



**SEMINAIRE SUR LA LIBERTE D'EXPRESSION, LE PARLEMENT ET
LA PROMOTION DE LA TOLERANCE A L'INTENTION DES
PRESIDENTS ET MEMBRES DES INSTANCES PARLEMENTAIRES
DES DROITS DE L'HOMME**

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et Article 19

Genève, Siège de l'UIP
25 au 27 mai 2005



**SYNTHESE DES TRAVAUX ET RECOMMANDATIONS
PRESENTEES PAR LE RAPPORTEUR DU SEMINAIRE**

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

Nous nous sommes réunis ici à l'invitation de l'UIP et de 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 un 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 de la liberté d'expression. Nous sommes arrivés à la conclusion que ce n'est pas seulement le nombre de médias, le nombre de chaînes de télévision et de journaux qui compte,

mais aussi la diversité d'opinions dont ils permettent l'expression. Dans nombre de nos pays, ceci 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 de l'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, qui contrôle l'attribution des licences de diffusion a été citée comme un moyen de remédier à cette situation. Au Royaume-Uni, par exemple, le « 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.

Nous appelons l'attention sur le fait que, au-delà des obligations légales, les médias mais aussi les parlementaires ont des obligations découlant de la déontologie et de l'éthique 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 le monde, 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 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 de parlements, les débats sont mêmes transmis en direct à la radio ou la télévision.

L'indépendance de la Justice 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 de la justice. Ces dernières années, une tendance générale à une interprétation plus stricte de ces restrictions s'est manifestée. En effet, le 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'où qu'elles viennent. 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.

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 qui répriment 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 médias, parlement et la société au large.

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 Etats ratifient les instruments internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme et à mettre 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.

Genève, 27 mai 2005