les membres de la population iranienne tient à leur religion. En vertu de l'article 14 de la Constitution, il faut entretenir de bonnes relations avec les tenants de toutes les croyances et leur appliquer les mêmes principes de justice. Bien que le farsi soit la langue officielle de la République islamique d'Iran, les langues locales sont considérées comme un élément constitutif important de la culture du pays. Tous les citoyens iraniens sont égaux devant la loi, quelle que soit leur appartenance religieuse; de même, on ne pratique en Iran

aucune discrimination ni racisme fondés sur la couleur ou la religion. Évoquant maintenant la question des droits de la femme, M. Ali Riyaz dit que la Constitution protège les droits de la femme et son statut personnel comme individu, comme mère et comme chef de ménage et lui offre une protection pendant sa grossesse. La Constitution dispose également que nul ne doit s'ingérer dans les croyances religieuses d'autrui et que tous les citoyens doivent se voir garantir la liberté du culte.

Mme D. SILISTRU (Roumanie) est d'avis que des thèmes tels que la liberté d'expression et la lutte contre la discrimination via les médias doivent être envisagés dans le contexte du terrorisme, l'un des plus graves défis que la société contemporaine ait à affronter. En diffusant librement des informations et des idées prônant la tolérance, les médias pourraient jouer un rôle important dans la lutte contre le terrorisme et dans sa prévention. Les parlementaires doivent donc veiller à ce que les médias puissent pleinement exercer leur liberté d'expression. Les journalistes qui travaillent dans des zones à risque le paient souvent très cher; ainsi trois journalistes roumains ont récemment été pris en otages en Iraq et ont été séquestrés pendant 55 jours. Ils ont heureusement été libérés et la Roumanie est profondément reconnaissante aux pays et institutions qui lui ont offert leur appui pendant cette épreuve. L'enlèvement de journalistes dans les zones de conflit est une atteinte à leur liberté d'expression et au droit du public de recevoir directement des informations fidèles. Les parlementaires doivent s'efforcer de prévenir de telles violations des droits de l'homme et de sensibiliser le public et la communauté internationale en usant efficacement des mécanismes existants de coopération nationale, bilatérale et multilatérale.

Mme Silistru se demande si les experts invités croient possible d'introduire de nouvelles mesures, plus cohérentes et efficaces, pour améliorer la sécurité des journalistes et, ce faisant, protéger la libre circulation de l'information. Elle souhaite également savoir s'ils pensent que l'adoption d'un code de déontologie permettrait aux journalistes de pratiquer l'autorégulation et de faire diminuer la diffusion de contenus discriminatoires.

Mme R. M. LOSIER-COOL (Canada) dit qu'il est particulièrement important d'instaurer un esprit de collaboration entre les parlementaires et les médias, vu que les élus sont les représentants du peuple et que les médias ont pour mission d'informer le peuple.

Mme A. M. MENDOZA DE ACHA (Paraguay) dit que la situation au Paraguay est très semblable à celle du Brésil, telle que décrite par M. Fantazzini. Les pays d'Amérique latine sont des démocraties nouvelles et la démocratisation des médias en est encore à ses débuts. La question des relations entre les parlementaires et les médias doit donc être traitée avec circonspection. Ces relations ne sont pas toujours harmonieuses, d'autant que les journalistes ne font pas toujours preuve de tout le professionnalisme voulu. Elle convient qu'il est important de contrôler le contenu des émissions diffusées par les chaînes de télévision nationales et demande s'il est possible – et comment – de contrôler également celui des diffusions internationales.

M. O. FANTAZZINI (Brésil, membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants, intervenant), réagissant à l'intervention de M. Mendel, dit qu'au Brésil, lancer une chaîne de télévision commerciale est une façon de gagner de l'argent. De nombreux parlementaires sont actionnaires de ces chaînes et ne s'intéressent donc guère à la télévision d'État, puisqu'ils peuvent se servir des chaînes privées pour servir leurs intérêts. L'autorégulation des médias serait particulièrement difficile à réaliser au Brésil, étant donné que la télévision commerciale y jouit de pouvoirs dictatoriaux et que les radiodiffuseurs sont opposés à toute autorégulation des journalistes. La pression exercée par les

“Pour résoudre un problème tel que la discrimination, encore faut-il en admettre l'existence. La discrimination et les stéréotypes religieux, raciaux et sexistes existent dans tous les pays. En reconnaissant l'existence de ces problèmes et en optant pour le partage des expériences, les membres de la communauté internationale pourraient s'atteler ensemble à la résolution de ces difficultés et travailler à l'avènement d'une société plus tolérante.”

M. Fantazzini, Brésil

médias a contraint le Président du Brésil de retirer du parlement un projet de loi sur l'autorégulation. Au Brésil, la télévision d'État est une toute petite industrie et n'a que peu de téléspectateurs.

La discrimination raciale existe au Brésil et s'exerce principalement contre les populations noires et autochtones; la poursuite des efforts s'impose pour redresser cette situation. Au Brésil, on s'emploie à réaliser un consensus autour d'un code de déontologie des journalistes, qui fixerait les limites de la profession et le détail des pénalités encourues dans le cas où certains outrepasseraient ces limites. Bien que ce projet de loi soit important, il existe déjà des lois anti-discrimination au Brésil. Toutefois, elles ne sont pas efficacement appliquées.

La transparence et l'égalité dans la société sont deux objectifs de la plus haute importance, mais parvenir à les instaurer va exiger de nouveaux efforts et la coopération de tous les secteurs de la société. Pour résoudre un problème tel que la discrimination, encore faut-il en admettre l'existence. La discrimination et les stéréotypes religieux, raciaux et sexistes existent dans tous les pays. En reconnaissant l'existence de ces problèmes et en optant pour le partage des expériences, les membres de la communauté internationale pourraient s'atteler ensemble à la résolution de ces difficultés et travailler à l'avènement d'une société plus tolérante.

M. G. W. NDOYE (BBC World Service, intervenant) dit que la liberté est le fruit d'une pensée libre. Si les hommes politiques ont besoin de promouvoir leurs propres causes et leur carrière, le rôle des journalistes n'est pas de les flatter, d'inciter la population à la haine ou se mêler de propagande. Les journalistes doivent user de leur liberté de façon responsable, et bien qu'ils puissent inviter le public à débattre de questions politiques, ils doivent rester dans les limites de leur code de déontologie. Dans certains pays, des jeunes gens embrassent la profession de journaliste dans l'espoir de gagner de l'argent. Ces individus peuvent être facilement corrompus. Les parlementaires ont un rôle à jouer dans la prévention de la corruption; il leur faut comprendre que le journalisme est une profession, et comprendre aussi le rôle du journaliste dans la société. Les journalistes ne sont pas les adversaires des hommes politiques; ce sont plutôt des médiateurs sociaux, dont la mission est de tenir le public informé des activités du gouvernement. La façon la plus efficace d'instaurer un journalisme démocratique est de laisser une liberté totale aux journalistes, mais de veiller à ce qu'ils exercent leur métier de façon responsable. Le Sénégal a institué pour ses journalistes un système de surveillance par les pairs qui est bien plus efficace que les critiques du gouvernement.

“Et si la liberté n’aboutit pas toujours au redressement de certaines situations, la servitude, elle, aggrave toujours les problèmes. Il serait de l’avantage de tous que les parlementaires et la presse s’attellent, ensemble, à la résolution de certains problèmes sociaux, comme la discrimination et la haine.”

M. Ndoye Elhadj, BBC World Service

La démocratie et la presse doivent aller de pair. Le public est le meilleur juge des journalistes. Nul n’achète un journal qu’il n’a pas envie de lire. Il est donc de l’intérêt bien compris du gouvernement, de la presse et de la société civile d’instaurer une culture de la transparence. Si, soucieux de leur propre sécurité, les journalistes ne s’étaient pas rendus en Iraq, le public n’aurait pas été informé de la situation dans ce pays. Grâce aux journalistes de terrain, une bonne partie du public sait que la guerre en Iraq a été une guerre injuste. Pour qu’une société soit démocratique, la population doit avoir librement accès à toutes les informations. Une presse libre présente des avantages et des inconvénients, mais une presse muselée se traduit par un déficit de démocratie et de liberté d’expression. Et si la liberté n’aboutit pas toujours au redressement de certaines situations, la servitude, elle, aggrave toujours les problèmes. Il serait de l’avantage de tous que les parlementaires et la presse s’attellent, ensemble, à la résolution de certains problèmes sociaux, comme la discrimination et la haine.



LA LIBERTE D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET LA PROMOTION DE LA TOLERANCE

SEMINAIRE A L'INTENTION DES PRESIDENTS ET MEMBRES DES INSTANCES PARLEMENTAIRES DES DROITS DE L'HOMME
ORGANISE CONJOINTEMENT PAR L'UNION INTERPARLEMENTAIRE ET ARTICLE 19 **GENEVE, SIEGE DE L'UIP, 25-27 MAI 2005**

LISTE DES PARTICIPANTS

LISTE DES PARTICIPANTS

ALGERIE

M. Boudjemaa SOUILAH

Membre du Conseil de la nation, Président de la Commission des affaires étrangères

M. Mohamed Salah HERZALLAH

Membre du Conseil de la nation

M. Mahmoud KHELLAF

Membre du Conseil de la nation

M. Ahcène DJOUAHRA

Cadre supérieur au Conseil de la nation

ANGOLA

M. Milton MALHEIRO DIAS DA SILVA

Membre de l'Assemblée nationale, Vice-Président de la Commission des droits de l'homme

M. Manuel MUSSUNGO

Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des droits de l'homme

Mme Teresa B. BAIMA DE ALMEIDA

Secrétaire

ARGENTINE

Mme Marcela Fabiana LESCANO

Sénatrice

AZERBAIDJAN

M. Rizvan JABIYEV

Membre de l'Assemblée nationale

M. Abutalib SAMADOV

Membre de l'Assemblée nationale

M. Hamlet QOCAYEV

Consultant de l'Assemblée nationale

M. Elchin AMIRBAYOV

Ambassadeur

M. Azad CAFAROV

Ambassade

BELGIQUE

Mme Marie-José LALOY

Sénatrice, Présidente de la Commission des droits de l'homme du Parlement belge, Membre suppléant du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP

M. Alfons BORGINON

Membre de la Chambre des représentants, Président de la Commission de la justice

M. PELLEMAN

Secrétaire de la Commission des droits de l'homme du Parlement belge

BURUNDI

M. Nestor NITUNGA

Deuxième Vice-Président du Sénat de transition

CAMBODGE

Mme Men MALY

Présidente de la Commission des droits de l'homme et des plaintes

Mme Yem KANNIKA

Juriste du Secrétaire général du Sénat

CANADA

Mme Rose-Marie LOSIER-COOL

Sénatrice, Membre du Comité sénatorial des droits de la personne

M. Noel KINSELLA

Sénateur, Chef de l'opposition, Membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne

M. Joseph JACKSON

Conseiller

CHILI

M. Jaime NARANJO ORTIZ

Sénateur, Président de la Commission des droits de l'homme, de la nationalité et de la citoyenneté

CÔTE D'IVOIRE

M. Emile GUIRIEOULOU

Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des affaires générales et institutionnelles

M. Doubou DANHO

Membre de l'Assemblée nationale, Rapporteur de la Commission des affaires générales et institutionnelles

M. Filbert Y. Kouassi GLEGLAUD

Mission permanente

M. Roger COULIBALY

Directeur des services juridiques

CHYPRE

M. Sophocles FITTIS

Membre de la Chambre des représentants, Président de la Commission permanente des droits de l'homme

ESTONIE

M. Urmas REINSALU

Membre du Riigikogu, Président de la Commission constitutionnelle

Mme Tiina RUNTHAL

Membre du Riigikogu, Membre de la Commission constitutionnelle

EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE

M. Blaze STOJANOSKI

Membre de l'Assemblée de la République, Membre de la Commission d'enquête permanente pour la protection des droits et libertés des citoyens

M. Marjan MADZOVSKI

Conseiller

FIDJI

M. Millis BEDDOES

Membre de l'opposition

FINLANDE

M. Kimmo SASI

Membre du Parlement, Président de la Commission du droit constitutionnel

GABON

M. Barnabé INDOUMOU-MAMBOUNGOU

Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des lois, des affaires administratives et des droits de l'homme

GUATEMALA

Mme M. Concepción REINHART MOSQUERA

Membre du Congrès de la République, Présidente de la Commission des droits de l'homme

M. Efraín ASIG CHILE

Membre du Congrès de la République, Membre de la Commission des droits de l'homme

M. Héctor Augusto LOAIZA GRAMAJO

Membre du Congrès de la République, Membre de la Commission des droits de l'homme

HONGRIE

M. László SZÁSZFALVI

Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des droits de l'homme

M. Gábor FODOR

Membre de l'Assemblée nationale, Membre de la Commission des droits de l'homme

Mme Veronika ORSZÁGH

Conseillère

IRAN (REPUBLIQUE ISLAMIQUE D')

M. Seyed ALI RIYAZ

Membre de l'Assemblée consultative islamique, Membre de la Commission chargée de l'Article 90

M. Hossein SHEIK HOESLAM

Membre de l'Assemblée consultative islamique, Membre de la Commission chargée de l'Article 90

IRAN (REPUBLIQUE ISLAMIQUE D') (suite)

M. Seyed Mahmoud MADANI BAJESTANI

M. Abbas GOLRIZ

Membre de l'Assemblée consultative islamique, Membre de la Commission chargée de l'Article 90
Mission permanente

IRLANDE

M. Paschal MOONEY

Sénateur, Vice-Président de la Sous-Commission des droits de l'homme

JAMAHIRIYA ARABE LIBYENNE

M. ZAMONA

M. Fanoush HAMD

Membre du Congrès général du peuple, Membre de la Commission des droits de l'homme
Membre du Congrès général du peuple, Membre de la Commission des droits de l'homme

LETTONIE

Mme Inese KRASINA

Membre du Saeima

LITUANIE

Mme Ona VALIUKEVIÈUTE

Mme Laima MOGENIENE

Membre du Parlement, Membre de la Commission des droits de l'homme

Membre du Parlement, Membre de la Commission des droits de l'homme

LUXEMBOURG

M. Patrick SANTER

Membre de la Chambre des députés

PARAGUAY

Mme Ana María MENDOZA DE ACHA

Mme Cristina SEMIDEI

Sénatrice, Présidente de la Commission des droits de l'homme
Sénatrice

POLOGNE

M. Marek JUREK

Mme Barbara CIRUK

M. Janusz LISAK

Membre du Sejm, Vice-Président de la Commission des affaires étrangères

Membre du Sejm, Membre de la Commission de la justice et des droits de l'homme

Membre du Sejm, Vice-Président de la Commission des minorités nationales et ethniques

PORTUGAL

Mme Rosa Maria ALBERNAZ

M. Duarte PACHECO

Membre de l'Assemblée de la République

Membre de l'Assemblée de la République

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

M. Dumitru CROITOR

M. Victor PALII

Ambassadeur

Mission permanente

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

M. Gaëtan KAKUDJI

M. Edouard MOKOLO WAMPOMBO

M. François KABANGU DIBA NSESE

Troisième Vice-Président du Sénat, Président du Groupe interparlementaire

Sénateur, Président de la Commission des relations extérieures
Secrétaire administratif du Groupe

REPUBLIQUE TCHEQUE

Mme Veronika NEDVEDOVÁ

Membre de la Chambre des députés, Vice-Présidente du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP

ROUMANIE

Mme Doina DRETCANU

Mme Doina SILISTRU

Mme Cristina DUMITRESCU

Membre de la Chambre des députés, Membre de la Commission de l'égalité des chances entre hommes et femmes Sénatrice, Membre de la Commission de l'égalité des chances entre hommes et femmes Secrétaire du Groupe, Chef de la division des organisations parlementaires internationales du Sénat

SENEGAL

M. Aly LO

Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des lois de la décentralisation, du travail et des droits humains

SLOVAQUIE

M. Herman ARVAY

Mme Eleonóra SÁNDOR

Membre du Conseil national, Membre de la Commission des droits de l'homme, des minorités et de la condition de la femme Secrétaire de la Commission

SLOVENIE

M. Dimitrij KOVAELAE

M. Bogdan BAROVIAE

Membre du Parlement, Président de la Commission d'enquête parlementaire Membre du Parlement, Vice-Président de la Commission des affaires de l'Union européenne

SRI LANKA

M. Gitanjana GUNAWARDENA

Vice-Président du Parlement

SOUDAN

M. Abdou Terkoc MATUET

Membre de l'Assemblée nationale, Vice-Président de la Commission des droits de l'homme

SUISSE

Mme Maria ROTH-BERNASCONI

Membre du Conseil national

TCHAD

M. Abgrène DJIBRINE IDRIS

Président de la Commission de la communication, des droits fondamentaux et des libertés

TOGO

M. Loumonvi FOMBO

M. Yao MAGANAWÉ

Membre de l'Assemblée nationale, Président de la Commission des droits de l'homme Membre de l'Assemblée nationale

VIET NAM

M. NGO ANH DZUNG

M. NGUYEN HONG VINH

M. DUONG QUOC THANH

M. PHAM HONG NGA

Vice-Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale Membre de l'Assemblée nationale Secrétaire Conseiller

* * *

INTERVENANTS

Mme Vesna ALABURIĆ

M. Kevin BOYLE

Mme Agnès CALLAMARD

Avocate, Croatie

Professeur, University d'Essex, Royaume-Uni

Directrice exécutive d'Article 19, Centre international sur la censure

M. Andrew Ranganayi CHIGOVERA	Rapporteur spécial pour la liberté d'expression de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
Dato Param CUMARASWAMY	Ancien rapporteur des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats
M. Javier CORRAL JURADO	Sénateur, Mexique
M. Orlando FANTAZZINI	Membre de la Commission des droits de l'homme de la Chambre des représentants du Brésil
M. Miklos HARASZTI	Représentant sur la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)
M. Serhij HOLOVATY	Président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
M. Noel KINSELLA	Membre du Sénat canadien, Chef de l'opposition, Membre d'office du Comité sénatorial des droits de la personne
Mme Marie-José LALOY	Sénatrice, Présidente de la Commission des droits de l'homme du Parlement belge, Membre suppléant du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP
M. Toby MENDEL	Directeur du programme juridique d'Article 19
M. Gorgui Wade NDOYE ELHADJ	BBC World Service
Mme Boëi SAMBUC	Vice-Présidente de la Commission fédérale contre le racisme
* * *	
M. David BEETHAM	Professeur, Centre des droits de l'homme, Université d'Essex, Royaume-Uni

HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME

Mme Rachel RICO BALZAN	Assistante du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression
Mme Valentina MILANO	Administratrice adjointe aux droits de l'homme, Bureau des procédures spéciales du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

UNESCO

M. Serguei LAZAREV	Chef, Section lutte contre la discrimination et le racisme
--------------------	--

SIDA

Mme Christine LUNDBERG	Mission permanente, Agence suédoise pour le développement
------------------------	---

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

M. Serhij HOLOVATY	Président de la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme
--------------------	---

* * *

UNION INTERPARLEMENTAIRE

M. Anders B. JOHNSON	Secrétaire général de l'Union interparlementaire
Mme Ingeborg SCHWARZ	Chargée du Programme des questions relatives aux droits de l'homme
M. Rogier HUIZENGA	Chargé de programme adjoint, Questions relatives aux droits de l'homme

© Union interparlementaire 2005

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

ISBN 92-9142-271-1

Publié par l'Union interparlementaire

Site internet : <http://www.ipu.org>

Siège

Union interparlementaire
Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genève (Suisse)
Tél. : + 41 22 919 41 50
Fax : + 41 22 919 41 60
E-mail : postbox@mail.ipu.org

**Bureau de l'Observateur permanent de l'Union
interparlementaire auprès des Nations Unies**

Union interparlementaire
220 East 42nd Street
Suite 3002
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tél. : + 1 212 557 58 80
Fax : + 1 212 557 39 54
E-mail : ny-office@mail.ipu.org

Qu'est-ce que l'UIP ?

Créée en 1889, l'Union interparlementaire est l'organisation internationale qui rassemble les représentants des parlements des Etats souverains.

En octobre 2005, les parlements de 143 pays et sept assemblées parlementaires internationales en qualité de membres associés étaient représentés.

L'Union interparlementaire oeuvre en faveur de la paix et de la coopération entre les peuples en vue de renforcer leurs institutions représentatives.

A cette fin, elle :

- encourage les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre parlements et parlementaires de tous les pays;
- se penche sur des questions d'intérêt international et expose sa position à leur sujet en vue d'instaurer un débat entre les parlements et leurs membres;
- participe à la défense et à la promotion des droits de l'homme qui sont de portée universelle et dont le respect est un élément essentiel de la démocratie parlementaire et du développement;
- contribue à faire mieux connaître le fonctionnement des institutions représentatives et aide à renforcer et à développer leurs moyens d'action.

L'Union interparlementaire partage les objectifs des Nations Unies, appuie leurs efforts et travaille en étroite collaboration avec elles.

Elle coopère aussi avec les organisations interparlementaires régionales, ainsi qu'avec les organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales animées par les mêmes idéaux.

<http://www.ipu.org>

Version française

Latest News

Quarterly Review

What's new at this site

Quick search

Questions & Comments

INTER-PARLIAMENTARY UNION
UNION INTERPARLEMENTAIRE

1889

Your site on parliamentary democracy

INFORMATION ON NATIONAL PARLIAMENTS

- "PARLINE" DATABASE
- LIBRARY DATABASE "PARLIT"
- PARLIAMENTARY WEB SITES
- WOMEN IN PARLIAMENTS
- "WOMEN IN POLITICS" DATABASE
- ASSOCIATION OF SECRETARIES GENERAL OF PARLIAMENTS

- WHAT IS THE IPU?
- FUNCTIONING AND DOCUMENTS
- MAIN AREAS OF ACTIVITY
- COOPERATION WITH THE UN
- FUTURE MEETINGS
- STATUTORY ASSEMBLIES
- SPECIALIZED MEETINGS
- GOVERNING COUNCIL
- COMMITTEES AND WORKING GROUPS
- PUBLICATIONS
- PRESS RELEASES
- E-BULLETIN
- USEFUL LINKS