

Formation en ligne ouverte à tous sur la liberté d'expression pour les Parlements et leurs membres

INTRODUCTION

Vidéo d'introduction de l'UNESCO

Message de bienvenue : Cours en ligne ouvert à tous sur la liberté d'expression à l'intention des parlements et de leurs membres **Message vidéo de Tawfik Jelassi**

Mesdames et messieurs,

En tant que Sous-Directeur général pour la communication et l'information à l'UNESCO, je suis ravi de vous accueillir à ce nouveau cours en ligne sur la liberté d'expression.

L'UNESCO, en collaboration avec l'Union interparlementaire, a conçu ce cours pour répondre aux besoins spécifiques des parlements et de leurs membres.

Depuis 1948, la liberté d'expression est demeurée la pierre angulaire du cadre juridique international relatif aux droits humains. L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme garantit le droit « de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

La liberté d'expression n'est pas seulement une liberté essentielle, mais aussi un catalyseur de tous les autres droits de l'homme, constituant le fondement de toute société démocratique. Les institutions démocratiques prospèrent grâce au libre échange d'idées et d'informations. Les individus doivent avoir le droit et la capacité de se réunir, d'exprimer leurs opinions, de voter, de débattre, de critiquer, de faire des revendications et de protéger leurs intérêts et leurs droits.

Le mot « *parlement* » provient de l'ancien français et signifie « discussion » ou « discours ». Cette étymologie, qui remonte au XI^e siècle, souligne le rôle primordial de la discussion et du débat dans le travail parlementaire, soulignant son lien profond avec la liberté d'expression.

Pour les parlementaires, la liberté d'expression est particulièrement importante, non seulement en tant que droit fondamental de la citoyenneté, mais aussi en leur qualité de décideurs. En tant que leaders de la société, les parlementaires doivent exercer leur liberté d'expression de manière responsable, en veillant à ce que leur participation au débat public respecte d'autres droits de l'homme internationaux et principes constitutionnels. Dans le même temps, la liberté d'expression permet aux parlementaires de communiquer avec les citoyens, de faire part de leurs

préoccupations et de dénoncer d'éventuels abus. Il est donc crucial que les parlementaires puissent le faire sans entrave et sans crainte de représailles.

Il est particulièrement important de reconnaître les défis uniques auxquels sont confrontées les femmes qui font entendre leur voix dans la sphère publique. Protéger la liberté d'expression des femmes parlementaires est essentiel pour favoriser une gouvernance inclusive et représentative. Leurs voix apportent des perspectives et des expériences diverses, essentielles à l'élaboration de politiques complètes et au débat démocratique. Veiller à ce que les parlementaires, quel que soit leur sexe, puissent s'exprimer librement sans craindre d'être victimes de discrimination, de harcèlement ou de violence permet de défendre leurs droits individuels, mais aussi de renforcer le processus démocratique en promouvant l'égalité des sexes et en émancipant les générations futures de femmes dirigeantes.

La liberté d'expression et l'État de droit sont intrinsèquement liés et constituent un élément essentiel des normes internationales. Cette relation se reflète dans l'Agenda 2030, en particulier dans l'Objectif de développement durable numéro 16, « Paix, justice et institutions efficaces ». L'UNESCO, en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies, a pour mandat de promouvoir et de protéger la liberté d'expression et ses corollaires. Depuis 2013, nous nous sommes lancés dans une mission visant à accroître les connaissances et les capacités du système judiciaire sur ces questions cruciales, en impliquant plus de 36 000 acteurs judiciaires dans plus de 160 pays.

Ce nouveau cours en ligne s'inscrit dans le prolongement de nos efforts en cours. Il vise à étendre la portée de cette initiative en mettant l'accent sur les normes universelles, en intégrant les approches des tribunaux régionaux des droits de l'homme et en présentant les points de vue des parlementaires et des experts en matière de droits de l'homme, de liberté d'expression et d'accès à l'information.

En tant que décideurs et leaders de la société, vous jouez un rôle essentiel dans la protection et la promotion de ces droits fondamentaux. Cette responsabilité est particulièrement pertinente lorsque vous proposez ou examinez au Parlement des projets de loi relatifs à la liberté d'expression, à la liberté de la presse, à l'accès à l'information, à la sécurité des journalistes et des médias ou à la régulation numérique.

Les tendances montrent que la liberté d'expression est de plus en plus restreinte à travers le monde. Selon les statistiques de l'UNESCO¹, la diffamation était encore, en 2021, pénalement condamnable dans 160 pays. Au cours des cinq dernières années, au moins 57 lois et réglementations

¹ Voir le Rapport mondial sur les tendances mondiales de l'UNESCO sur la liberté d'expression et le développement des médias (2021-2022) : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380618?2=null&queryId=0a30ee11-7640-48c0-b1c3-8d7e1e5dc867> . Voir aussi la note d'information de l'UNESCO « L'utilisation abusive du système judiciaire pour s'attaquer à la liberté d'expression » : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832>

ont été adoptées ou modifiées dans 44 pays menaçant la liberté des médias et la liberté d'expression.

Dans ce contexte, le rôle crucial des parlementaires dans l'élaboration d'un cadre législatif protégeant la liberté d'expression de chacun conformément aux normes internationales est plus pertinent que jamais. Nous espérons que ce cours en ligne vous sera utile pour renforcer l'État de droit dans votre pays et pour appliquer ces normes dans votre travail parlementaire.

Nous vous encourageons de nous faire part de vos commentaires concernant le contenu de ce cours, et de partager avec nous, en tant que parlementaires, vos expériences et vos préoccupations concernant la liberté d'expression. Votre contribution sur la manière dont la communauté internationale pourrait soutenir la mise en œuvre de normes internationales aux niveaux national et régional serait très appréciée.

L'écrivaine britannique Evelyn Beatrice Hall a écrit : « *Je ne suis pas d'accord avec ce que vous dites, mais je me battraï jusqu'à la mort pour que vous ayez le droit de le dire.* » Travaillons ensemble pour promouvoir et protéger l'incalculable liberté d'expression.

De nouveau, je tiens à remercier notre partenaire, l'Union interparlementaire, pour sa coopération exceptionnelle dans l'élaboration de ce cours en ligne.

Je vous souhaite à tous une expérience fructueuse et enrichissante.

Merci pour votre attention.

Vidéo d'introduction de l'IPU

Lancement du cours en ligne sur la liberté d'expression pour les Parlements et leurs membres, développé par l'Union Interparlementaire (UIP), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Centre pour le droit et la démocratie (CLD).

Entretien

M. Martin Chungong

Secrétaire général de l'Union Interparlementaire

Déclaration introductive – SG de l'UIP : Je suis Martin Chungong, Secrétaire général de l'Union interparlementaire, et c'est avec grand plaisir que j'accueille les membres du parlement et les autres participants à ce cours en ligne sur la liberté d'expression.

Question : Qu'est-ce que le Cours en ligne ouvert à tous (MOOC) sur la liberté d'expression ?

SG de l'UIP :

Ce cours en ligne ouvert à tous est une première de la part de l'UIP. Il s'agit d'un cours en ligne sur la liberté d'expression, conçu en collaboration avec l'UNESCO et le Centre pour le droit et la démocratie. Le cours a pour objectif de renforcer les connaissances des parlementaires sur la liberté d'expression à travers des lectures pertinentes, des vidéos d'experts, des jeux interactifs et des quiz pour tester les connaissances des participants à la fin de chaque module.

Question : Pourquoi un cours en ligne et quels en sont les avantages pour les parlementaires ?

SG de l'UIP :

Je dois dire que ce cours en ligne s'inscrit dans la volonté de l'UIP de veiller à ce que ses ressources atteignent les parlementaires du monde entier. Le format en ligne adopté permet aux membres du parlement d'accéder aux connaissances et aux informations sur la liberté d'expression et sur la manière de la protéger et de la promouvoir, à l'intérieur comme à l'extérieur des parlements.

Question : À qui s'adresse ce cours ?

SG de l'UIP :

Nous avons conçu ce cours pour être utilisé par les parlements et leurs membres, le personnel parlementaire, les journalistes et les représentants de la société civile. J'aimerais également y inclure le monde universitaire et d'autres parties intéressées.

Question : Pourquoi un cours sur la liberté d'expression ?

SG de l'UIP :

Les parlementaires doivent avoir la possibilité de s'exprimer librement, de débattre ouvertement et de remettre en question le statu quo, ce qui constitue un droit fondamental et une exigence essentielle pour la santé de nos institutions démocratiques. En proposant un cours complet sur la liberté d'expression, nous cherchons également à dissiper les malentendus autour de ce droit et à lutter contre les discours de haine,

l'incitation à la violence et la désinformation. Cela étant dit, il est crucial de trouver un équilibre qui garantisse la liberté d'expression tout en protégeant les individus et les communautés des préjudices.

Question : Pourquoi est-il crucial que les parlementaires jouissent de la liberté d'expression ?

SG de l'UIP :

C'est une composante inhérente à la nature représentative du travail parlementaire. Les parlementaires ne peuvent accomplir leur travail sans crainte de représailles ou de censure que s'ils jouissent de la liberté d'expression. Celle-ci leur permet d'exprimer librement leurs opinions, de remettre en question les politiques, de scruter les actions du gouvernement et de tenir ceux qui sont au pouvoir responsables.

Question : Y a-t-il eu une augmentation récente des violations des droits humains à l'encontre des parlementaires ?

SG de l'UIP :

Le nombre de violations a augmenté au fil des années. Prenons l'année 2023, par exemple. Le comité a examiné les cas de quelque 762 parlementaires issus de 47 pays à travers le monde. Et je dois dire que ces cas de violations des droits humains sont sous-estimés. Quand on les examine de plus près, on constate que les violations les plus courantes étaient des attaques contre la liberté d'expression des parlementaires.

Question : Comment les parlementaires peuvent-ils protéger la liberté d'expression ?

SG de l'UIP :

Les parlementaires doivent exercer leurs pouvoirs constitutionnels dans ce domaine. Ils peuvent et doivent s'assurer que les lois protègent clairement la liberté d'expression, et ils peuvent aussi plaider en faveur de lois qui favorisent la transparence, l'accès à l'information et la protection des lanceurs d'alerte. Nous devons également plaider pour une législation robuste et améliorée qui permette aux parlementaires de prendre des décisions éclairées, reflétant les besoins et les aspirations de la population.

Question : Que souhaitez-vous que ce cours apporte aux parlementaires ?

SG de l'UIP :

Nous espérons que ce cours fournira aux parlementaires et aux autres participants des connaissances solides sur la manière dont les instruments juridiques internationaux et régionaux protègent la liberté d'expression en tant que droit. J'espère que ce cours soutiendra le travail des parlementaires et renforcera leur engagement à protéger et promouvoir la liberté d'expression.

À propos de ce cours



Cette formation en ligne ouverte à tous sur la liberté d'expression destiné aux parlements et à leurs membres a été commandé par [l'Union interparlementaire](#) (UIP) et [l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture](#) (UNESCO), et préparé par le [Centre pour le droit et la démocratie](#) (Center for Law and

Democracy, CLD). Ce cours vise à développer les capacités et les compétences des membres du parlement, du personnel parlementaire, des organisations de la société civile, des universitaires et autres personnes impliquées dans le domaine parlementaire, afin de protéger et de promouvoir la liberté d'expression tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parlement.

La liberté d'expression est essentielle à toute société démocratique. Il est difficile de parvenir à une démocratie sans libre circulation d'idées et d'informations, et sans la possibilité pour les individus de se rassembler, de partager et d'exprimer leurs opinions, de critiquer et formuler des revendications, et de défendre leurs intérêts et leurs droits.

La liberté d'expression revêt une importance particulière pour les parlementaires non seulement en raison des protections spéciales que le droit international accorde à leur droit de parole, compte tenu du rôle important qu'ils jouent dans la société, mais aussi en raison de leur responsabilité en tant que législateurs dans la protection de la liberté d'expression.

En outre, en tant que leaders sociaux, les parlementaires ont le devoir de trouver le juste équilibre lorsqu'ils exercent leur propre droit à la liberté d'expression et d'éviter d'utiliser leur voix pour porter atteinte aux droits humains internationaux et aux valeurs constitutionnelles telles que l'égalité, la présomption d'innocence mais aussi aux processus d'élections libres et démocratiques. Enfin, les parlements eux-mêmes disposent de systèmes permettant de réguler la nature professionnelle des débats parlementaires. Ce cours aborde toutes ces questions, consacrant une

attention particulière aux normes internationales générales sur la liberté d'expression avant d'approfondir les règles et responsabilités spécifiques qui incombent aux parlementaires.

Objectifs pédagogiques

Les objectifs de ce cours sont les suivants :

- i. Familiariser les parlementaires et autres acteurs concernés par le parlement avec les normes et les mécanismes internationaux et régionaux en matière de droits humains pour la protection de la liberté d'expression, de la liberté des médias et du droit à l'information.
- ii. Préparer les parlementaires et ceux qui plaident devant les parlements à travailler à la mise en place de cadres juridiques conformes aux droits humains pour la liberté d'expression, la liberté des médias et le droit à l'information.
- iii. Mettre en évidence l'application spécifique des normes internationales sur la liberté d'expression et le droit à l'information aux parlementaires et au travail parlementaire, ainsi que la portée et les limites appropriées de la régulation parlementaire sur la liberté d'expression des parlementaires.
- iv. Décrire le rôle plus large des parlementaires, au-delà des cadres juridiques et des règles formelles, dans la promotion et la protection de la liberté d'expression, de la liberté des médias et du droit à l'information.
- v. Soutenir le travail des journalistes qui couvrent le travail des parlements et des parlementaires.

Structure du cours

Ce cours est divisé en cinq modules principaux, soit :

- » Module 1 : Introduction aux normes et systèmes internationaux et régionaux fondamentaux
- » Module 2 : Les restrictions à la liberté d'expression
- » Module 3 : La régulation des médias
- » Module 4 : La liberté d'expression et l'immunité parlementaire
- » Module 5 : Le rôle des parlementaires dans la promotion de la liberté d'expression et dans leurs relations avec les autres acteurs sociaux

Le cours comporte également une introduction initiale et une évaluation de fin.

Chaque module explore des thèmes pertinents liés à son domaine d'intérêt spécifique. Les modules sont divisés en différents types d'activités, chacune avec des sujets, des objectifs et des tâches définis. Ces activités comprennent des vidéos de modérateurs et d'experts, des jeux interactifs simples, du matériel de lecture, des références à des ressources pour plus de lectures

et des quiz. Tout le matériel de lecture, ainsi que les transcriptions qui accompagnent chaque vidéo, peuvent être téléchargés pour être lus hors ligne.

Les vidéos individuelles et leurs transcriptions sont disponibles en téléchargement pour un visionnage hors ligne. De plus, les participants peuvent télécharger l'intégralité des lectures et les transcriptions des vidéos. Les participants qui souhaitent obtenir un enregistrement audio des lectures peuvent envisager d'utiliser une application tierce, telle que Speechify, pour générer ces enregistrements. Ceux qui souhaitent suivre le cours depuis leur téléphone portable devraient envisager de télécharger l'application Thinkific.

Afin de passer aux modules suivants, les participants devront dans un premier temps compléter chaque activité du module précédent. Ensuite, les participants devront répondre au quiz apparaissant à la fin de chaque module et obtenir un score d'au moins 80 % au quiz. Il est toutefois possible pour les participants de repasser le quiz autant de fois que nécessaire afin d'obtenir le score minimum requis, et atteindre ce score ne devrait pas être trop difficile si les participants ont étudié soigneusement l'ensemble du matériel. Les participants seront ensuite invités à compléter une évaluation à la fin du cours, à la suite de laquelle ils recevront leur certificat de réussite. L'évaluation constitue un outil important pour l'Union Interparlementaire (UIP), l'UNESCO et le Centre pour le Droit et la Démocratie (CLD), qui contribuera à l'amélioration continue de ce cours et des futurs modules.

Créateurs de la formation

Le **Centre pour le Droit et la Démocratie** (CLD) est une organisation internationale de défense des droits humains basée au Canada. Celui-ci fournit un soutien juridique expert dans le but de faire progresser le respect des droits humains fondamentaux qui sous-tendent la démocratie à travers le monde, y compris le droit à l'information, la liberté d'expression, le droit de participation et la liberté de réunion et d'association. Le CLD mène ces actions à travers une variété d'initiatives, notamment en s'engageant dans le renforcement des capacités, dans la réalisation de litiges stratégiques, dans la promotion de réformes législatives, et dans la réalisation de recherches et de support technique aux gouvernements, aux organisations intergouvernementales et aux groupes de la société civile. Vous pouvez trouver le Centre en ligne sur www.law-democracy.org, sur Twitter à @Law_Democracy et sur Facebook à @centreforlawanddemocracy, ou vous pouvez les contacter via info@law-democracy.org.

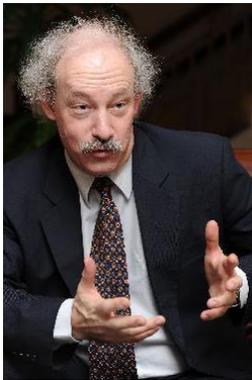
L'**Union Interparlementaire** (UIP) est une organisation mondiale regroupant des parlements nationaux. Ce qui a commencé en 1889 comme un petit groupe de parlementaires dédiés à la promotion de la paix par la diplomatie parlementaire et le dialogue s'est depuis transformé en une organisation véritablement mondiale comptant 180 membres et 15 membres associés. L'UIP facilite la diplomatie parlementaire et donne aux parlements et aux parlementaires les moyens de

promouvoir la paix, la démocratie et le développement durable dans le monde entier. Pour plus d'informations sur l'UIP, veuillez consulter <https://www.ipu.org/>.

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) contribue à la construction de la paix et de la sécurité en promouvant la coopération internationale dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la culture, des communications et de l'information. Avec un mandat spécifique visant à encourager la libre circulation des idées par le mot et l'image, l'UNESCO s'engage à promouvoir la liberté d'expression et l'accès à l'information. À cet effet, le secteur de la communication et de l'information (secteur CI) de l'UNESCO donne aux acteurs clés les moyens de sauvegarder les droits humains fondamentaux, tant en ligne que hors ligne, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression, la sécurité des journalistes, l'accès universel à l'information et l'inclusion numérique. Pour plus d'informations, veuillez consulter le site suivant <https://www.unesco.org/fr/communication-information>.

Les experts du cours

Modérateur : Toby Mendel



Toby Mendel est le fondateur et directeur exécutif du centre pour le droit et la démocratie (Centre for Law and Democracy - CLD). Avant de fonder le CLD en 2010, il a occupé pendant plus de 12 ans le poste de directeur principal pour le droit à ARTICLE 19, une ONG de défense des droits humains axée sur la liberté d'expression et le droit à l'information. Il a collaboré de manière approfondie avec des acteurs intergouvernementaux travaillant dans ces domaines, y compris la Banque mondiale, l'UNESCO, l'ONU et d'autres rapporteurs spéciaux internationaux sur la liberté d'expression, l'OSCE et le Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec de nombreux gouvernements et ONG dans divers pays à travers le monde. Son travail couvre un large éventail de domaines juridiques, y compris la rédaction de textes juridiques, le contentieux, la recherche et les publications, la formation, le plaidoyer et le renforcement des capacités. Il a publié de nombreux ouvrages sur des questions telles que la liberté d'expression, le droit à l'information, les droits en matière de communication et les questions relatives aux réfugiés. Avant de rejoindre ARTICLE 19, il a travaillé comme consultant principal en droits humains pour Oxfam Canada et comme analyste en politiques de droits humains au sein de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Intervenants Experts

David Kaye



David Kaye est professeur de droit clinique à l'Université de Californie, Irvine, Chercheur Fulbright distingué en droit international public à l'Université de Lund, Suède (2023-2024), Expert Indépendant des États-Unis auprès de la Commission de Venise et chercheur affilié à l'Institut Bonavero pour les droits humains de l'Université d'Oxford et à l'Institut Raoul Wallenberg pour les droits de l'homme et le droit humanitaire international de l'Université de Lund. De 2014 à 2020, il a été Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Il est l'auteur de *Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet* (2019), membre du Conseil d'administration d'ARTICLE 19, et vient de terminer son mandat de Président indépendant du Conseil du *Global Network Initiative* (2020 – 2024). Il publie régulièrement dans des revues de droit internationales et américaines ainsi que dans divers médias. David a débuté sa carrière juridique au Bureau du Conseiller juridique du Département d'État américain, est membre du *Council on Foreign Relations* et ancien membre du Conseil exécutif de l'*American Society of International Law*.

FYI: <https://muse.jhu.edu/article/937737>

Pansy Tlakula



L'avocate Pansy Tlakula est Présidente de la Commission de l'information en Afrique du Sud. Elle a étudié le droit à l'Université de Witwatersrand avant de poursuivre un master en droit à Harvard. Elle a occupé plusieurs postes influents. En 2005, l'avocate Tlakula a été nommée membre de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), où elle a exercé pendant 12 ans, jusqu'en novembre 2017. Elle y a tenu les mandats de Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information, de Présidente du Groupe de travail sur les questions spécifiques liées aux activités de la Commission africaine et, de 2015 à 2017, elle a

présidé la CADHP. En janvier 2020, elle a entamé un mandat de quatre ans en tant que membre du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale.

Leila de Lima



Mme Leila de Lima est une politicienne philippine, avocate, militante des droits de l'homme et professeure de droit, qui a exercé le mandat de Sénatrice des Philippines de 2016 à 2022. Elle a présidé la Commission des droits de l'homme de 2008 à 2010, avant de rejoindre le cabinet du Président Benigno Aquino III en tant que Secrétaire à la Justice de 2010 à 2015.

Connue pour sa critique marquée de l'administration du Président Rodrigo Duterte, elle a été arrêtée en 2017 sous trois accusations liées au scandale de trafic de drogue de la prison de New Bilibid, survenues lors de son mandat de Secrétaire à la Justice. Elle a été placée en détention provisoire jusqu'en novembre 2023, bien qu'elle ait terminé son mandat de sénatrice et continué à déposer des projets de loi durant sa détention. En 2024, Mme de Lima a été acquittée de la dernière accusation en cours. La tenue des procédures judiciaires et l'absence de preuves à son encontre ont confirmé la position de longue date de l'UIP, selon laquelle elle avait été poursuivie en raison de ses critiques ouvertes contre le Président Duterte de l'époque.

Ana Cristina Ruelas



Ana Cristina Ruelas est Spécialiste principale de programme au Secteur CI de l'UNESCO, où elle se consacre à la liberté d'expression dans l'environnement numérique. Auparavant, elle était Directrice régionale du bureau d'ARTICLE 19 pour le Mexique et l'Amérique centrale, et occupait précédemment le poste de Responsable du Programme sur le Droit à l'information au sein de la même organisation, dirigeant le développement de projets axés sur l'éducation au développement. Mme Ruelas a également travaillé dans le bureau du Droit à l'information de la Commission nationale des droits de l'homme du Mexique et possède une vaste expérience de collaboration avec diverses organisations de défense des droits de l'homme au Mexique et au Pérou. Elle est avocate et titulaire d'un Master en Administration publique et politique publique de l'Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Marjorie Buchser



Marjorie est consultante principale dans la section de la liberté d'expression et de la sécurité des journalistes de l'UNESCO. Elle est également conseillère principale et associée de recherche auprès de Chatham House, le Royal Institute of International Affairs. Pendant près de dix ans, elle a développé et lancé des initiatives stratégiques prioritaires, notamment le Sustainability Accelerator de Chatham House et le Digital Society Programme (DSP), le premier programme de recherche de l'institut sur les politiques technologiques. En 2018, elle est devenue Directrice exécutive du DSP, supervisant des projets de recherche sur les flux de données, l'intelligence artificielle et la gouvernance des plateformes numériques.

Avant de rejoindre Chatham House, Marjorie était stratège principale chez Purpose, une agence spécialisée en impact social. Elle a également occupé le poste de Directrice associée et membre du programme Global Leadership Fellows au Forum économique mondial, où elle a géré le programme des Pionniers technologiques.

Marjorie est diplômée *magna cum laude* de l'Institut fédéral suisse de technologie à Zurich (ETHZ) avec un Master en études comparatives et internationales ainsi qu'un Master en sciences politiques et sociales de l'Université de Lausanne.

Jean Jacques Mamba



Jean Jacques Mamba est né le 25 août 1975 à Liège. Après son master en administrations des affaires, il a travaillé longuement dans le secteur privé, à Kinshasa, à Luanda puis à Bruxelles. Soucieux d'apporter sa contribution aux maux qui rongent son pays, il a complété, en 2009, son cursus en s'inscrivant pour un diplôme d'études approfondies (DEA) à l'université libre de Bruxelles, DEA transdisciplinaire sur les enjeux contemporains de l'Afrique subsaharienne. Concomitamment et en collaboration avec certains compatriotes, il a créé une association sans but lucratif dénommée VRIENDEN VAN CONGO pour laquelle ils ont obtenu le statut consultatif à l'ECOSOC avec comme objectif principal, organiser à

partir de Bruxelles, de l'aide en faveur des populations locales notamment dans le domaine de l'agriculture et du renforcement des capacités de l'auto-entrepreneuriat en milieu rural. C'est en 2011 qu'il décide de participer activement à la vie politique de son pays après avoir adhéré au mouvement de libération du Congo quelques années plus tôt. En 2018, il fut élu député national et successivement durant 5 années, il a occupé les fonctions de rapporteur du groupe dépense et du groupe recette en alternance à la commission économique et financière (ECOFIN) de l'Assemblée nationale.

Kevin Deveaux



Kevin Deveaux est avocat au barreau et solliciteur originaire de Eastern Passage, en Nouvelle-Écosse, Canada. Élu à l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse en 1998 pour la circonscription de Cole Harbour-Eastern Passage, il a été réélu en 1999, 2003 et 2006. Durant son mandat, il a occupé les fonctions de vice-président de l'Assemblée de 1999 à 2003 et de leader parlementaire de l'opposition officielle de 2003 à 2007. En mars 2007, Kevin a démissionné de son siège à l'Assemblée pour travailler à plein temps en tant que conseiller technique parlementaire principal auprès du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à Hanoï, au Vietnam. En 2008, il a été nommé conseiller mondial en matière de développement parlementaire à New York, au sein du Groupe sur la gouvernance démocratique du PNUD. En 2012, Kevin a quitté son poste au PNUD pour créer une petite société de conseil basée au Canada. Depuis, il a travaillé avec la Banque mondiale, ONU Femmes, le PNUD, Oxfam, International IDEA, le gouvernement suisse, NDI, l'Union européenne, l'USAID et le DFID en tant que conseiller en gouvernance politique. Il a collaboré directement avec plus de 80 parlements et des parlementaires de plus de 115 pays.

Karina Banfi



Karina Banfi est députée nationale de la province de Buenos Aires, ayant exercé les mandats de 2015-2019 et de 2019-2023. Elle occupe actuellement le poste de vice-présidente du Bloc de l'Union Civique Radicale au sein de la coalition Juntos por el Cambio.

Avocate diplômée de l'Université de Buenos Aires, elle détient également un post-diplôme en Droit de l'Information de l'Université d'Oxford au Royaume-Uni, ainsi qu'une spécialisation en Droits de l'Homme de l'American University aux États-Unis.

Mme Banfi est à l'origine de la Loi sur l'accès à l'information publique (2016) et a contribué à la première adoption de la Loi sur l'accès à l'information publique environnementale. Elle est également l'auteure de la loi sur le Régime de reconnaissance et de protection des personnes apatrides (2018).

Elle a occupé le poste de Directrice Générale de l'Office d'Accès à l'Information Publique de l'Université de Buenos Aires (UBA).

Cofondatrice et ancienne secrétaire exécutive de l'Alliance Régionale pour la Libre Expression et l'Information (www.alianzaregional.net), elle a également coordonné des programmes régionaux sur la transparence et la gouvernance pour l'Organisation des États Américains (OEA).

Elle est membre du groupe d'experts ayant rédigé la Loi Modèle Interaméricaine sur l'Accès à l'Information Publique ainsi que son Guide de mise en œuvre pour l'OEA.

Neema Lugangira



L'honorable Neema Lugangira (MP) est députée en Tanzanie et possède une vaste expérience, ainsi qu'un solide bilan en matière de défense de réformes politiques et législatives visant à améliorer l'environnement d'investissement dans les secteurs de l'agriculture, des mines, du pétrole et du gaz, et de la santé, pour n'en citer que quelques-uns. Parmi ses priorités personnelles en tant que parlementaire figurent la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le développement numérique, la santé communautaire, l'égalité des sexes en politique et le développement du secteur des ONG en Tanzanie et à travers

l'Afrique.

Son engagement continu pour le développement économique durable, tant en Tanzanie qu'en Afrique, l'a conduite à fonder le Réseau parlementaire africain sur la gouvernance de l'Internet (APNIG) et à être la présidente fondatrice du Réseau parlementaire sur la Banque mondiale et le Fonds monétaire international – Chapitre Tanzanie.

Mme Lugangira est également la fondatrice de deux ONG : Agri Thamani, dédiée à l'éradication de la malnutrition en Tanzanie, et Omuka Hub, qui vise à accélérer l'inclusion numérique dans les régions périphériques de Tanzanie.

Au niveau international, Mme Lugangira est membre du Groupe consultatif multipartite du Forum sur la gouvernance de l'Internet des Nations Unies, du Réseau parlementaire international pour l'éducation (IPNEd), du réseau UNITE – Global Parliamentarians Network for Global

Health ; elle est également Fellow de Vital Voices et Ambassadrice de WSIS pour la promotion de l'inclusion numérique des femmes.

MODULE 1. LES STANDARDS INTERNATIONAUX

Activité 1: Vidéo de l'expert

M. David Kaye, Professeur de droit à l'Université de Californie à Irvine et ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

La liberté d'expression est un droit humain qui revet une importance fondamentale pour le bon fonctionnement de toute démocratie et constitue un élément essentiel de la jouissance des autres droits humains.

La démocratie ne peut simplement pas fonctionner sans une libre circulation des idées et des informations, et sans la possibilité pour les citoyens de faire valoir leurs idées, de les contester et d'en débattre, de formuler des revendications auprès des dirigeants, et de défendre leurs intérêts et leurs droits.

La liberté d'expression est particulièrement importante pour les parlementaires.

Non seulement elle soutient l'essence même de leur travail en tant qu'individus engagés dans le débat public et législatif, mais ce travail est en lui-même un pilier absolu de la démocratie et de la protection des droits humains. Les parlementaires jouent un rôle crucial dans la création d'un environnement qui permet la liberté d'expression, en tant que législateurs et modèles de promoteurs actifs de l'espace civique, et ils jouissent également de ses protections. Ainsi, si le droit des parlementaires à la liberté d'expression n'est pas respecté, la démocratie, et en effet tous les droits humains, sont en grand danger.

Il en va de même pour le respect que le public attend des parlementaires. Dans ce sens, une compréhension solide des normes internationales sur la liberté d'expression est non seulement pertinente pour les parlementaires afin de comprendre leurs propres droits, mais ceux-ci ont également la responsabilité de mettre en place un cadre législatif qui protège la liberté d'expression de chacun, conformément aux normes internationales.

Malgré la reconnaissance quasi universelle de l'importance de la liberté d'expression, celle-ci demeure un droit vivement débattu. Elle est régulièrement sous pression, voire attaquée. Au cœur de ce dilemme se trouve le fait que, bien que la protection de la liberté d'expression soit essentielle dans une démocratie, le droit des droits humains reconnaît qu'elle peut être restreinte dans certaines circonstances bien définies et limitées. Des restrictions indues sur ce droit peuvent

causer de graves préjudices, et les mécanismes de droits humains, tels que les tribunaux nationaux et internationaux, ainsi que les organes de surveillance des traités, ont longtemps insisté sur le fait que les restrictions ne doivent pas faire disparaître la règle, la rendant inaccessible aux individus. Les garanties juridiques internationales pour la liberté d'expression cherchent à trouver un équilibre entre une protection forte du droit tout en permettant des restrictions limitées pour protéger d'autres intérêts publics et privés.

Historiquement, les journaux et les médias de diffusion, comme la radio et la télévision, ont fourni un espace pour l'accès à l'information, ainsi que le débat social et politique, complété par d'autres moyens, tels que les bibliothèques, les universités, les théâtres, les musées et leurs produits : livres, œuvres d'art, et bien d'autres éléments qui enrichissent et dynamisent nos cultures. Plus récemment, la propagation et l'utilisation d'Internet ont eu un impact transformateur sur la manière dont nous communiquons. Pour la plupart, ces changements ont renforcé et démocratisé la liberté d'expression. Alors qu'autrefois l'accès à l'information était réservé aux plus riches, il est désormais possible, avec une simple connexion Internet et un appareil numérique, d'accéder à une richesse d'informations autrefois inimaginable et de s'exprimer auprès d'un large public.

En même temps, ces changements ont créé des défis, comme nous le savons tous.

D'une part, les nouvelles industries basées sur la technologie ont exacerbé les tendances à long terme qui s'opposent aux médias traditionnels, essentiellement en détournant la publicité et les revenus des médias imprimés et de diffusion. Cela a conduit à une crise des médias traditionnels dans de nombreux pays disposant de médias établis, tout en compliquant le développement de médias indépendants dans les sociétés en transition. Alors que les nouvelles plateformes jouent des rôles importants d'information et de communication, elles ne remplacent pas le besoin d'un journalisme indépendant et professionnalisé, et jusqu'à présent, les solutions à ce problème se sont avérées difficiles à trouver.

Une obligation clé des États en relation avec la liberté d'expression est de fournir un environnement juridique propice au droit. Cela est inscrit dans les garanties internationales, qui exigent que toute restriction soit "prévue par la loi", soit qu'il ne s'agit pas seulement de l'existence de bases juridiques pour des limitations à l'expression, mais de bases qui soient précises, claires pour les citoyens, limitant la discrétion des responsables gouvernementaux, des forces de l'ordre et d'autres autorités publiques. En tant que gardiens des processus législatifs, les parlementaires ont une responsabilité particulière pour s'assurer que les lois sont conformes aux normes internationales dans ce domaine.

Bien qu'assurer que la législation soit conforme aux normes internationales puisse apparaître comme le rôle principal des parlementaires en termes de protection de la liberté d'expression, ce n'est en aucun cas le seul. Les parlementaires exercent également d'importantes fonctions de surveillance en ce qui concerne l'exécutif et d'autres acteurs sociaux puissants. Cela consiste

notamment à veiller à ce que la législation soit correctement mise en œuvre, c'est-à-dire de la manière prévue par le parlement. Dans certains cas, le parlement se voit attribuer un rôle formel, comme celui d'approuver les budgets des organismes de surveillance de la liberté d'expression - tels que les régulateurs de la diffusion ou les commissaires à l'accès à l'information - ou de prévoir la nomination de leurs membres.

En tant que dirigeants sociaux et politiques, les parlementaires ont le devoir de trouver le juste équilibre lorsqu'ils exercent leur propre droit à la liberté d'expression. Cela signifie, d'une part, de participer à un débat vigoureux au sein du parlement et plus largement pour s'acquitter de leurs mandats parlementaires, notamment en demandant des comptes aux autres et en critiquant les comportements inappropriés. Mais cela implique également certaines responsabilités en matière de respect de la liberté d'expression. Ce n'est jamais approprié, par exemple, de prôner la haine nationale, raciale, religieuse ou d'autres formes de haine, en particulier en raison des risques d'incitation à la discrimination et à la violence. Il n'est pas non plus approprié pour des responsables gouvernementaux de diffuser sciemment des mensonges afin de manipuler les citoyens et les électeurs. En vertu du droit international, et souvent du droit national, le parlement est également tenu d'opérer de manière transparente sous les normes de la liberté d'information, y compris en publiant des informations de manière proactive et en répondant aux demandes d'information des individus.

Il est important que les parlementaires et leurs équipes aient une compréhension des principales normes internationales sur la liberté d'expression, à la fois pour connaître leurs propres droits, mais aussi pour comprendre les responsabilités plus larges qu'ils ont en ce qui concerne leur propre discours et les lois qu'ils adoptent et qui ont un impact sur la liberté d'expression, que ce soit sous forme de restrictions ou de protections. À cette fin, les trois premiers modules de ce cours présentent un aperçu des principales normes internationales sur la liberté d'expression, afin de donner une introduction générale au droit. Le cours aborde ensuite, dans le Module 4, la question de l'immunité parlementaire ainsi que les restrictions spécifiques aux parlementaires. Enfin, le dernier module de ce cours, le Module 5, couvre le rôle des parlementaires dans la promotion de la liberté d'expression et leur relation avec d'autres acteurs sociaux.

Merci beaucoup, et je suis sûr que vous apprécierez et profiterez de ce cours.

Activité 2: Vidéo du formateur principal

M. Toby Mendel, Directeur exécutif, Centre pour le droit et la démocratie (CLD)

Bonjour. Je suis Toby Mendel, l'instructeur principal de ce cours. Bienvenue dans cette formation en ligne. Je suis le directeur exécutif du Centre pour le droit et la démocratie, une ONG

canadienne qui travaille à l'échelle mondiale pour promouvoir les droits qui sous-tendent la démocratie, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression et le droit à l'information.

La liberté d'expression est un droit fondamental humain, garanti par plusieurs instruments internationaux fondamentaux relatifs aux droits humains. Il s'agit notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule notamment :

- 1) Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
- 2) Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

L'article détaille ensuite, dans sa troisième sous-section, les critères de restrictions à la liberté d'expression.

Cette définition, qui ressemble beaucoup à celle de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des traités régionaux relatifs aux droits humains, mérite d'être soulignée. Tout d'abord, elle s'applique à tous, y compris aux étrangers, aux prisonniers, aux enfants et aux fonctionnaires, même si des restrictions peuvent être justifiées pour différentes catégories d'individus. Par exemple, les soldats ont le droit à la liberté d'expression comme tout le monde, mais certains de leurs actes d'expression peuvent être limités afin de préserver le secret de la sécurité ou de maintenir la discipline militaire. Le test exact permettant de déterminer si les restrictions à la liberté d'expression sont légitimes sera abordé en détail dans le module 2 de ce cours.

La définition de la liberté d'expression inclut non seulement le droit de « communiquer » des informations, mais aussi celui de rechercher et de recevoir des informations et des idées.² Ainsi, par exemple, dans l'affaire *Mavlonov et Sa'di c. Ouzbékistan*, le Comité des droits humains des Nations Unies, l'organe indépendant chargé de superviser le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a estimé que l'annulation de la licence d'un journal portait atteinte non seulement au droit à la liberté d'expression du rédacteur en chef, mais également à celui des

² Traduction extraite du site officiel des Nations Unies : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

lecteurs réguliers du journal. Le droit de recevoir des informations est désormais interprété comme imposant aux États l'obligation de mettre en place une législation complète sur le droit à l'information.

Il convient également de noter que la garantie de la liberté d'expression définit le droit de manière très large à couvrir les idées et les informations de « toute sorte ». Cela inclut les idées qui ne sont pas largement répandues ou qui sont même considérées comme choquantes ou offensantes. En effet, ce sont précisément les discours impopulaires qui risquent le plus d'être réprimés et pour lesquels la garantie est donc la plus cruciale.

De plus, la garantie de la liberté d'expression a une portée transnationale, comme l'indique l'expression « sans considération de frontières ». Si cette expression ne paraît pas très controversée à l'ère d'Internet, elle était plus avant-gardiste en 1948, lorsque la Déclaration universelle des droits de l'homme fut adoptée pour la première fois.

La liberté d'expression protège également le droit de diffuser des informations par le biais de son choix (comme le reflète l'expression « ou par tout autre moyen de son choix »). Cela comprend l'expression par l'art, les courriels, les publications sur les réseaux sociaux, les brochures, les journaux, la radio, la télévision, les conversations en face à face, etc. Même la décision de porter un vêtement particulier peut constituer un acte expressif dans certaines circonstances.

Un autre aspect essentiel de la garantie de la liberté d'expression est qu'elle comporte à la fois un aspect négatif (autrement dit, l'interdiction faite à l'État de prendre des mesures qui entravent ce droit) et un aspect positif (autrement dit, les mesures que l'État doit prendre pour garantir le respect de la liberté d'expression). L'aspect positif comprend des éléments tels que la nécessité de réglementer correctement la radiodiffusion afin d'éviter le chaos sur les ondes, la nécessité d'adopter des lois sur le droit à l'information (également appelées lois sur la liberté d'information ou l'accès à l'information) et la nécessité de prendre des mesures pour protéger les journalistes contre les attaques.

Enfin, il est important de souligner que la garantie de la liberté d'expression englobe à la fois les ingérences directes et indirectes. Par exemple, une taxe spéciale sur le contenu expressif qui ne s'appliquerait pas de manière Générale constituerait une restriction de la liberté d'expression, tout comme le refus d'un gouvernement de placer des publicités dans des journaux critiques à son égard.

Enfin, bien que ce cours se concentre sur les obligations des parlementaires en vertu du droit international des droits de l'homme, il est important de ne pas perdre de vue que la liberté d'expression, en plus d'être un droit légal, est un phénomène très social. En d'autres termes, la culture et les valeurs sociales peuvent influencer notre capacité à « exprimer nos opinions » tout

autant que les lois. Ainsi, pour que la liberté d'expression s'épanouisse réellement, une culture de tolérance à l'égard des opinions divergentes doit être encouragée. Les parlementaires, en tant que personnalités de premier plan ayant un rôle de leadership dans la société, ont un rôle important à jouer dans ce domaine, notamment en prêchant par l'exemple.

Activité 3 : Lectures

Temps de lecture estimé : 3 minutes

Quelques garanties de la liberté d'expression

La Déclaration universelle des droits de l'homme (DDHC)³

La DUDH est le document phare des droits humains, adopté en 1948, qui a été la première articulation mondiale des droits de l'homme universels. L'article 19 de la DUDH stipule : « 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. »

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁴

Le PIDCP, adopté en 1966, est le premier traité international à donner un effet juridique spécifique aux garanties du droit à la liberté d'expression. L'article 19(2) du PIDCP stipule :

« Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. »

³ Résolution 217A(III) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 10 décembre 1948 :

[https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F217\(III\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F217(III)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

⁴ Adoptée le 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ⁵

La CADHP a été élaborée pour promouvoir un régime des droits humains spécifique au contexte et à la situation de l'Afrique. La CADHP vise à éradiquer toutes les formes de colonialisme en Afrique, à coordonner et à intensifier la coopération et les efforts visant à améliorer les conditions de vie des peuples africains et à promouvoir la coopération internationale dans le respect de la *Charte des Nations Unies* et de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

L'article 9 stipule : « (1) Toute personne a droit à l'information ; (2) Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements. »

La Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ⁶

La CEDH, adoptée en 1950, est le premier traité garantissant la liberté d'expression, bien que limitée aux pays membres du Conseil de l'Europe (le groupe plus large des pays européens).

L'article 10 de la CEDH dispose : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. »

La Convention américaine relative aux droits de l'homme (ACHR)⁷

La CADH est l'équivalent de la CADHP et de la CEDH pour les Amériques (Amérique du Nord et Amérique du Sud).

L'article 13 de la CADH dispose : « Toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, que ce soit oralement ou par écrit, sous une forme imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. »

⁵ Adoptée le 27 juin 1981, entrée en vigueur le 21 octobre 1986,

[https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011 -
_african_charter_on_human_and_peoples_rights_f.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-treaty-0011_-_african_charter_on_human_and_peoples_rights_f.pdf)

⁶ Adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953,

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

⁷ Adoptée le 22 novembre 1969, entrée en vigueur le 18 juillet 1978,

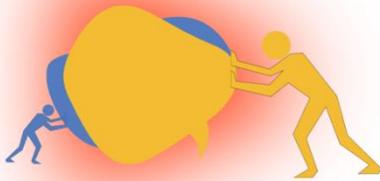
<https://www.cidh.oas.org/basicos/french/c.convention.htm>

Activité 4 : Lectures

Temps de lecture estimé : 7 minutes

Protection spéciale des discours d'intérêt public et obligations positives pour assurer la sécurité

Protection spéciale pour les discours d'intérêt public



L'importance de la liberté d'expression pour la démocratie a déjà été soulignée. L'un des corollaires de cette constatation est que le discours politique ou, plus généralement, le discours sur des questions d'intérêt public, mérite une protection particulière en raison de son importance primordiale pour la démocratie. D'un point de vue juridique, cela signifie que les restrictions à cette forme de discours sont plus difficiles à justifier (techniquement, il est plus difficile de démontrer qu'elles sont nécessaires,

comme l'exige le droit international, une question qui sera examinée plus en détail dans le prochain module de ce cours).

Une conséquence très importante de cette situation pour les parlementaires est le développement de la doctrine de l'immunité parlementaire, qui accorde des droits spéciaux à la liberté d'expression aux parlements et à leurs membres, compte tenu du rôle extrêmement important qu'ils jouent dans la vie démocratique (discuté plus en détail dans le module 5). Le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire (UIP) a pour mandat de protéger les droits spécifiques dont jouissent les parlementaires, notamment la liberté d'expression dans le contexte de l'immunité parlementaire, mais aussi de nombreux autres droits. Une autre conséquence importante est que les responsables politiques, ainsi qu'un certain nombre d'autres personnalités publiques, sont tenus de tolérer un degré de critique plus élevé que les citoyens ordinaires. Encore une fois, la principale raison en est le besoin impératif de permettre un débat ouvert sur les actions des personnalités influentes, et surtout de celles qui exercent le pouvoir politique dans une démocratie. Cela se reflète dans les normes internationales régissant les lois sur la diffamation ou les lois protégeant la réputation, sujet abordé plus en détail dans le module 2.

Les obligations positives pour assurer la sécurité



Les droits à la vie et à la sécurité obligent l'État à protéger toutes les personnes contre les agressions physiques. Cependant, lorsque ces agressions sont perpétrées en réponse à des propos tenus par une personne, connues sous le nom d'« atteintes à la liberté d'expression », cette obligation revêt encore plus d'importance du point de vue des droits humains, afin de prévenir ce que l'on appelle la « censure par le meurtre »⁸.

La nature de ces crimes vise à bloquer la circulation d'informations et d'idées, souvent sur des sujets d'une grande importance publique, comme la corruption, le crime organisé, le népotisme ou d'autres délits graves. Comme l'ont souligné les mandataires internationaux spéciaux chargés de la liberté d'expression⁹ dans le préambule de leur [Déclaration conjointe de 2012 relative aux crimes contre la liberté d'expression](#):

Notant que la violence et les autres crimes envers ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression, notamment les journalistes, les autres acteurs médiatiques et les défenseurs des droits de l'homme, exercent un effet paralysant sur la libre circulation de l'information et des idées à l'intérieur de la société (« censure par mise à mort »), et constituent ainsi des attaques non seulement contre les victimes mais aussi contre la liberté d'expression en soi, et contre le droit de tous de chercher, recevoir et répandre des informations et des idées.

Les États ont l'obligation particulière d'assurer une protection à ceux qui courent un risque avéré d'être attaqués (par exemple en raison de menaces qu'ils ont reçues). L'un des problèmes les plus graves dans ces cas est le taux très élevé d'impunité, qui, selon des observateurs tels que l'UNESCO, atteint près de 90 pour cent à l'échelle mondiale¹⁰. Cela donne lieu à une deuxième obligation des États, à savoir celle de mener des enquêtes efficaces, débouchant autant que possible sur des poursuites, lorsque de telles attaques se produisent. Les mandats internationaux

⁸ Voir la déclaration conjointe du rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression, en date du 30 novembre 2000 : (anglais) <https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=142&IID=1>

⁹ Les Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation des États américains et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ont nommé des rapporteurs spéciaux ou d'autres experts axés sur la liberté d'expression. À partir de 1999, les trois premiers ont commencé à adopter des déclarations communes annuelles sur certaines questions liées à la liberté d'expression, et le dernier les a rejoints en 2006.

¹⁰ Voir, par exemple, la publication de l'UNESCO *Le journalisme est un bien public : tendances mondiales en matière de liberté d'expression et de développement des médias ; Rapport mondial 2021/2022* (2022, Paris, UNESCO), p. 84 : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381449?posInSet=4&queryId=2628388d-4c6-4ba7-826a-4020bb97ae5b>

spéciaux sur la liberté d'expression ont décrit les obligations des États en matière de sécurité dans leur *Déclaration conjointe de 2012* :

1. 1(c) Ce qui précède implique, en particulier, que les États devraient :
 - i. Mettre en place des mesures spéciales de protection pour les individus qui sont susceptibles d'être pris pour cible à cause de ce qu'ils disent, lorsqu'il s'agit d'un problème récurrent ;
 - ii. S'assurer que les crimes contre la liberté d'expression font l'objet d'enquêtes et de poursuites judiciaires indépendantes, promptes et efficaces ; et
 - iii. S'assurer que les victimes des crimes contre la liberté d'expression ont accès aux recours appropriés.

Cette question peut revêtir une importance particulière pour les parlementaires, qui risquent eux-mêmes d'être attaqués en raison de leurs opinions politiques. Bien que de nombreuses déclarations sur la sécurité concernent les journalistes, comme le montrent clairement le titre et le contenu de la *Déclaration conjointe de 2012*, la portée de cette protection s'étend à toute personne attaquée pour avoir fait des déclarations sur des questions d'intérêt public.

Lorsque le risque de violations graves et constantes de la liberté d'expression est élevé, l'une des meilleures façons d'assurer une protection continue des personnes en danger est de mettre en place un mécanisme de sécurité spécifique, ce que l'UNESCO promeut tant au niveau général que dans divers pays à travers le monde.¹¹

En plus de mettre en place des mécanismes de sécurité spécialisés, lorsque cela est justifié, les États devraient également prévoir une reconnaissance juridique spécifique des crimes contre la liberté d'expression. Cela peut se faire, par exemple, en prévoyant des peines plus lourdes pour ces crimes, comme le font de nombreux États pour les crimes motivés par le racisme, et en supprimant les délais de prescription (délai après lequel des poursuites pour un crime ne peuvent plus être engagées pour ces crimes).

Déclarations sur les obligations de sécurité des États

¹¹ Voir, par exemple, la publication de Toby Mendel, *Supporting Freedom of Expression: A Practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms* (2016, UNESCO et CLD), (anglais): http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/Safety-Report.16.04.20_final.pdf.



La question des atteintes à la liberté d'expression est si grave que le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté deux résolutions à ce sujet. La première, la [résolution 1738 du 23 décembre 2006](#), condamne « les attaques délibérément perpétrées contre des journalistes, des professionnels des médias et le personnel associé visés en qualité en période de conflit armé, et demande à toutes les parties de mettre fin à ces pratiques ». Elle appelle également les États à prendre des mesures pour mettre fin à l'impunité pour de tels crimes (voir également la [résolution 2222 du 27 mai 2015](#)).

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies publie régulièrement des observations générales qui fournissent des orientations faisant autorité sur la manière d'interpréter les droits énoncés dans le PIDCP. [L'observation générale n° 34](#), adoptée en 2011 et représentant les dernières orientations du Comité sur la liberté d'expression, stipule : « Les États parties devraient mettre en place des mesures efficaces de protection contre les attaques visant à faire taire ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression. » (paragraphe 23).

À bien des égards, le système interaméricain des droits de l'homme et les pays de la région ont été les premiers à aborder cette question. En octobre 2000, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a adopté la [Déclaration interaméricaine de principes sur la liberté d'expression](#) (Déclaration interaméricaine), dont l'article 9 stipule :

L'assassinat, le séquestre, l'intimidation, les menaces proférées contre les communicateurs sociaux ainsi que la destruction matérielle des moyens de communication, constituent des violations des droits fondamentaux de la personne et limitent gravement l'exercice du droit à la liberté d'expression. Les États ne doivent pas seulement prévenir et, le cas échéant, mener des enquêtes sur de tels faits, mais aussi punir leurs auteurs et veiller à ce que les victimes reçoivent une réparation adéquate.¹²

La Cour européenne des droits de l'homme a abordé cette question dans plusieurs affaires et a même souligné que, même si un journal et son personnel avaient soutenu une organisation désignée comme terroriste et agi comme propagandistes pour celle-ci, cela ne "cela ne justifie pas l'absence de mesures efficaces d'enquête sur des actes illégaux

¹² Adoptée lors de la 108e session ordinaire, le 19 octobre 2000.

accompagnés de violence et le défaut de protection contre ces actes là où cela s'avérerait nécessaire."¹³

Activité 5 : Vidéo

Vidéo de l'UNESCO «Pourquoi la #LibertéD'Expression et l'AccèsÀL'Information sont-ils si essentiels pour des élections libres et équitables ? »

Lorsque nous votons, nous ne choisissons pas seulement un dirigeant, un législateur, un conseiller local ou entre deux politiques opposées. Nous façonnons les politiques qui ont un impact réel sur nos vies, notre santé et notre environnement. Dans une démocratie, trois groupes clés doivent veiller à ce que les citoyens reçoivent des informations exactes : ce sont les médias, les partis politiques et les régulateurs électoraux.

Les médias sont censés fournir aux électeurs des informations fiables et vérifiées.

Des médias libres, indépendants et pluralistes doivent pouvoir couvrir les élections sans menace de violence ou d'intimidation. Grâce à leurs enquêtes et à la vérification des faits, le journalisme professionnel révèle les irrégularités électorales et vérifie également les affirmations de ceux qui veulent notre vote.

Les partis politiques qui se disputent la chance de gouverner doivent tous respecter les règles d'une compétition électorale libre et équitable, telles qu'énoncées par les lois et les normes démocratiques. Les régulateurs électoraux doivent garantir des élections libres, équitables et périodiques, notamment en imposant des règles pour que les médias fournissent une couverture juste et équilibrée et des règles concernant les publicités des partis politiques. Ils doivent également contribuer à garantir la liberté d'expression et d'association pendant les élections.

De nos jours, les réseaux sociaux ont permis d'accroître l'engagement des électeurs et d'ouvrir des canaux de communication plus directs entre les candidats et les citoyens. Ils ont permis à davantage de voix de se faire entendre, y compris celles des communautés marginalisées. Dans le même temps, il existe des défis tels que la possibilité de cibler différents électeurs avec des promesses différentes, voire contradictoires. La désinformation numérique est produite pour semer la confusion, distraire, décourager et induire en erreur les électeurs et perturber le processus de vote, ainsi que pour attaquer et discréditer les journalistes indépendants.

L'UNESCO est impliquée dans les efforts mondiaux pour faire face à ces défis par les moyens suivants:

¹³ Affaire *Özgür Gündem c. Turquie*, 16 mars 2000, requête n° 23144/93, par. 45, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62993%22%5D%7D>

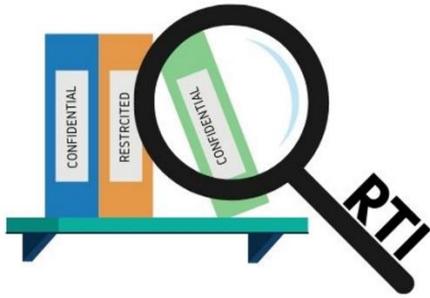
- Appeler à une plus grande transparence au sein des plateformes de médias et encourageant ces plateformes à adopter des politiques proactives pour protéger l'intégrité du processus électoral, tout en donnant la priorité au contenu journalistique professionnel plutôt qu'aux algorithmes qui recommandent souvent des contenus nuisibles et propagent de la désinformation.
- Augmenter la transparence concernant la publicité en ligne et les dépenses engagées par les partis politiques, en veillant à ce que les informations sur les montants dépensés soient accessibles.
- Aborder les questions de confidentialité, telles que la collecte de données personnelles, pour leur utilisation dans des techniques de micro-ciblage visant à adresser différents messages aux électeurs.
- Encourager les gouvernements et les législateurs à collaborer avec les entreprises Internet pour maintenir les lois sur la protection des données à jour, et soutenir le travail des vérificateurs de faits indépendants qui examinent la véracité des déclarations, spéculations et rumeurs largement diffusées sur Internet pendant les élections.
- Assurer que les journalistes puissent travailler de manière libre et en sécurité durant les processus électoraux.

Les menaces contre la presse sont souvent aggravées pendant les élections, et pourtant, c'est le moment où les journalistes doivent réellement informer le public sans crainte. Il faut promouvoir l'éducation aux médias et à l'information pour tous, afin que, à titre d'exemples, les universités, les écoles, les villes, les médias et les entreprises Internet contribuent à éduquer les citoyens aux compétences de réflexion critique nécessaires pour identifier et signaler les contenus qui cherchent à les manipuler ou à les induire en erreur. Il faut également élaborer des pactes éthiques dans la publicité politique, auxquels les partis politiques peuvent adhérer et s'abstenir de promouvoir des campagnes de désinformation pendant les élections. Lorsque les informations sont exactes, complètes et disponibles, nos élections restent libres et équitables et la démocratie prospère.

Activité 6 : Lectures

Temps de lecture estimé : 5 minutes

Le droit à l'information



Comme nous l'avons déjà indiqué, le droit à la liberté d'expression protège les droits de « rechercher » et de « recevoir » ainsi que de « communiquer » des informations et des idées. Cela peut être compris comme l'idée plus large de protéger la libre circulation des informations et des idées dans la société. Dans ce contexte, et en particulier au cours des 20 à 25 dernières années, il a été reconnu que ce droit englobe également le droit d'accès aux informations détenues par les autorités publiques

(droit à l'information ou RTI). La raison fondamentale en est que ces autorités ne détiennent pas d'informations pour elles-mêmes, mais plutôt pour le compte du public qui, par conséquent, et sous réserve de quelques exceptions limitées, a le droit d'accéder à ces informations. D'un autre point de vue, les autorités publiques détiennent une quantité considérable d'informations d'un grand intérêt public. Si la circulation de ces informations reste limitée aux fonctionnaires, cela porterait gravement atteinte à la libre circulation des informations et des idées dans la société. Pour donner effet au RTI, les États doivent adopter une législation complète sur le droit à l'information.

Il est admis qu'il existe deux principaux moyens d'accéder à l'information dans la pratique. Premièrement, les autorités publiques devraient publier de manière proactive les informations d'importance publique majeure, afin que chacun puisse y accéder assez facilement, ce qui est considérablement facilité par les technologies de communication numérique. Deuxièmement, la législation devrait mettre en place un système permettant de formuler des demandes d'informations et d'y répondre. Ces deux approches ont été reconnues au paragraphe 19 de [l'Observation générale n° 34](#) :

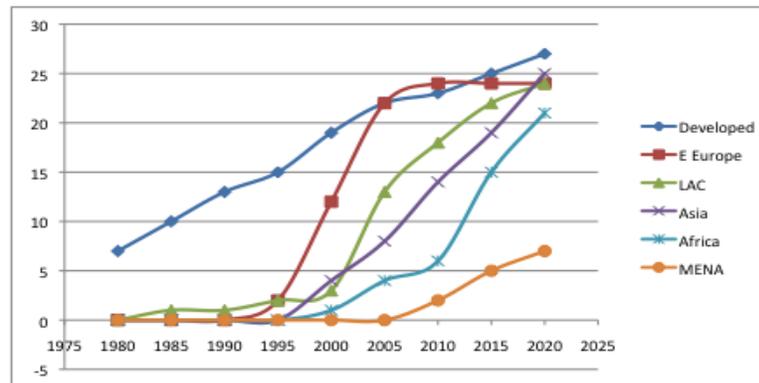
Pour donner effet au droit d'accès à l'information, les États parties devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général. Les États parties devraient faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information. Les États parties devraient aussi établir les procédures nécessaires permettant d'obtenir l'accès à cette information, par exemple en promulguant un texte de loi relatif à la liberté d'information.

Actuellement, quelque 140 pays dans le monde ont adopté des lois sur le droit à l'information¹⁴, ce qui signifie que ce phénomène est très répandu, en particulier dans les démocraties. Bien que l'adoption de ces lois ne soit pas répartie de manière tout à fait uniforme sur le plan géographique

¹⁴ Consultez le classement RTI par pays : <https://www.rti-rating.org/country-data/>

et qu'il existe des variations importantes dans la qualité de ces lois, il existe une tendance générale à l'adoption de lois sur le droit d'accès à l'information à l'échelle mondiale, comme le montre le graphique ci-dessous.

Croissance du nombre de lois sur le droit d'accès à l'information par région et au fil du temps (E Europe : Europe de l'Est et Europe centrale ; LAC: Amérique latine et Caraïbes ; Asia : Asie incluant le Pacifique ; Africa : Afrique subsaharienne ; MENA : Moyen-Orient et Afrique du Nord)



Source : Index RTI mis à jour par le Centre pour le droit et la démocratie



Concrètement, l'indicateur 16.10.2 des objectifs de développement durable (ODD) mesure : « Le nombre de pays qui adoptent et mettent en œuvre des garanties constitutionnelles, statutaires et/ou politiques pour l'accès du public à l'information ». Étant donné que les ODD constituent le plan directeur du programme de développement jusqu'en 2030, cela inscrit effectivement l'accès à l'information dans ce programme.

En pratique, il est difficile de déterminer ce qui constitue une bonne loi sur le droit à l'information. Le système RTI Rating (www.RTI-Rating.org) est la principale méthodologie mondiale pour évaluer la force des lois sur le droit d'accès à l'information. Les 61 indicateurs utilisés dans le cadre de cette méthodologie indiquent essentiellement les différentes caractéristiques qu'une bonne loi devrait avoir (comme une définition large des autorités publiques concernées, des procédures claires et faciles pour formuler et traiter les demandes d'information, des exceptions limitées au droit d'accès et un système accessible et indépendant de recours contre les refus d'accès).

L'indice de notation RTI regroupe les caractéristiques clés d'une bonne loi en sept catégories principales.

Principales caractéristiques d'une bonne loi d'accès à l'information

1) Le droit d'accès à l'information

Cela fait référence aux garanties de ce droit dans la Constitution et la loi.

2) La portée

Il s'agit du champ d'application de la loi, qui doit être large en termes d'autorités publiques (les trois branches du gouvernement, les entreprises publiques, les organismes constitutionnels et statutaires), de demandeurs (qui doivent être tout le monde, et pas seulement les citoyens ou les résidents) et l'information (qui doit inclure toutes les informations détenues par les autorités publiques).

3) Les procédures de demande

Celles-ci devraient établir des règles claires et simples pour la formulation de demandes (informations limitées à fournir et demandes pouvant être soumises de différentes manières, y compris par voie électronique, avec l'obligation de fournir une assistance aux demandeurs d'informations qui en ont besoin) et le traitement des demandes (délais stricts, limites des frais, transfert des demandes lorsque les informations ne sont pas détenues).

4) Les exceptions

Il s'agit là de l'un des aspects les plus complexes d'une loi sur le droit à l'information. L'accès ne doit être refusé que lorsque la divulgation des informations porterait préjudice à l'un des intérêts légitimes énumérés dans la loi et que ce préjudice l'emporte sur les avantages de la divulgation. Il devrait également y avoir des délais globaux pour les exceptions (par exemple 20 ans) et un préavis devrait être fourni en cas de refus d'une demande.

5) Les appels

Il est essentiel que les demandeurs puissent former un recours auprès d'un organe administratif indépendant lorsque leur demande est refusée, faute de quoi les autorités sont en principe libres de refuser (car presque personne ne peut se permettre d'aller en justice simplement pour obtenir des informations). L'organe doit disposer des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur les recours et ordonner des recours appropriés aux demandeurs.

6) Les sanctions et les protections

La loi devrait prévoir des sanctions pour les fonctionnaires qui entravent délibérément l'accès à l'information, ainsi qu'une protection pour ceux qui divulguent des informations

de bonne foi (sans quoi les fonctionnaires, qui ont généralement l'habitude de ne pas divulguer des informations, pourraient être réticents à les divulguer).

7) Les mesures promotionnelles

Il est important de mettre en place un certain nombre de mesures promotionnelles pour que la loi fonctionne dans la pratique. Les autorités publiques devraient nommer des agents d'information chargés de traiter les demandes et de leur assurer une formation, et être tenues de rendre compte de ce qu'elles ont fait pour mettre en œuvre la loi. Un organisme central devrait être chargé de sensibiliser le public au droit à l'information et de produire un rapport central sur sa mise en œuvre.

Bien que la transparence soit importante, il est également important de garder secrètes les informations légitimement confidentielles. Cela peut être une responsabilité particulière pour les parlementaires qui peuvent, par exemple, avoir accès à des informations sensibles en matière de sécurité ou à des informations personnelles dans le cadre de leurs fonctions de surveillance vis-à-vis de l'exécutif. Pour garantir cela, il est courant que les parlementaires soient tenus de prêter serment de secret.

Activité 7 : Lectures

Temps de lecture estimé : 2 minutes

Les lanceurs d'alerte



Les lanceurs d'alerte ou *whistleblowers* (en anglais) désignent les personnes qui révèlent des actes répréhensibles, en particulier au sein de l'administration publique, mais également dans le secteur privé. Bien que les informations qu'ils divulguent puissent être légitimement confidentielles, les avantages de signaler une irrégularité prévalent sur cette confidentialité. Considéré sous l'angle

du droit international, il n'est pas possible de justifier, en tant que restriction nécessaire à la liberté d'expression, le fait de punir quelqu'un pour avoir révélé un acte répréhensible, même lorsqu'il existe un intérêt à maintenir la confidentialité de l'information.

Dans leur [Déclaration conjointe de 2015 sur la liberté d'expression et les réponses aux situations de conflit](#), les mandats internationaux spécifiques en matière de liberté d'expression ont décrit l'étendue de la protection des lanceurs d'alerte comme garantissant que les personnes signalant certains abus soient protégées contre les sanctions légales, administratives ou professionnelles, même si elles

ont agi en violation d'une règle ou d'un contrat contraignant, à condition qu'au moment du signalement, elles aient eu des raisons raisonnables de croire que les informations divulguées étaient substantiellement vraies et révélaient une irrégularité¹⁵. Ces lois doivent couvrir plusieurs types d'irrégularités, notamment :

- des cas graves d'incurie administrative ;
- une violation des droits de l'homme ;
- du droit humanitaire ou autres menaces (c'est-à-dire les lois de la guerre); et
- dans l'intérêt du public, par exemple pour sauvegarder la sécurité ou l'environnement.

Il est donc clair que la protection doit être large et répondre à trois conditions. Premièrement, elle doit couvrir la révélation d'un large éventail de types d'actes répréhensibles, pas seulement les crimes, mais aussi les violations des droits humains, la mauvaise administration et d'autres menaces pour l'intérêt public général. Deuxièmement, elle doit être large en termes de type de protection accordée, non seulement contre les mesures juridiques, mais aussi contre les sanctions liées à l'emploi. Troisièmement, elle doit s'appliquer de manière large, les seules conditions étant que l'individu ait des motifs raisonnables de croire que l'information était vraie et révélait un type d'acte répréhensible pertinent.

Activité 8: Jeu

Activity 9: Video

[\[Vidéo de l'UIP : Lutte pour les droits des parlementaires persécutés\]](#)

[Texte à l'écran : Lutte pour les droits des parlementaires persécutés : La lutte pour des parlements démocratiques forts au service du peuple]

En 1976, le sénateur Solari Yrigoyen a été illégalement détenu, torturé et exilé après le coup d'État en Argentine. Il était député, élu par le peuple pour représenter le peuple et protéger leurs droits. Comme tous les députés, son travail consistait à voter des lois, à examiner et à demander des comptes au gouvernement. Pour cela, il a fait face à des représailles. L'Union interparlementaire (UIP), l'organisation mondiale des parlements, a lancé une campagne mondiale pour ses droits. En 2015, ses tortionnaires ont été condamnés. En matière de droits humains, la persévérance paie, il ne faut jamais renoncer. Dans de nombreux pays, les parlementaires sont confrontés à de graves menaces. Les violations peuvent prendre de nombreuses formes.

[Texte à l'écran : Détention arbitraire, retrait illégal du mandat parlementaire, assassinat, absence de procès équitable, violation de la liberté d'expression, torture]

¹⁵ Adopté le 4 mai 2015, par. 5(b).

Le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP a été créé en 1976. Ses membres, au service de parlementaires du monde entier et quelle que soit leur appartenance politique, sont solidaires et rendent justice et liberté à leurs collègues persécutés.

[Texte à l'écran : « L'UIP a joué un rôle fondamental dans la quête de justice pour mon père qui a été assassiné. Et pour moi et ma famille. »]

Le Comité ouvre une enquête lorsque la victime, un membre de sa famille, son avocat, un autre parlementaire, un parti politique ou une ONG dépose une plainte écrite. Sa procédure est rigoureuse : vérification rigoureuse des faits, action impartiale et indépendante, dialogue continu avec les autorités, auditions, missions dans les pays, observations des procès. Le Comité des droits de l'homme de l'UIP ne met jamais un terme à une affaire avant qu'elle ne soit réglée. Il persuade et fait pression sur les autorités. Il mobilise également ses collègues parlementaires du monde entier.

[Texte à l'écran : « Les parlements nationaux et les citoyens devraient agir de manière solidaire pour mettre fin aux abus contre les parlementaires. Cela demande de la persévérance. Cela signifie qu'il ne faut jamais abandonner. » Président du Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP]

Le succès dépend aussi de votre action. C'est un combat commun. Le comité n'abandonne jamais. Vous non plus ne devriez pas le faire. Jamais.

Aidez-nous à venir en aide aux parlementaires menacés. Contactez le comité à l'adresse hrteam@IPU.org.

[Texte à l'écran : L'Union interparlementaire. www.ipu.org]

Activité 10 : Lectures

Temps de lecture estimé : 6 minutes

La liberté d'expression et les élections



Le droit à la liberté d'expression continue de s'appliquer de la même manière pendant les élections et, de fait, les considérations liées aux élections – comme la nécessité de garantir des conditions de concurrence équitables pour les partis et les candidats – s'appliquent à tout moment, puisque la concurrence pour obtenir le soutien du public est une activité courante. Dans le même temps, la plupart des démocraties ont mis en place des règles spéciales régissant ce que l'on pourrait appeler le discours politique partisan (c'est-à-dire le discours qui vise à promouvoir un parti et/ou un candidat particulier pendant les élections).

De nombreux pays ont mis en place un certain nombre de règles différentes régissant le discours politique partisan, principalement dans le but de garantir des conditions de concurrence équitables et de prévenir toute ingérence étrangère. Tout d'abord, la plupart des démocraties imposent des limites aux dépenses. L'objectif est de créer des conditions de concurrence équitables en empêchant que ceux disposant de ressources financières importantes n'achètent les élections ou n'influencent les résultats de manière disproportionnée (ou du moins d'exercer sur elles bien plus d'influence qu'un individu ne devrait pouvoir le faire). La réglementation des dépenses varie, souvent avec des plafonds sur les contributions qu'une personne physique ou morale peut verser à un parti ou à un candidat, des limites sur les dépenses de campagne, des règles concernant le financement public direct ou indirect des partis et/ou des candidats, ainsi que des exigences de transparence en matière de financement. Il existe des différences notables entre les pays quant à ces règles et à la constitutionnalité des différentes approches.

Décisions constitutionnelles sur le financement des partis par des tiers : le Canada et les États-Unis

Dans une décision de 2004, la Cour suprême du Canada a confirmé les limites légales au financement des partis par des tiers et à la publicité électorale de tiers comme une restriction raisonnable à la liberté d'expression, déclarant :

[...] une publicité illimitée par les tiers pouvait compromettre l'équité électorale de plusieurs façons. Premièrement, cette publicité peut mener à la domination du débat politique par les mieux nantis. Deuxièmement, elle peut permettre aux candidats et aux partis politiques d'esquiver leurs propres limites de dépenses par la création de tierces parties. Troisièmement, elle peut avoir des effets inéquitables sur le résultat du scrutin. Quatrièmement, l'absence de plafonds applicables aux dépenses de publicité des tiers peut miner la confiance des électeurs canadiens qui

considèrent que le processus électoral est dominé par les mieux nantis. [références omises]¹⁶

Six ans plus tard, en 2010, la Cour suprême des États-Unis a rendu une décision exactement opposée dans l'affaire *Citizens United v. Federal Election Commission*¹⁷. Dans cette affaire, la Cour a statué que les tiers privés (y compris les sociétés commerciales, les groupes à but non lucratif, les syndicats et les particuliers) peuvent dépenser autant d'argent qu'ils le souhaitent pendant une élection, y compris en soutenant directement l'un ou l'autre parti ou candidat, à condition qu'ils le fassent par l'intermédiaire de comités d'action politique indépendants (PAC), qu'ils peuvent créer eux-mêmes. Les PAC ont été responsables de 48 % des dépenses au cours du cycle électoral présidentiel et du Congrès américain de 2020.¹⁸

Deuxièmement, dans la plupart des démocraties établies, les organismes de radiodiffusion sont tenus de faire preuve d'équilibre et d'impartialité dans leur traitement des questions controversées, notamment les questions liées aux élections. Il s'agit d'un point délicat car cela touche directement au contenu principal des diffuseurs, et l'application d'une telle règle ne peut être légitimement effectuée que par un régulateur indépendant (comme nous le verrons plus en détail dans le module 3). Ces règles ne sont généralement pas appliquées de manière stricte et n'exigent que la présence d'un équilibre raisonnable dans le temps, mais elles excluent la possibilité que des tiers fortunés rachètent des médias audiovisuels pour promouvoir l'un ou l'autre parti ou un candidat. Ces règles sont également complétées par d'autres règles exigeant que les médias proposent de la publicité sur une base non discriminatoire à tous les partis et candidats, ce qui s'appliquerait non seulement aux prix mais aussi à des sujets tels que le moment et le positionnement des publicités.

En mai 2009, les mandats internationaux spéciaux pour la liberté d'expression ont publié une *Déclaration conjointe sur les médias et les élections*¹⁹. Cette déclaration notait, entre autres, ce qui suit:

¹⁶ *Harper c. Canada*, [2004] 1 RCS 827, par. 79, <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/fr/item/2146/index.do>

¹⁷ 558 U.S. 310 (2010), (anglais) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/>

¹⁸ Commission électorale fédérale, *Résumé statistique de l'activité de campagne sur 18 mois du cycle électoral 2019-2020*, 18 septembre 2021, (anglais) <https://www.fec.gov/updates/statistical-summary-18-month-campaign-activity-2019-2020-election-cycle/>.

¹⁹ 15 mai 2009, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/9/451837.pdf>
<https://www.osce.org/fom/37188?download=true>.

Il devrait être illégal pour les médias de pratiquer une discrimination fondée sur les opinions politiques ou d'autres motifs reconnus lors de l'attribution et de la tarification des publicités politiques payantes, lorsque celles-ci sont autorisées par la loi.

Certains pays vont encore plus loin et interdisent la publicité privée à la radio et/ou à la télévision, même si dans la plupart des cas, ces pays imposent aux diffuseurs l'obligation positive de fournir de la publicité gratuite aux partis sur une base équitable. Dans une série d'affaires sur cette question, la Cour européenne des droits de l'homme est parvenue à des conclusions différentes, estimant dans deux affaires en Suisse et en Norvège que cette interdiction n'était pas légitime²⁰, mais confirmant une interdiction similaire au Royaume-Uni²¹. De nombreux pays imposent aux médias publics des obligations particulières, à la fois pour sensibiliser le public aux élections et pour donner la parole aux partis et aux candidats.

Troisièmement, un grand nombre de démocraties interdisent aux acteurs étrangers de contribuer aux élections, notamment en soutenant directement et indirectement des partis et/ou des candidats. Dans une enquête menée auprès des pays du Conseil de l'Europe en 2006, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a constaté qu'environ 60 pour cent interdisaient le financement étranger, 35 pour cent ne le faisaient pas et 5 pour cent étaient indéterminés.²²

Quatrièmement, certaines démocraties imposent également un black-out médiatique ou interdisent les campagnes électorales ou la publication de sondages pendant une période (généralement 24 ou 48 heures) avant le début du scrutin proprement dit. La raison en est que les individus ont besoin d'un court laps de temps pour rassembler leurs idées et décider pour qui ils vont voter. S'agissant des sondages, il faut également considérer que ces informations, souvent déjà obsolètes au moment de leur publication, pourraient avoir un impact disproportionné et donc fausser les élections. Dans [l'Observation générale n° 34](#), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a conclu qu'« Il peut néanmoins être légitime d'imposer des limites aux sondages politiques juste avant un scrutin afin de garantir la régularité du processus électoral » (par. 37). Dans certains pays cependant, ces restrictions, et notamment celles liées à la durée de la

²⁰ *VGT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, 28 juin 2001, plainte n°24699/94 : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Case%20of%20VGT%20Verein%20gegen%20Tierfabriken%20v.%20S witzerland"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-59535"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{); et *TV Vest SA et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège*, 11 décembre 2008, plainte n°21132/05 : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-119244"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

²¹ *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, 22 avril 2013, plainte n° 48876/08 : [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-119244"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

²² *Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties From Foreign Sources*, CDL-AD(2006)014, 17-18 mars 2006, (anglais) [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2006\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2006)014-e).

campagne jusqu'au jour du scrutin, sont considérées comme une ingérence injustifiée qui restreint la liberté d'expression.

Les nouvelles technologies de communication remettent en question toutes ces règles. À mesure que les gens se tournent vers les médias sociaux pour obtenir des informations, la réglementation des radiodiffuseurs a de moins en moins d'impact. Dans les pays où des règles d'interdiction des médias sont en place, leur application est rendue difficile car les citoyens peuvent consulter des publications étrangères et d'autres sources d'information qui ne sont pas soumises aux mêmes réglementations électorales. Il est également beaucoup plus facile pour des tiers de participer à des discours électoraux, ainsi que de dissimuler ou d'acheminer les dépenses électorales d'une manière qui ne peut pas être facilement réglementée. L'enquête en cours sur les allégations d'ingérence russe dans l'élection présidentielle américaine de 2016 démontre clairement certains de ces défis. La question des fausses nouvelles, en général mais en particulier autour des élections, a également attiré beaucoup d'attention récemment, et sera abordée davantage dans le module 3 de ce cours.

La protection spéciale que la liberté d'expression accorde aux discours d'intérêt public, évoquée ci-dessus, revêt bien entendu une importance particulière lors des élections où la capacité des partis et des candidats à communiquer librement avec l'électorat devient plus importante.

Protéger le discours d'intérêt public pendant les élections

Dans leur [Déclaration conjointe de mai 2009 sur les médias et les élections](#), les mandats internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont indiqué certaines des normes visant à protéger les discours d'intérêt public pendant les élections, comme suit :

Les médias doivent être libres de rendre compte des questions liées aux élections. Ils doivent également être exemptés de toute responsabilité pour la diffusion de déclarations illicites faites directement par des partis ou des candidats – que ce soit dans le cadre de la diffusion en direct ou de la publicité – sauf si ces déclarations ont été jugées illicites par un tribunal ou si elles constituent une incitation directe à la violence et que le média en question avait la possibilité de prévenir leur diffusion.

L'obligation pour les personnalités politiques, y compris les candidats, de tolérer un degré de critique plus élevé que les personnes ordinaires doit être clairement réaffirmée pendant les élections.

Un parti ou un candidat qui a été illégalement diffamé ou qui a subi un autre préjudice illégal en raison d'une déclaration dans les médias pendant une période électorale doit avoir droit à une correction rapide de cette déclaration ou au droit de demander réparation devant un tribunal.

Activité 11: Liste des ressources de lectures complémentaires

Lectures supplémentaires suggérées :

- Centre pour le droit et la démocratie, *Note d'information sur la liberté d'expression : la liberté d'expression en tant que droit de l'homme*, 2015, (anglais) <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-1.pdf>
- Mandats spéciaux internationaux, *Déclaration conjointe sur les médias et les élections*, 2009, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/37188.pdf>
- Mandats spéciaux internationaux, *Déclaration conjointe sur les crimes contre la liberté d'expression*, 2012, (anglais) http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/mandates.decl_2012.fra.pdf
- Centre pour le droit et la démocratie, *Note d'information sur la liberté d'expression : le droit à l'information*, 2015, (anglais) <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-3.pdf>
- Transparency International, *Principes internationaux pour la législation en matière de lanceurs d'alerte*, 5 novembre 2013, (anglais) <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation>
Equivalent en français, *guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte*, 2013, https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2016/03/2014_Guide-pratique-a-lusage-du-lanceur-dalerte-francais.pdf
- Eduardo Bertoni, *Journalism and whistleblowing: an important tool to protect human rights, fight corruption, and strengthen democracy* (2022, Paris, UNESCO), (anglais) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381406>
- Mandats spéciaux internationaux, *Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les élections à l'ère numérique*, 2020, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/JointDeclaration2020FRENCH.pdf>
- Tarlach McGonagle, *et al.*, *Elections and media in digital times* (2019, Paris, UNESCO), (anglais) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371486>
Aperçu en français: *Élections et médias à l'ère numérique, aperçu*, 2019 https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371344_fre?posInSet=3&queryId=2a90bd0c-2dfa-47b7-a93f-29bbd54451fc
- Fiche thématique : Liberté d'expression et élections (juillet 2018, Strasbourg, Conseil de l'Europe), (anglais) <https://rm.coe.int/factsheet-on-media-and-elections-july2018-pdf/16808c5ee0>
- Rapport du Rapporteur spécial sur la *promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, 2 juillet 2014, <https://undocs.org/A/HRC/26/30> (se concentrant sur la liberté d'expression dans les processus électoraux)
- Mandat du Rapporteur spécial sur la *promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, *Liberté d'expression et élections à l'ère numérique*, Document de recherche

1/2019 (juin 2019),

<https://ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/ElectionsReportDigitalAge.pdf>

- Andrew Puddephatt, *Réseaux sociaux et élections* (2019, Paris, UNESCO), (anglais)
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370634>

MODULE 2 : LES RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Activité 1: Vidéo de l'UNESCO sur le test en trois parties pour déterminer la légitimité des restrictions à la liberté d'expression

Vidéo de l'UNESCO : Les limites légitimes à la liberté d'expression : le test en trois parties

La liberté d'expression est un droit fondamental consacré par 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. » Ce droit est également un droit habilitant, garantissant l'ouverture, la transparence et la responsabilité dans les sociétés démocratiques.

Cependant, la liberté d'expression n'est pas un droit absolu et peut être légalement restreinte dans des conditions spécifiques et limitées selon le droit international des droits de l'homme, et plus particulièrement l'Article 19 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP). Le test en trois parties détermine si une restriction de la liberté d'expression est légitime. Toute restriction à la liberté d'expression doit ainsi être prévue par la loi, viser un but légitime et être nécessaire à ce but légitime.

Première partie : Les restrictions doivent être prévues par la loi. Toute limitation à la liberté d'expression doit être inscrite dans une loi préexistante ou une norme contraignante, adoptée par les autorités compétentes, et rédigée avec une précision suffisante pour permettre aux citoyens de réguler leur comportement en conséquence. Cette loi ou norme doit être claire, accessible au public, et compréhensible par tous. À défaut, elle pourrait exercer un effet dissuasif sur la liberté d'expression en élargissant indûment le champ des restrictions autorisées.

Deuxième partie : les restrictions doivent poursuivre un but légitime. L'article 19, paragraphe 3 du PIDCP énumère quatre motifs essentiels de restriction.

Premièrement, le respect des droits ou de la réputation d'autrui. Deuxièmement, la protection de la santé publique. Troisièmement, la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public. Et quatrièmement, la protection des valeurs morales. Ces motifs de restriction doivent être encadrés de manière stricte pour garantir la conformité aux dispositions du droit international.

Troisième partie : les restrictions doivent être nécessaires à la protection ou à la promotion d'un objectif légitime. Les restrictions doivent être efficaces, proportionnées et les moins restrictives possibles pour atteindre l'objectif légitime poursuivi. Cependant, ce critère de nécessité et de proportionnalité est souvent le plus complexe selon les normes internationales. Les tribunaux et autres autorités publiques doivent donc tenir compte du contexte dans lequel la restriction est appliquée. Par exemple, une restriction en faveur de la sécurité nationale peut être justifiable en temps de guerre, mais pas en temps de paix. Le test en trois parties établit une norme élevée pour justifier et exprimer clairement la légitimité d'une restriction au droit fondamental à la liberté d'expression. Dans notre environnement numérique en constante évolution, il est d'autant plus important de renforcer l'État de droit et l'application du test en trois parties pour garantir le droit de chaque citoyen à la liberté d'expression et à l'accès à l'information.

Pour participer et en savoir plus, visitez notre site Web et découvrez le travail de l'UNESCO.

Activité 2: Vidéo du formateur principal

M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre pour le droit et la démocratie

Bonjour et bienvenue au module 2 de ce cours, qui porte sur les cas où la liberté d'expression peut être restreinte en vertu du droit international des droits de l'homme. Comme nous l'avons évoqué dans le dernier module de ce cours, l'article 19 du PIDCP prévoit une garantie générale de la liberté d'expression. Cependant, comme indiqué dans la vidéo d'introduction, la liberté d'expression peut faire l'objet de restrictions à condition qu'elles respectent le test strict en trois parties énoncé à l'article 19(3) du PIDCP.

La première partie du test exige que les restrictions soient « prévues par la loi ».

L'une des raisons principales de cette exigence est que seul le parlement, agissant collectivement en vertu de ses pouvoirs et procédures législatives officiels, devrait avoir la capacité de décider quels intérêts, conformément au droit international, justifient une dérogation à la liberté d'expression. Cela exclut toute action ad hoc ou arbitraire de la part des élus ou des fonctionnaires, quel que soit leur rang, même si cela ne signifie pas que le parlement ne peut pas déléguer un pouvoir législatif secondaire ou subsidiaire à d'autres acteurs. Cela comprendrait, par exemple, des règles énoncées dans des instruments réglementaires, des décrets ou des codes de conduite ou des règles de procédure élaborées par des régulateurs indépendants. Cependant,

la législation primaire doit fournir suffisamment de détails pour limiter la portée de ce qui peut être inclus dans ces instruments subsidiaires, sinon la règle pourrait ne pas satisfaire à l'exigence de « prévue par la loi ».

Cette partie du test constitue une grande responsabilité pour les parlementaires, car il leur incombe de définir l'étendue des restrictions à la liberté d'expression d'une manière conforme au droit international.

Il ne suffit pas qu'une loi existe; cette loi doit répondre à certaines normes de contrôle de qualité. Elle doit, bien entendu, être accessible, ce qui signifie normalement qu'elle doit avoir été publiée au Journal officiel ou dans toute autre publication officielle.

La loi ne doit pas non plus être vague. Lorsqu'une restriction à la liberté d'expression est vague, elle peut faire l'objet de diverses interprétations, qui peuvent ou non refléter l'intention réelle du Parlement lors de l'adoption d'une loi. En d'autres termes, des règles vagues confèrent en réalité un pouvoir discrétionnaire aux autorités chargées de les appliquer – qu'il s'agisse d'un organisme de régulation, de la police ou d'un administrateur – pour déterminer leur signification. Cela compromet le principe fondamental selon lequel il appartient au Parlement de déterminer les restrictions à appliquer. Il en va de même lorsqu'une loi est claire mais accorde un large pouvoir discrétionnaire aux autorités quant à la manière dont elle doit être appliquée. Un exemple pourrait être une loi qui autoriserait la police à interrompre une manifestation si elle estime que cela n'est pas dans l'intérêt public. Cela revient effectivement à donner à la police le pouvoir de décider de la portée de la restriction, plutôt qu'au Parlement.

Des dispositions vagues peuvent également être appliquées de manière incohérente ou peu claire. Cela ne permet pas d'informer de manière adéquate les individus sur ce qui est autorisé ou interdit, les empêchant ainsi d'adapter leur comportement en conséquence, ce qui constitue un autre objectif clé de la partie « prévue par la loi » du test. Dans ce contexte, en particulier lorsque les sanctions pour non-respect de la règle sont sévères, les individus peuvent être amenés à éviter toute situation susceptible de relever de l'application de la règle, par crainte de censure, ce qui entraîne un « effet paralysant » sur la liberté d'expression.

La deuxième partie du test est que la restriction doit servir à protéger l'un des intérêts ou objectifs énumérés à l'article 19(3). Cet article précise très clairement que cette liste est exclusive, ce que le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a réitéré. Ainsi, les restrictions qui ne servent pas l'un des intérêts énumérés ne sont pas légitimes. Il convient également de noter que la liste des intérêts – à savoir « le respect des droits et de la réputation d'autrui » ou « la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou de la moralité publique » – est assez large. De plus, les tribunaux ont tendance à l'interpréter de manière extensive. Par exemple, dans l'affaire Engel et autres c. Pays-Bas, la Cour européenne des droits de l'homme a interprété

l'étendue de l'« ordre public » comme incluant « l'ordre qui doit régner au sein d'un groupe spécial spécifique », étendant cela au « désordre » au sein des forces armées compte tenu de la possibilité de « répercussions sur l'ordre dans l'ensemble de la société ». En pratique, les tribunaux internationaux tranchent rarement des affaires de liberté d'expression en se fondant sur le fait que les règles sous-jacentes ne poursuivent pas un motif légitime, c'est-à-dire le deuxième volet du test.

La troisième partie du test stipule que la restriction doit être « nécessaire » pour protéger l'intérêt en question. La majorité des affaires internationales sont tranchées sur la base de cette partie du test, qui est extrêmement complexe.

Quelques caractéristiques clés ont été identifiées :

- 1) Les mesures prises doivent répondre à un besoin social urgent, et non simplement à une menace mineure pour l'intérêt.
- 2) Les restrictions doivent être rationnellement liées à l'intérêt qu'elles visent à protéger, c'est-à-dire qu'elles doivent être soigneusement conçues pour protéger cet intérêt tout en représentant l'option qui porte le moins atteinte à la liberté d'expression, autrement dit l'option la moins restrictive des droits.
- 3) Les restrictions ne doivent pas être trop larges, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas affecter la liberté d'expression au-delà de ce qui constitue un risque de préjudice pour l'intérêt ou l'objectif concerné.
- 4) Dernièrement, les restrictions doivent être proportionnées, dans le sens où les avantages en termes de protection de l'intérêt légitime l'emportent sur le préjudice causé à la liberté d'expression. Lors de l'évaluation de ce préjudice, il convient également de tenir compte de toute sanction excessive et de l'effet dissuasif qu'elle pourrait avoir sur la liberté d'expression.

Le reste de ce module explore ces idées plus en détail.

Activité 3 : Lectures

Temps de lecture estimé : 10 minutes

Une analyse plus approfondie du test en trois parties

Voici quelques exemples de cas qui ont été tranchés en fonction de chacune des parties du test en trois parties.

Partie I du test en trois parties : la restriction doit être prévue par la loi



Dans l'affaire *Sunday Times c. le Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a résumé les exigences découlant de la norme « prévue par la loi » pour les restrictions à la liberté d'expression, une norme qui correspond fonctionnellement à l'exigence selon laquelle de telles restrictions doivent être « prévues par la loi » en vertu du PIDCP :

Il faut d'abord que la loi soit suffisamment accessible: le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, une norme ne peut être considérée comme une « loi » que si elle est énoncée avec une précision suffisante pour permettre au citoyen de régler sa conduite. En s'entourant, si nécessaire, de conseils éclairés, il doit être en mesure de prévoir, dans une mesure raisonnable selon les circonstances de l'affaire, les conséquences susceptibles de découler d'une action déterminée en matière d'expression. Ces conséquences n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue, ce qui, comme l'expérience le montre, est impossible à atteindre. En outre la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. En conséquence, de nombreuses lois sont inévitablement rédigées en des termes qui sont, dans une certaine mesure, ambigus, et leur interprétation ainsi que leur application relèvent de la pratique.²³

Un exemple de cas où la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a estimé que l'application d'une disposition vague ne respectait pas la norme « prévue par la loi » est l'affaire *Zayidov c. Azerbaïdjan*.²⁴ Dans cette affaire, un journaliste avait rédigé le manuscrit d'un livre pendant sa détention. Après avoir tenté d'envoyer les 203 premières pages du manuscrit pour publication, les matériaux ont été confisqués. L'État a justifié cette confiscation en affirmant qu'ils contenaient des déclarations « indécentes » et « insultantes » sur la direction du pays ainsi que des « informations sur le centre de détention qui étaient interdites de divulgation » (paragraphe 10). Lors d'une perquisition des effets personnels du requérant, 75 pages supplémentaires du manuscrit ont également été confisquées (paragraphe 11). Les autorités ont par la suite détruit les 278 pages du manuscrit (paragraphe 15).

²³ 26 avril 1976, requête n° 6538/74, par. 49,

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-62140%22%7D>

²⁴ Le 24 mars 2022, requête n° 5386/10, (anglais) <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-216356%22%7D>].

Les autorités ont justifié leurs actions sur la base d'une règle disciplinaire interne, qui se lisait comme suit :

Les lettres écrites en utilisant des symboles secrets ou préétablis (*gizli və şərti*) ou avec un contenu indécent (*nalayiq məzmunlu*), ainsi que les lettres contenant des informations relatives aux activités de l'établissement pénitentiaire qui ne sont pas autorisées à être divulguées, ne doivent pas être envoyées, le détenu en sera informé, et la lettre sera détruite.

La CEDH a noté qu'il y avait une question quant à savoir si les règles disciplinaires internes s'appliquaient au centre en question, car il avait été désigné pour des détenus en attente de jugement plutôt que pour des prisonniers condamnés (paragraphe 69). La Cour a également relevé l'absence de raisonnement clair dans les rapports de l'État justifiant les actions des autorités, qui, entre autres, ne décrivaient pas ce qui était considéré comme "indécent" dans le manuscrit ou quelles informations sur le centre de détention étaient incluses (paragraphe 70).

Cependant, la Cour a souligné la généralité et le caractère vague de la disposition invoquée, qui ne « définissait ni ne précisait ce qui devait être compris par 'contenu indécent (*nalayiq məzmunlu*)' ou ce qui était entendu par 'informations relatives aux activités de l'établissement pénitentiaire qui ne sont pas autorisées à être divulguées' » (paragraphe 71). Comme il n'avait pas été démontré qu'il existait une jurisprudence nationale clarifiant ces termes, la disposition « était susceptible de donner lieu à une large gamme d'interprétations diverses » (paragraphe 71). La Cour a également noté que les garanties procédurales étaient insuffisantes pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration pénitentiaire dans l'interprétation de ces règles (paragraphe 72) et que leur décision de traiter un manuscrit de livre comme une « lettre » était incohérente avec une « lecture naturelle » de la disposition (paragraphe 73). La Cour a conclu que la disposition en question, combinée à d'autres dispositions des règles disciplinaires :

[...] N'était pas prévisible quant à ses effets et ne précisait pas avec suffisamment de clarté l'étendue et la manière d'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé aux autorités dans le domaine qu'elle régulait. En l'absence de garanties contre les décisions arbitraires, le pouvoir discrétionnaire accordé s'exprimait essentiellement en termes de pouvoir illimité. La disposition en question ne respectait donc pas l'exigence de « qualité de la loi » de la Convention et, pour cette raison, l'ingérence dans le cas présent ne peut être considérée comme ayant été « prévue par la loi ». (paragraphe 74).

Partie II du test en trois parties : la restriction doit protéger un intérêt légitime



Comme indiqué précédemment, le texte de l'article 19(3) établit clairement que sa liste d'intérêts légitimes est exhaustive, ce qui signifie que les États ne peuvent justifier des restrictions visant à protéger des intérêts qui ne sont pas inclus dans cette liste. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également affirmé, au paragraphe 22 de son [Observation générale n° 34](#), que les restrictions « doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique que les inspire ».

En pratique, il est rare que les affaires soient tranchées sur la base de la deuxième partie du test en trois parties. Comme il est clair que la liste est exhaustive, les États invoquent presque toujours une justification qui se réfère à l'un des intérêts légitimes. Néanmoins, il demeure possible pour les organes internationaux de protection des droits de l'homme de conclure qu'une restriction n'a aucun rapport avec un intérêt légitime, soit parce qu'ils rejettent les prétentions des États (en notant que la restriction doit être directement liée à l'intérêt), soit parfois parce que les États ne font pas référence à un intérêt légitime.

Un tel exemple s'est produit dans l'affaire *Mukong c. Cameroun*,²⁵ dans laquelle le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a examiné la plainte d'un journaliste qui avait été détenu après avoir accordé une interview à la British Broadcasting Corporation (BBC) dans laquelle il critiquait le gouvernement. Il a ensuite été de nouveau arrêté après avoir participé à une réunion lors de laquelle il avait discuté des moyens possibles d'introduire la démocratie multipartite au Cameroun. Il a allégué de multiples violations de ses droits, notamment que l'État avait violé son droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le Cameroun a répliqué en affirmant que l'interview contenait de fausses informations et constituait une « intoxication de l'opinion publique nationale et internationale », qualifiée de subversion, pour laquelle il a ensuite été inculpé.²⁶

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a conclu que le Cameroun avait indirectement justifié ses actions par des motifs de sécurité nationale et/ou d'ordre public. Toutefois, le Comité a estimé que les actions de l'État ne servaient en réalité aucun intérêt

²⁵ 21 juillet 1994, Communication n° 458/199, <https://juris.ohchr.org/casedetails/321/en-US>.

²⁶ *Ibid.*, par. 2.2, 2.3 et 4.1.

légitime, et qu'il n'était donc pas nécessaire de passer à la troisième partie (nécessité) du test en trois parties. Le Comité a estimé que :

[...] l'objectif légitime de sauvegarder et même de renforcer l'unité nationale dans des circonstances politiques difficiles ne peut pas être atteint en tentant de museler un plaidoyer en faveur de la démocratie multipartite, des valeurs démocratiques et des droits de l'homme; à cet égard, la question de savoir quelles mesures peuvent répondre aux critères de la "nécessité" dans de telles situations ne se pose pas.²⁷

Partie III du test en trois parties : la restriction doit être nécessaire



La troisième partie du test en trois parties – à savoir si une restriction est nécessaire pour promouvoir l'un des intérêts légitimes – est, en pratique, la partie du test sur lequel la plupart des affaires sont tranchées.

Dans l'affaire *Konaté c. Burkina Faso*²⁸, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a examiné le recours du rédacteur en chef d'une publication qui avait été condamné à 12 mois d'emprisonnement et à une amende après avoir été reconnu coupable de diffamation, d'outrage et d'injure. Ces condamnations étaient fondées sur la publication par le requérant de trois articles, dont deux rédigés par lui-même, qui critiquaient un procureur. Le tribunal du Burkina Faso a également ordonné la suspension de la publication pour une durée de six mois ainsi que la publication du jugement dans plusieurs journaux.²⁹

Dans son analyse de la nécessité de ces restrictions à la liberté d'expression, la Cour a relevé que les personnalités publiques, y compris les procureurs, sont tenues de tolérer un degré de critique plus élevé que les citoyens ordinaires, et que cela s'applique également aux sanctions (c'est-à-dire que celles-ci ne devraient pas être plus sévères pour les fonctionnaires). Dans cette affaire, les dispositions relatives à la diffamation et à l'outrage

²⁷ *Ibid.*, par. 9.7.

²⁸ 5 décembre 2014, requête n° 004/2013, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>.

²⁹ *Ibid.*, par. 3-4 et 6.

prévoient des sanctions plus sévères pour les infractions commises à l'encontre de certaines personnalités publiques.³⁰

La Cour a examiné diverses sources internationales soulignant le caractère problématique de l'emprisonnement pour diffamation avant de conclure que la peine d'emprisonnement prévue par la législation burkinabé « constitue une ingérence disproportionnée dans l'exercice de la liberté d'expression des journalistes en général et du Requérant en particulier en sa qualité de journaliste ». ³¹ La Cour a en outre noté que les peines privatives de liberté pour des actes d'expression devraient être limitées à :

[...] des circonstances graves et très exceptionnelles en particulier l'apologie de crimes internationaux, l'incitation publique à la haine, à la discrimination ou à la violence ou les menaces à l'égard d'une personne ou d'un ensemble de personnes, en raison de critères spécifiques tels que la race, la couleur, la religion ou l'origine nationale...³²

La Cour a jugé que l'emprisonnement pour diffamation était incompatible avec la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et que la sanction infligée au requérant constituait donc une violation de son droit à la liberté d'expression. La Cour a également constaté le caractère excessif de l'amende, des dommages et intérêts, et des frais imposés au requérant, compte tenu notamment de la privation de revenus de sa publication en raison de la suspension de six mois. De plus, la Cour a noté que le Burkina Faso n'avait pas démontré que la suspension de la publication était nécessaire pour protéger les droits et la réputation du procureur.³³

La nécessité pour les fonctionnaires publics de tolérer la critique était également en jeu dans l'affaire *Künstler c. Autriche*³⁴, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a examiné une plainte déposée par une association d'artistes. Cette plainte concernait une ordonnance judiciaire, sous forme d'injonction, interdisant l'exposition et la publication d'une peinture, ce qui était considéré comme une atteinte à la liberté d'expression garantie par la Convention européenne des droits de l'homme. La peinture en question représentait plusieurs personnalités publiques dans des positions sexuelles, avec des photos agrandies tirées de journaux montrant leurs visages. L'un des individus

³⁰ *Ibid.*, par. 155-157.

³¹ *Ibid.*, par. 164.

³² *Ibid.*, par. 165.

³³ *Ibid.*, par. 167, 169 et 171.

³⁴ 25 janvier 2007, requête n° 68354/01,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22%3A%22FRE%22%2C%22appno%22%3A%2268354%2F01%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-79214%22%7D>

représentés, M. Meischberger, membre de l'Assemblée nationale et ancien dirigeant d'un parti politique, avait demandé une injonction basée sur une disposition de la loi autrichienne sur le droit d'auteur.

Les yeux de M. Meischberger, ainsi que ceux d'autres personnes représentées sur la peinture, étaient cachés par un trait noir. Lors de l'exposition de la peinture, un visiteur avait endommagé l'œuvre en y projetant de la peinture rouge, obscurcissant davantage une partie du corps et du visage de M. Meischberger. La demande d'injonction de M. Meischberger avait été rejetée en première instance, mais la Cour d'appel de Vienne avait infirmé cette décision et interdit à l'association d'artistes de continuer à exposer la peinture.³⁵

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la restriction ne satisfaisait pas au troisième critère du test, à savoir l'exigence de nécessité, en raison de son exigence implicite de proportionnalité, l'équilibre entre le préjudice causé à la liberté d'expression par la restriction et l'étendue de la protection des droits d'autrui qu'elle apportait. En procédant ainsi, la Cour a noté que le tableau ne comprenait que des photos des visages des individus, que les yeux étaient cachés par des traits noirs et que leurs corps étaient « peints de manière irréaliste et exagérée », ce qui montrait clairement qu'il s'agissait d'une caricature satirique plutôt que d'une représentation réaliste. La Cour a souligné que ce type d'expression « vise naturellement à provoquer et à agiter » et que, par conséquent, les ingérences dans une telle expression « doivent être examinées avec une attention particulière ».³⁶

La CEDH a également conclu que le tableau portait sur le rôle de M. Meischberger en tant qu'homme politique et non sur sa vie privée, et qu'il était donc attendu qu'il « fasse preuve d'une plus grande tolérance à l'égard des critiques »³⁷. La CEDH a précisé qu'il était l'un des moins connus parmi les 33 personnages représentés sur le tableau et, de plus, avant même que M. Meischberger n'engage une procédure, le tableau avait été endommagé par de la peinture rouge, ce qui a au minimum laissé sa représentation « en partie, voire totalement, éclipsée par celle des autres personnes, pour la plupart bien plus célèbres, qui restaient entièrement visibles. »³⁸

³⁵ *Ibid.*, par. 8, 11 et 16. Ils ont également ordonné que les frais juridiques de M. Meischberger soient payés et que leur décision d'appel soit publiée dans deux journaux autrichiens.

³⁶ *Ibid.*, par. 33.

³⁷ *Ibid.*, par. 34.

³⁸ *Ibid.*, par. 36.

Enfin, la CEDH a noté que l'injonction rendue par la cour d'appel n'était pas limitée dans le temps et l'espace, ce qui signifiait que l'association ne pourrait pas exposer le tableau à l'avenir, même si M. Meischberger devait devenir largement inconnu au moment d'une éventuelle future exposition. Après avoir pris en compte tous ces éléments, la Cour a conclu à une violation de la liberté d'expression, estimant que les effets de l'injonction étaient disproportionnés par rapport à l'intérêt légitime qu'elle poursuivait.³⁹

Activité 4 : Lectures

Temps de lecture estimé : 4 minutes

Récapitulatif du test en trois parties

Le tableau suivant résume les principales exigences de chaque partie du test en trois parties en vertu de l'article 19(3) du PIDCP :

I: Prévus par la loi	II: Poursuivant un intérêt légitime	III: Nécessité
<p>La restriction doit être :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Claire (et non vague) – sinon, elle ne donne pas d'avertissement équitable et laisse effectivement à d'autres le soin de déterminer son étendue • Accessible (c'est-à-dire publiée) • Ne pas accorder un pouvoir discrétionnaire excessif • Correctement promulguée dans le cadre du système juridique national 	<p>La restriction doit poursuivre un intérêt légitime, dont l'Article 19(3) du PIDCP fournit une liste exhaustive :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respecter les droits ou la réputation d'autrui • Protéger la sécurité nationale ou l'ordre public • Protéger la santé publique ou la moralité publique 	<p>La restriction doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Répondre à un besoin social réel et pressant (et non à de simples menaces mineures) • Constituer l'option la moins intrusive pour protéger l'intérêt en question (c'est-à-dire que si plusieurs options efficaces existent, il faut choisir celle qui restreint le moins les droits) • Ne pas être trop large (c'est-à-dire qu'elle doit viser uniquement

³⁹ *Ibid.*, par. 35-38.

<p>Les restrictions peuvent être prévues dans des instruments subordonnés, tels que des règlements ou des codes de conduite adoptés par les régulateurs, mais l'autorisation doit être inscrite dans la législation primaire, qui doit préciser la portée des règles subordonnées.</p>		<p>les discours nuisibles); les règles trop larges ont également tendance à être vagues, ce qui crée la possibilité d'abus</p> <ul style="list-style-type: none"> • Être proportionnée, c'est-à-dire que le préjudice causé à la liberté d'expression ne doit pas l'emporter sur le bénéfice en termes de protection de l'intérêt légitime** <p>**Il est important de noter que l'analyse de proportionnalité prend en compte l'effet des sanctions excessives, qui peuvent exercer un effet dissuasif sur la liberté d'expression.</p>
--	--	--

Les exigences du test en trois parties pour les restrictions à la liberté d'expression sont cumulatives, ce qui signifie qu'elles doivent toutes être remplies pour qu'une restriction soit jugée comme légitime. Comme indiqué précédemment, la majorité des affaires internationales relatives à la liberté d'expression se concentrent sur l'exigence de nécessité, qui implique diverses considérations. Ci-dessous, quelques déclarations émises par des organismes internationaux de défense des droits de l'homme sur l'exigence de nécessité.

Déclarations sur la nécessité

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a résumé la partie relative à la nécessité du test dans les paragraphes 34 et 35 de son Observation générale n° 34 comme suit :

Les restrictions ne doivent pas avoir une portée trop large. Le Comité a relevé dans l'Observation générale no 27 que les «mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité; elles doivent être appropriées pour remplir leur fonction de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur

parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger (...). Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi». Le principe de la proportionnalité doit également tenir compte de la forme d'expression en cause ainsi que des moyens de diffusion utilisés. Par exemple, le Pacte accorde une importance particulière à l'expression sans entraves dans le cadre des débats publics concernant des personnalités du domaine public et politique qui sont tenus dans une société démocratique.⁴⁰

Lorsqu'un État partie invoque un motif légitime pour restreindre la liberté d'expression, il doit démontrer de manière spécifique et individualisée la nature précise de la menace, ainsi que la nécessité et la proportionnalité de la mesure spécifique prise, notamment en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace.

L'un des meilleurs résumés de cette partie du test, fourni par la Cour interaméricaine des droits de l'homme, est le suivant :

Enfin, les restrictions imposées doivent être nécessaires dans une société démocratique ; par conséquent, elles doivent viser à satisfaire un intérêt public impérieux. S'il existe plusieurs options pour atteindre cet objectif, il convient de choisir celle qui restreint le moins le droit protégé. En d'autres termes, la restriction doit être proportionnée à l'intérêt qui la justifie et appropriée pour réaliser cet objectif légitime, en interférant le moins possible avec l'exercice effectif du droit.⁴¹

Dernier point, mais pas le moindre,, voici une déclaration pertinente de la CEDH sur la « nécessité » :

En particulier, il incombe à la Cour de déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier l'ingérence apparaissent « pertinents et suffisants » et si la mesure incriminée était « proportionnée aux buts légitimes poursuivis » (*Chauvy et autres c. France*, no 64915/01, § 70, CEDH 2004-VI). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont, en se fondant

⁴⁰ Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, par. 33, 34, 11-29 juillet 2011,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H115979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaIrAe52sxDnAvPLlhVoGvFML3ewcPMK6fRYI%2BYkvgzp1xfm%2Fk4W2CfdYF9C9uBruI>

⁴¹ *Claude Reyes et autres c. Chili*, 19 septembre 2006, série C, n° 151, par. 91, (anglais)

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf.

sur une appréciation acceptable des faits pertinents, appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10.⁴²

Activité 5 : Vidéo de l'expert

Mme Pansy Tlakula, Présidente de la Commission électorale d'Afrique du Sud, ancienne rapporteure spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information

Mon nom est Pansy Tlakula, je suis la présidente de l'Autorité de régulation de l'information en Afrique du Sud. Je suis également l'ancienne Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

La vie privée est, tout comme la liberté d'expression, un droit humain fondamental, garanti dans divers instruments internationaux, y compris l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La relation entre la vie privée et la liberté d'expression est complexe. D'une part, ces deux droits se renforcent souvent mutuellement. La liberté d'expression est essentielle pour permettre aux individus de débattre des pratiques qui violent la vie privée et de proposer des solutions. Le respect de la vie privée est également important pour créer un environnement favorable à la liberté d'expression. Par exemple, lorsqu'un État ne respecte pas la vie privée en adoptant des programmes de surveillance intrusifs sans garanties procédurales suffisantes, ou ne protège pas contre les atteintes à la vie privée par des acteurs non étatiques, il en résulte un effet dissuasif sur la liberté d'expression, car de nombreux individus craignent de s'exprimer.

D'autre part, ces deux droits entrent parfois en conflit, la vie privée étant invoquée comme raison de restreindre la liberté d'expression. Comme nous l'avons vu, la protection des droits d'autrui, y compris le droit à la vie privée, fait partie des intérêts légitimes justifiant une restriction à la liberté d'expression. Toutefois, toute restriction fondée sur ce motif doit bien sûr satisfaire aux deux autres parties du test. En tant que partie du critère de nécessité, la troisième partie, cela inclut une évaluation de la proportionnalité consistant à équilibrer si le préjudice causé à la liberté d'expression ne l'emporte pas sur les avantages en termes de protection de la vie privée.

En droit international, deux normes sont particulièrement pertinentes pour la vie privée en tant que restriction à la liberté d'expression. Premièrement, comme pour toute restriction à la liberté d'expression, la loi devrait définir la vie privée de manière claire et précise. Définir la vie privée en général n'est pas une tâche aisée.

⁴² *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, 17 décembre 2004, requête n° 33348/96, par. 90, <https://hudoc.echr.coe.int/#{languageisocode:FRE,appno:2233348/96,documentcollectionid:GRANDCHAMBER,itemid:22001-67817}>

Dès 1890, un célèbre article de revue juridique américain de Samuel Warren et Louis Brandeis l'a définie comme le « droit d'être laissé tranquille ». Cette définition ne fournit évidemment que peu d'orientation détaillée. La Cour européenne des droits de l'homme, pour sa part, a refusé de fournir une définition exhaustive de la notion de « vie privée » aux fins de la garantie de l'article 8 de la Convention européenne de la protection de la vie privée et de la vie familiale. Cependant, sa jurisprudence a fourni certaines indications. Bien que cette approche flexible ait permis à la compréhension par la Cour de ce droit de suivre le rythme des changements sociaux et technologiques, l'absence d'une définition claire de la vie privée est inappropriée lorsque ce droit sert de base pour limiter la liberté d'expression.

Il est généralement admis que la vie privée comporte à la fois un élément objectif et un élément subjectif. L'élément objectif implique une attente raisonnable de vie privée. Cela peut être lié à la situation géographique (comme être chez soi ou prendre un repas en privé dans un restaurant) ou à la nature du sujet (par exemple, les informations médicales ou bancaires).

L'élément subjectif implique que l'individu ait effectivement traité la question comme privée, ou du moins ne l'ait pas traitée d'une manière qui lui retire son caractère privé. Cela est particulièrement pertinent pour les personnalités publiques, y compris les parlementaires, qui peuvent critiquer et utiliser à des fins de campagne des éléments autrement privés. Ainsi, un politicien peut utiliser son statut familial, son lieu de résidence, ses antécédents ou sa religion pour créer une image publique à des fins de campagne. S'il le fait, il ne peut ensuite prétendre que ces informations sont privées, par exemple pour empêcher les médias d'en rendre compte. L'idée clé ici est que chacun est propriétaire de sa propre vie privée et qu'on peut toujours consentir, explicitement ou implicitement, à renoncer à son droit à la vie privée.

La deuxième norme clé pour la vie privée en tant que restriction à la liberté d'expression est que, lorsque ces deux droits entrent en conflit, l'analyse de celui qui doit prévaloir est basée sur l'endroit où réside l'intérêt public global le plus grand. Le principe 10 de la Déclaration interaméricaine de principes sur la liberté d'expression reflète cette idée, en déclarant : « Les lois sur la protection des renseignements personnels ne doivent ni empêcher ni limiter la recherche et la diffusion d'information d'intérêt public. » De même, le principe 21(2) de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples stipule : « Les lois garantissant le respect de la vie privée et le droit au secret n'entravent pas la diffusion d'informations d'intérêt public. »

Ce point est à nouveau d'une importance capitale pour les parlementaires, car il y a souvent un intérêt public accru au débat à leur sujet, y compris sur leur vie privée.

Par exemple, lorsqu'un parlementaire a pris une position publique sur une question, disons la protection de l'environnement, la diffusion d'informations sur la question de savoir s'il ou elle

pratique le recyclage adéquat à la maison, ce qui serait normalement privé, serait probablement considérée comme relevant de l'intérêt public.

Activité 6 : Lectures

Temps de lecture estimé : 7 minutes

Études de cas sur la liberté d'expression et la vie privée

Les affaires Von Hannover : vie privée et liberté d'expression



Dans deux affaires impliquant la princesse Caroline de Monaco en 2004 et 2012 (*Von Hannover c. Allemagne* et *Von Hannover c. Allemagne (n° 2)*), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a clairement établi comment aborder les situations où la vie privée entre en conflit avec la liberté d'expression. Les deux affaires concernaient la publication de photos de la princesse dans des lieux publics. Dans la première affaire, les tribunaux allemands ont en grande partie confirmé la publication des photos, estimant que la princesse était une figure de la société contemporaine « par excellence » (eine « absolue » Person der Zeitgeschichte), dont la vie privée cessait essentiellement lorsqu'elle quittait son domicile.

La Cour européenne, en revanche, a jugé que certaines photos – notamment celles où elle montait à cheval, skiait ou trébuchait sur un objet sur une plage privée – n'avaient aucun intérêt public, affirmant :

Or la Cour considère qu'il convient d'opérer une distinction fondamentale entre un reportage relatant des faits – même controversés – susceptibles de contribuer à un débat dans une société démocratique, se rapportant à des personnalités politiques, dans l'exercice de leurs fonctions officielles par exemple, et un reportage sur les détails de la vie privée d'une personne qui, de surcroît, comme en l'espèce, ne remplit pas de telles fonctions.⁴³

⁴³ *Von Hannover c. Allemagne*, 24 juin 2004, requête n° 59320/00, par. 63, [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-66402%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-66402%22]})

Il est également significatif que la Cour ait noté que la notion de figure de la société contemporaine « par excellence » pourrait être pertinente pour un homme politique exerçant une fonction officielle, mais pas pour la princesse, compte tenu de son absence de fonctions officielles.

Dans la deuxième affaire, tranchée par une Grande Chambre⁴⁴, les photos portaient sur la façon dont la famille, y compris la princesse Caroline, s'occupait du prince régnant de Monaco, le prince Rainier III, pendant sa maladie. Dans cette affaire,⁴⁵ la Cour a énoncé un certain nombre de critères à prendre en compte pour équilibrer la liberté d'expression et la vie privée. En général, la considération principale était de savoir si la publication contribuait à une question d'intérêt public (paragraphe 109). Parmi les autres critères à considérer figuraient :

- la notoriété de la personne visée et l'objet du reportage (par. 110);
- le comportement antérieur de la personne concernée (par. 111);
- le contenu, la forme et les répercussions de la publication (par. 112); et
- les circonstances de la prise des photos (par. 113).

Dans cette affaire, la Cour européenne a confirmé la décision des tribunaux allemands d'autoriser la publication des photos, démontrant qu'elle était prête à accorder une grande latitude à des contenus qui bien que portant atteinte à la vie privée, contribueraient à un débat sur une question d'intérêt public.

L'affaire *Éditions Plon c. France*, qui portait sur la publication par le médecin de l'ancien président français François Mitterrand de données médicales sensibles, illustre jusqu'où la CEDH est prête à aller pour protéger la liberté d'expression liée aux hommes politiques. Bien que la Cour ait confirmé une injonction temporaire interdisant la publication de ces informations,, elle a estimé qu'une injonction prononcée moins d'un an plus tard n'était pas justifiée, au motif que « plus le temps passait, plus l'intérêt public du débat lié à l'histoire des deux septennats accomplis par le président Mitterrand l'emportait sur les impératifs de la protection des droits de celui-ci au regard du secret médical. ». ⁴⁶

⁴⁴ Une Grande Chambre comprend un plus grand nombre de juges, normalement 17, et ses décisions ont beaucoup plus de poids.

⁴⁵ *Von Hannover c. Allemagne* (n° 2), 7 février 2012, requêtes n° 40660/08 et 60641/08, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2240660/08%22,%2260641/08%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-109027%22%5D%7D>

⁴⁶ *Éditions Plon c. France*, 18 mai 2004, requête n° 58148/00, par. 53, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2258148/00%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-66318%22%5D%7D>

Le « droit à l'oubli »



Au cours de la dernière décennie, plusieurs juridictions ont reconnu ce que l'on appelle souvent le « droit à l'oubli ». Ce droit est analogue au « droit à l'effacement » des données en vertu de certaines lois sur la protection des données, qui permet aux moteurs de recherche commerciaux de supprimer sur demande, les liens vers certaines informations personnelles. Le principe fondamental est qu'il existe peu, voire aucun, intérêt public à certaines informations personnelles passées. En conséquence, ces informations ne devraient pas apparaître de manière visible dans les résultats de moteurs de recherche, même si elles demeurent accessibles sur le site internet d'origine.

Le droit à l'oubli a été reconnu par une décision de 2014 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁴⁷. Cette affaire concernait un citoyen espagnol, M. González, qui avait déposé une plainte auprès de l'Agence espagnole de protection des données (Agencia Española de Protección de Datos) contre un journal espagnol et Google Espagne. La plainte portait sur deux articles de 1998 parus lors d'une recherche de son nom sur Google et qui faisaient référence à une procédure judiciaire engagée contre lui pour le recouvrement de créances de sécurité sociale. M. González demandait au journal de supprimer ou de modifier ces références le concernant sur leur site web, et à Google de supprimer ou masquer ses informations personnelles afin qu'elles ne figurent pas dans les résultats de recherche. L'Agence espagnole de protection des données a refusé d'ordonner au journal de retirer ces informations. Cependant, l'Agence a estimé que Google, en tant que moteur de recherche, était soumis à la législation sur la protection des données, ce qui l'obligeait à cesser de fournir l'accès à certaines informations personnelles portant atteinte aux droits à la protection des données et à la dignité de la personne⁴⁸.

⁴⁷ *Google Spain SL et Another c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Another*, 13 mai 2014, affaire n° C-131/12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0131>

⁴⁸ *Ibid.*, par. 14-17.

Google Espagne et Google Inc. ont contesté cette décision devant les tribunaux, et la juridiction espagnole a saisi la CJUE pour statuer sur plusieurs questions relatives à cette affaire.

La CJUE a confirmé l'applicabilité du règlement sur la protection des données en vigueur à l'époque à Google, estimant que « l'affichage même de données personnelles sur une page de résultats de recherche constitue un traitement de telles données », et que les moteurs de recherche ne devraient pas pouvoir « échapper aux obligations et garanties » établies par une directive européenne sur la protection des données personnelles⁴⁹. Elle a en outre estimé que le traitement des données personnelles par un moteur de recherche était « susceptible d'affecter de manière significative les droits fondamentaux à la vie privée », notamment lorsqu'il était effectué à la suite d'une recherche sur le nom d'une personne, permettant ainsi aux chercheurs de dresser un profil détaillé de cette personne et d'accéder à une grande quantité d'informations sur sa vie privée, qui n'auraient pas été facilement accessibles sans l'aide d'un moteur de recherche.⁵⁰

La CJUE a estimé que les seuls intérêts économiques des opérateurs de moteurs de recherche ne suffisaient pas à justifier une telle atteinte à la vie privée. Elle a toutefois reconnu que le déréférencement des résultats pouvait avoir un impact sur « l'intérêt légitime » des internautes à accéder à l'information, qui devrait être mis en balance avec les droits de la personne concernée. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'en règle générale, les droits de la personne concernée l'emportent sur les intérêts des autres utilisateurs. Toutefois, le résultat de cette mise en balance dépendra de la « nature des informations en question et de leur sensibilité pour la vie privée de la personne concernée », ainsi que de « l'intérêt du public à disposer de ces informations », intérêt qui peut varier notamment en fonction du rôle joué par la personne concernée dans la vie publique.⁵¹

La CJUE a ensuite précisé que les personnes concernées peuvent demander que certaines informations les concernant ne figurent plus dans les résultats de recherche lorsque, compte tenu de toutes les circonstances, ces informations apparaissent comme étant inadéquates, non pertinentes, non actualisées ou excessives au regard des finalités du traitement effectué par l'opérateur du moteur de recherche, compte tenu de l'intérêt public à y accéder. Dans de telles circonstances, les informations doivent être dissociées des résultats du moteur de recherche.⁵²

⁴⁹ *Ibid.*, par. 57-58.

⁵⁰ *Ibid.*, par. 80.

⁵¹ *Ibid.*, par. 81.

⁵² *Ibid.*, par. 94.

La CJUE a par la suite adopté une approche relativement prudente quant à l'extension du droit à l'oubli à d'autres contextes. En 2017, la Cour a examiné une affaire italienne concernant un particulier, M. Manni, qui demandait à ce que les registres de commerce suppriment, anonymisent ou bloquent des références le liant à la liquidation d'une société dont il avait été le directeur et liquidateur⁵³. La CJUE a relevé que les données contenues dans les registres du commerce ont plusieurs utilisations légitimes, et que les tribunaux nationaux doivent évaluer, au cas par cas, si l'accès à ces informations devrait être exceptionnellement limité, en tenant compte de divers facteurs, notamment la durée écoulée depuis la dissolution de la société.⁵⁴

Le droit à l'oubli demeure un sujet controversé parmi les défenseurs de la liberté d'expression. L'ONG de défense de la liberté d'expression, ARTICLE 19, a suggéré dans sa note d'orientation de 2017 intitulée *Global Principles of Freedom of Expression and Privacy* (Principes mondiaux de la liberté d'expression et de la vie privée) que ce droit, dans la mesure où il est reconnu dans une juridiction donnée, devrait être limité au « droit des individus, en vertu de la législation sur la protection des données, de demander aux moteurs de recherche de supprimer les résultats de recherche inexacts ou obsolètes obtenus à partir d'une recherche effectuée sur la base de leur nom » (Principe 18.1). L'ONG recommande également que les demandes de déréférencement soient « soumises à l'arbitrage final des tribunaux ou d'organes juridictionnels indépendants disposant d'une expertise pertinente en matière de liberté d'expression » (Principe 18.2).

Activité 7: Jeu

Activité 8 : Lectures

Temps de lecture estimé : 9 minutes

Les défis particuliers pour la liberté d'expression : la reputation

⁵³ *Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Lecce c. Salvatore Manni*, 9 mars 2017, affaire n° C-385-15, par. 23-26,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188750&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=446798>).

⁵⁴ *Ibid.*, par. 59-60, 63.



La protection de la réputation est l'une des restrictions les plus importantes et également l'une des plus complexes à la liberté d'expression. Elle est reconnue dans tous les pays comme un domaine légitime de restriction, et les lois protégeant la réputation – sous diverses appellations telles que la diffamation, la calomnie, la diffamation et les lois de desacato – sont plus ou moins universelles (nous utilisons ici le terme « diffamation » pour désigner toute loi visant à protéger la réputation). En même temps, nombre de ces lois ont une portée excessive, parfois de manière très significative, et un pourcentage important des affaires relatives à la liberté d'expression portées devant les tribunaux internationaux concernent des contestations de lois sur la diffamation, ou de la manière dont elles ont été interprétées et appliquées.

La diffamation constitue également un sujet sérieux pour les parlementaires, y compris dans les cas où ils sont accusés d'avoir commis une diffamation. Par exemple, une série de 15 affaires impliquant des parlementaires cambodgiens (*affaire CMBD/27 et autres*, portées devant le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP) a abouti, dans certains cas, à des condamnations pénales pour diffamation⁵⁵. Un autre exemple est celui de Jean Marc Kabund, député de la République démocratique du Congo et ancien premier vice-président de l'Assemblée nationale, qui a été condamné à sept ans de réclusion pour "outrage au chef de l'Etat" et "propagation de faux bruits" après avoir prononcé un discours critique à l'égard du président de la République.⁵⁶

Une norme internationale clé en matière de diffamation concerne la question de savoir si celle-ci doit être traitée dans le cadre du droit pénal ou civil. Plusieurs autorités internationales ont affirmé que la diffamation pénale, dans son ensemble, constitue une violation du droit à la liberté d'expression. Par exemple, dans leur [Déclaration conjointe de 2002](#), les mandataires spéciaux internationaux chargés de la liberté d'expression ont déclaré : « Le délit pénale de diffamation n'est pas une restriction justifiable à la liberté d'expression ; toutes les lois pénales sur la diffamation devraient être abrogées et remplacées, le cas échéant, par des lois civiles sur la

⁵⁵ Décision adoptée par consensus par le Conseil directeur de l'UIP à sa 201e session (Saint-Pétersbourg, 18 octobre 2017), (anglais) <http://archive.ipu.org/hr-e/199/cmbd27.pdf>

Décision adoptée par consensus par le Conseil directeur de l'UIP à sa 201ème session (Saint-Pétersbourg, 18 octobre 2017) en français : <http://archive.ipu.org/hr-e/199/cmbd27.pdf>

⁵⁶ Décision adoptée par consensus par le Conseil directeur de l'UIP à sa 212e session (Luanda, 27 octobre 2023), p.28, <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ipu.org/fr/file/17906/download&ved=2ahUKewinxqSy1LGIAXfRaQEHfrCJN4QFnoECBYQAAQ&usg=AOvVaw2YT5QGD9Y16B5eDU9ZW0Bz>

diffamation. »⁵⁷ D'autres déclarations ont indiqué qu'à tout le moins, les sanctions pénales pour diffamation ne sont pas légitimes. Par exemple, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a déclaré au [paragraphe 47 de l'Observation générale n° 34](#) : « Les États parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et, dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée. » Essentiellement, les lois sur la diffamation criminelle ne satisfont pas au critère de « nécessité » du test en trois parties pour les restrictions à la liberté d'expression, puisque des mesures moins intrusives, à savoir les lois civiles sur la diffamation, sont suffisantes pour protéger la réputation.

Malgré les déclarations internationales mettant en garde contre la diffamation pénale, l'UNESCO a enregistré qu'en 2021, au moins 160 États membres de l'UNESCO (c'est-à-dire la majorité) disposent encore de lois pénales sur la diffamation, avec des fréquences d'application variables.⁵⁸ Cependant, plusieurs pays ont abrogé les lois pénales générales sur la diffamation et d'autres ont supprimé la possibilité d'emprisonnement comme sanction pour diffamation. Un rapport de l'UNESCO de 2022 présente la répartition régionale suivante des États membres de l'UNESCO ayant partiellement ou totalement dépénalisé la diffamation : 12 (Afrique), 0 (États arabes), 7 (Asie et Pacifique), 14 (Europe centrale et orientale), 18 (Amérique latine et Caraïbes) et 6 (Europe occidentale et Amérique du Nord). Il est préoccupant de constater que la tendance progressive vers la dépénalisation ralentit, tandis que l'utilisation des dispositions pénales sur la diffamation pour restreindre l'expression en ligne est en augmentation.⁵⁹

Une autre norme internationale essentielle stipule que les personnalités publiques, et en particulier les hommes politiques, doivent tolérer un degré de critique plus élevé que les citoyens ordinaires. En d'autres termes, les lois sur la diffamation doivent reconnaître, soit explicitement, soit dans la manière dont elles sont appliquées par les tribunaux, que l'intérêt public à la critique ouverte des personnalités publiques doit être protégé. Les personnalités publiques doivent également comprendre qu'elles seront sujettes à la critique et à une surveillance et l'accepter lorsqu'elles assument leurs fonctions politiques. Cette exigence s'applique particulièrement aux parlementaires, qui ont choisi de représenter leurs électeurs et d'exercer le pouvoir public, et doivent donc être ouverts au débat public critique. Différents pays mettent cette règle en pratique de différentes manières. Les lois offrant une protection spéciale contre la critique aux hauts

⁵⁷ Adopté le 10 décembre 2002, (anglais) <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/39838.pdf>.

Aussi mentionné p. 44 :

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ipu.org/file/5468/download&ved=2ahUKEwi1k5mQ2rGIAxXYU6QEHWOOO-0QFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw1ymvrl31Sspplkv7puVMv->

⁵⁸ Rosario Soraide, *L« utilisation abusive » du système judiciaire pour attaquer la liberté d'expression : tendances, défis et réponses* (2022, UNESCO), p. 8, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832_fre

⁵⁹ *Ibid.*, p. 8, 10 et 11.

responsables politiques et/ou fonctionnaires, y compris le chef d'État, vont à l'encontre de cette règle et ne sont pas légitimes.

Protection spéciale pour les discours d'intérêt public

Au paragraphe 47 de [l'Observation générale n° 34](#), qui porte sur les lois relatives à la diffamation, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a souligné la nécessité d'une protection spéciale pour les discours d'intérêt public : « Dans tous les cas, un intérêt public dans la question objet de la critique devrait être reconnu comme un argument en défense. » [La Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique](#) de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a davantage mis l'accent sur les personnalités publiques, en précisant, dans le principe 21(b) : « Les personnages publics sont tenus de tolérer plus de critiques » C'est également l'approche adoptée dans le principe 11 de la [Déclaration interaméricaine de principes sur la liberté d'expression](#) : « Les fonctionnaires publics sont sujets à une surveillance plus approfondie de la part de la société. »

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a également clairement indiqué que les personnalités publiques doivent faire preuve d'une plus grande tolérance à l'égard des critiques que les citoyens ordinaires :

Ainsi, la Cour a souligné que, dans une société démocratique, les personnes qui influencent des questions d'intérêt public sont plus exposées à la surveillance et à la critique du public. Ce seuil de protection différent s'explique par le fait que leurs activités sortent du domaine privé pour entrer dans la sphère du débat public et, par conséquent, elles se sont volontairement exposées à une surveillance plus rigoureuse. Cela ne signifie en aucun cas que l'honneur des personnes participant à des affaires d'intérêt public ne doit pas être juridiquement protégé, mais cette protection doit être conforme aux principes du pluralisme démocratique.⁶⁰

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté une approche similaire :

La Cour estime que la liberté d'expression dans une société démocratique doit faire l'objet d'un degré moindre d'interférence lorsqu'elle s'exerce dans le cadre de débats publics concernant des personnalités du domaine public. Par conséquent, comme la Commission l'a indiqué, « ceux qui assument des rôles publics de premier plan doivent nécessairement être prêts à faire face à des critiques plus

⁶⁰ *Baraona Bray c. Chili*, 24 novembre 2022 (Exceptions préliminaires, Fond, Réparations et Frais), par. 111, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_481_ing.pdf.

importantes que celles que peuvent subir de simples citoyens, autrement tout débat public ne serait plus possible»⁶¹

La CEDH a souvent affirmé qu'il existe une large marge de manœuvre pour critiquer les hommes politiques, y compris dans sa première affaire relative à la diffamation :

Partant, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier: à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance.⁶²

L'espace de critique du gouvernement est encore plus large :

Les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier, ou même d'un homme politique. Dans un système démocratique, ses actions ou omissions doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de la presse et de l'opinion publique.⁶³

Dans la même affaire, la Cour a souligné l'importance de la liberté d'expression des représentants élus :

Précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition, tel le requérant, commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts..⁶⁴

Un large champ de critique s'applique également aux fonctionnaires « Les limites de la critique admissible sont, comme pour les hommes politiques, plus larges pour les fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles que pour les simples

⁶¹ *Konaté c. Burkina Faso*, Arrêt (fond) du 5 décembre 2014, Requête n° 004/2013, par. 155, <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>.

⁶² *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, requête n° 9815/82, par. 42, <https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:%22FRE%22,%22appno%22:%229815/82%22,%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-62081%22}>

⁶³ *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, requête n° 11798/85, par. 46, <https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:%22FRE%22,%22appno%22:%2211798/85%22,%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-62328%22}>

⁶⁴ *Ibid.*, par. 42.

particuliers.⁶⁵» Cela ne se limite pas au débat politique mais englobe également le débat sur toute question d'intérêt public, la Cour précisant qu'il n'y a « aucun motif » de faire une distinction entre les questions politiques et les autres questions d'intérêt public.⁶⁶

Les grandes entreprises doivent également faire preuve d'un haut degré de tolérance à l'égard des critiques :

[...] les grandes entreprises s'exposent inévitablement et sciemment à un examen attentif de leurs actes et, de même que pour les hommes et les femmes d'affaires qui les dirigent, les limites de la critique admissible sont plus larges en ce qui les concerne.⁶⁷

Il n'entre pas dans le cadre de ce cours d'examiner en détail tous les aspects du droit de la diffamation. Cependant, deux déclarations offrent une bonne compréhension de certaines protections essentielles qui devraient être intégrées à ces lois pour assurer un équilibre adéquat entre la protection de la réputation et le respect du droit à la liberté d'expression. La première est le paragraphe 47 de [l'Observation générale n° 34](#), qui stipule :

Les lois sur la diffamation doivent être conçues avec soin de façon à garantir qu'elles répondent au critère de nécessité énoncé au paragraphe 3 et qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression. Toutes ces lois, en particulier les lois pénales sur la diffamation, devraient **prévoir des moyens de défense tels que l'exception de vérité** et ne devraient pas être appliquées dans le cas de formes d'expression qui ne sont pas, de par leur nature, susceptibles d'être vérifiées. À tout le moins dans le cas des commentaires au sujet de figures publiques, il faudrait veiller à éviter de considérer comme une infraction pénale ou de rendre d'une autre manière contraires à la loi les déclarations fausses qui ont été publiées à tort, mais sans malveillance. Dans tous les cas, **un intérêt public dans la question objet de la critique devrait être reconnu comme un argument en défense**. Les États parties devraient veiller à **éviter les mesures et les peines excessivement punitives**. Le cas échéant, les États parties devraient mettre des limites raisonnables à l'obligation pour le défendeur de rembourser à la partie qui a gagné le procès les frais de justice.

⁶⁵ Thomas c. Luxembourg, 29 mars 2001, requête n° 38432/97, par. 47, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2238432/97%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-63917%22%5D%7D>

⁶⁶ *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 64, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57795%22%5D%7D>.

⁶⁷ *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 15 février 2005, requête n° 68416/01, par. 94, <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22itemid%22:%5B%22001-68224%22%5D%7D>.

Cela met en évidence deux moyens de défense clés, à savoir la vérité et les déclarations sur des questions d'intérêt public, ainsi que l'idée que les sanctions pour diffamation ne doivent pas être excessives.

Une déclaration encore plus claire des normes appropriées pour les lois sur la diffamation se trouve dans la [Déclaration conjointe de 2000](#) des mandataires spéciaux internationaux :

Les lois sur la diffamation doivent, a minima, se conformer aux règles suivantes:

- il convient d'envisager l'abrogation des lois pénales sur la diffamation pour les remplacer par des lois civiles dans le respect des normes internationales pertinentes ;
- les Etats, propos d'objets comme des drapeaux ou d'autres symboles, les organismes gouvernementaux et les autorités publiques ne doivent pas être autorisés à intenter des actions en diffamation ;
- les lois sur la diffamation doivent mettre en évidence l'importance d'un débat transparent sur les questions d'intérêt public et exiger des personnalités publiques qu'elles acceptent un degré de critique plus élevé que les citoyens individuels ; en particulier, les lois prévoyant une protection spéciale des personnalités publiques, comme les lois dites de *desacato*, doivent être abrogées ;
- il incombe au plaignant d'apporter la preuve du caractère erroné d'une déclaration de fait sur une question d'intérêt public ;
- nul ne saurait être puni au titre d'une loi sur la diffamation pour l'expression d'une opinion ;
- dans le cas d'une déclaration sur une question d'intérêt public, la démonstration que sa publication était raisonnable en toutes circonstances doit être reconnue comme un argument en défense ; et
- les sanctions civiles pour diffamation ne doivent pas être excessives au point d'exercer un effet paralysant sur l'exercice de la liberté d'expression ; elles doivent être conçues dans le but de restaurer la réputation d'autrui et non de dédommager le plaignant ou de punir le prévenu ; en particulier, les compensations pécuniaires doivent être strictement proportionnelles au préjudice réel et la loi doit privilégier un éventail de réparations non pécuniaires. ⁶⁸

Activité 9 : Lectures

Temps de lecture estimé : 17 minutes

Défis spécifiques pour la liberté d'expression : l'égalité, les discours de haine et la religion

⁶⁸ Adopté le 30 novembre 2000, (anglais) <https://www.osce.org/files/f/documents/c/b/40190.pdf>.



En général, le droit international, et plus précisément l'article 19 du PIDCP, permet aux États de restreindre la liberté d'expression pour protéger certains intérêts publics ou privés, tels que les droits et la réputation d'autrui et l'ordre public, mais ne les oblige pas à le faire. Il existe deux principales exceptions à cela, à savoir les exigences, énoncées à l'article 20 du PIDCP, d'interdire la propagande en faveur de la guerre et les discours de haine. La première exception est sans

doute due au fait que le PIDCP a été adopté relativement récemment après les horreurs de la Seconde Guerre mondiale. La seconde, en revanche, découle de l'importance du respect de l'égalité et de la dignité de tous les êtres humains. Plus précisément, l'article 20(2) du PIDCP stipule : « Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi. »

Cela est généralement compris comme incluant plusieurs éléments différents, à savoir :

1. Le terme « appel » implique une intention, ce qui signifie que la responsabilité est liée à la volonté du locuteur d'inciter à la haine
2. Le propos doit inciter à la haine sur la base de l'un des motifs énoncés, à savoir la nationalité, la race ou la religion. Dans ce domaine, les législations nationales vont souvent nettement plus loin en interdisant aussi l'incitation à la haine pour d'autres motifs, tels que l'appartenance ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, etc.
3. Le propos doit inciter autrui à la haine. Il ressort de la jurisprudence que ce point nécessite l'établissement d'un lien étroit entre les propos en question et le résultat. Une vague tendance ou un risque général de promotion de la haine ne suffisent pas, il faut une probabilité forte et directe de survenance de la haine.
4. Le propos doit inciter soit à la discrimination, soit à l'hostilité ou à la violence. Deux de ces trois effets – la discrimination et la violence – sont des actes spécifiques (la discrimination, qui est généralement définie dans le droit national, englobe souvent le déni de services ou d'avantages à une catégorie de citoyens). Le troisième – l'hostilité – est un état d'esprit et, en tant que tel est plus difficile à observer et à contrôler. Il est cependant clair qu'il s'agit d'une émotion forte, qui va au-delà des préjugés ou des stéréotypes. Il est probable que l'emploi du mot « hostilité » s'explique par le souci d'éviter de répéter le terme « haine », mais qu'une émotion similaire est visée.
5. Le plus souvent il a été considéré que l'expression « interdit par la loi » indiquait une interdiction de droit pénal. Des mesures législatives d'ordre civil et administratif doivent néanmoins aussi être considérées en la matière sous la forme, par exemple, des codes de conduite des sociétés de télédiffusion ou du droit d'intenter une action civile en cas de préjudice dû à un discours de haine.

Bien que les restrictions à la liberté d'expression pour lutter contre les discours de haine réels poursuivent l'intérêt légitime de protéger les droits des autres, elles doivent néanmoins répondre

aux deux autres parties du test en trois parties en ce qui concerne les restrictions à la liberté d'expression, à savoir qu'elles soient prévues par la loi et qu'elles soient nécessaires.

Des normes plus détaillées concernant les discours de haine peuvent être extraites de la jurisprudence de divers tribunaux et autres organes de contrôle. La [Déclaration conjointe sur le racisme et les médias](#) adoptée en 2001 par les rapporteurs spéciaux des Nations Unies et de l'Organisation des Etats américains sur la liberté d'expression offre un bon résumé des normes que les lois sur la diffamation doivent respecter :

- nul ne devrait être sanctionné pour avoir tenu des propos qui sont vrais ;
- nul ne devrait être sanctionné pour avoir diffusé des déclarations incitant à la haine s'il n'a pas été démontré qu'il l'a fait dans l'intention d'inciter à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence;
- le droit des journalistes de décider de la meilleure manière de communiquer des informations et des idées au public devrait être respecté, en particulier lorsque celles-ci portent sur le racisme et l'intolérance ;
- nul ne devrait faire l'objet d'une censure préalable ; et
- l'imposition de sanctions par un tribunal doit se faire en stricte conformité avec le principe de proportionnalité.⁶⁹

Il est également clair que les lois qui interdisent de façons générale les déclarations sur des événements historiques, comme les lois sur le négationisme de l'holocauste, par exemple, imposent une restriction de la liberté d'expression très difficile à justifier. Comme l'a déclaré le Comité des droits de l'homme des Nations Unies au paragraphe 49 de [l'Observation générale n° 34](#) :

Les lois qui criminalisent l'expression d'opinions concernant des faits historiques sont incompatibles avec les obligations que le Pacte impose aux Etats parties en ce qui concerne le respect de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression. Le Pacte ne permet pas les interdictions générales de l'expression d'une opinion erronée ou d'une interprétation incorrecte d'événements du passé.

Ces principes impliquent donc qu'un discours raciste, aussi répréhensible soit-il, ne devrait pas nécessairement engager la responsabilité légale du locuteur. Ce n'est que lorsque les propos remplissent les conditions énoncées plus haut qu'ils doivent être interdits en tant que discours de haine, sans préjudice toutefois des réglementations telles que les codes de conduite des médias qui posent souvent des normes plus strictes.

Cependant, lorsque les discours de haine sont perpétrés par des personnalités publiques influentes, ils peuvent être particulièrement nuisibles et plus susceptibles d'inciter à la haine, à la discrimination ou à la violence. Les personnalités publiques disposent généralement d'une audience plus large que la moyenne et leurs propos sont souvent plus influents. Ce point a été souligné dans le [Plan d'action de Rabat sur l'interdiction de l'incitation à la haine nationale, raciale](#)

⁶⁹ Adopté le 27 février 2001, (anglais) <https://www.osce.org/files/f/documents/f/1/40120.pdf>.

[ou religieuse](#) qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, adopté en 2012 sous les auspices des Nations Unies après un long processus de consultation avec des experts de différentes régions du monde ⁷⁰. Le Plan d'action de Rabat fournit des orientations sur l'application des dispositions pénales relatives aux discours de haine et mentionne la position et le statut de l'orateur comme un facteur à prendre en compte. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a également considéré la position ou le statut d'un orateur dans la société, ainsi que le public auquel le discours est adressé, comme un facteur pertinent pour déterminer si une conduite peut être qualifiée d'infraction pénale ⁷¹. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a adopté un raisonnement similaire. Par exemple, la Cour a estimé qu'une amende imposée à un célèbre footballeur qui avait incité une foule à chanter un slogan raciste constituait une restriction nécessaire et autrement légitime à la liberté d'expression, car le joueur aurait dû être conscient de l'impact potentiellement nuisible de son comportement compte tenu de sa célébrité et de son statut de modèle. ⁷²

Parmi les juridictions internationales des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a le plus souvent examiné la question des discours de haine. La Grande Chambre de la Cour a souligné que les politiciens ont des responsabilités particulières, en raison de leurs rôles en tant que leaders sociaux, pour éviter de favoriser l'intolérance et défendre les valeurs démocratiques. ⁷³ Cependant, la Cour a également mis en avant le haut degré de protection accordé aux discours politiques et a parfois estimé que les sanctions imposées par les tribunaux nationaux à des personnalités politiques pour des motifs de discours de haine constituaient une violation de la liberté d'expression. Voici deux exemples illustrant comment la Cour a abordé la question des politiciens condamnés en vertu des dispositions relatives aux discours de haine, aboutissant à deux conclusions différentes.

La Cour européenne des droits de l'homme sur les discours de haine

Féret v. Belgium: Un homme politique belge était le rédacteur en chef des publications de son parti. Son parti distribuait des publications anti-immigrés qui contenaient des slogans xénophobes et prônaient des politiques discriminatoires. Après avoir levé son immunité parlementaire, les tribunaux belges l'ont reconnu coupable d'incitation à la discrimination

⁷⁰ Adopté le 5 octobre 2012, <https://undocs.org/A/HRC/22/17/Add.4>.

⁷¹ Recommandation générale n° 35 : Lutte contre les discours de haine raciale, 26 septembre 2013, par. 15, <https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=CERD%2FC%2FGC%2F35&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

⁷² *Šimunić c. Croatie*, 22 janvier 2019, requête n° 20373/17, par. 45, <https://bit.ly/3EfoZtH>.

⁷³ *Sánchez c. France*, 14 mai 2023, Requête n° 45581/15, par. 150, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-224958%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-224958%22]})

ou à la haine et lui ont infligé une peine de travaux d'intérêt général, une interdiction d'être élu au Parlement pendant dix ans, et l'ont condamné à verser une somme d'un euro aux parties civiles dans l'affaire ⁷⁴. Les tribunaux belges ont également prévu une peine de dix mois de prison, mais seulement s'il ne remplissait pas les autres parties de sa peine.⁷⁵

La CEDH a estimé que la Belgique n'avait pas violé la liberté d'expression de l'homme politique et avait satisfait aux trois parties du test en trois parties. La Cour a souligné que la liberté de parole politique était d'une importance capitale dans une société démocratique, mais a également noté que le fait d'être parlementaire ne protégeait pas l'individu de la responsabilité liée à la diffusion de discours de haine. En période électorale, si un débat politique ouvert était particulièrement important, il existait en même temps un risque accru que des slogans basés sur des stéréotypes soient privilégiés par rapport à des arguments raisonnables et que le langage raciste et xénophobe ait plus d'impact. La Cour, après avoir examiné les tracts en question, a déterminé qu'ils incitaient clairement à la haine raciale et a également estimé que la sanction imposée n'était pas disproportionnée.⁷⁶

Erbakan c. Turquie : Les tribunaux turcs ont condamné un ancien Premier ministre à un an de prison et à une amende pour incitation à la haine ou à l'hostilité pour un discours qu'il avait prononcé, ainsi qu'à la perte de certains droits civils et politiques, comme le droit de fonder une association ou d'être élu au parlement. Sa condamnation était fondée sur des allégations selon lesquelles son discours établissait une distinction entre les non-croyants et les croyants et présentait d'autres partis politiques comme étant opposés à Dieu.⁷⁷

La CEDH a statué que la condamnation constituait une restriction inutile au droit de M. Erbakan à la liberté d'expression. Contrairement à l'affaire *Féret* mentionnée ci-dessus, où les tracts avaient clairement incité à la haine raciale, la Turquie n'avait pas démontré que le discours avait ou aurait probablement entraîné un danger imminent ou un risque présent. En outre, la lourde peine infligée dans cette affaire à un homme politique connu a été jugée disproportionnée, compte tenu notamment de l'effet dissuasif qu'une telle peine aurait et de l'intérêt de maintenir un débat politique libre dans une société démocratique.⁷⁸

⁷⁴ *Féret c. Belgique*, 16 juillet 2009, requête n° 15615/07, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93626>,

⁷⁵ Il s'agit d'une peine dite « subsidiaire » en droit belge.

⁷⁶ *Ibid.*, par. 76-80.

⁷⁷ 6 juillet 2006, requête n° 59405/00, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76232>.

⁷⁸ *Ibid.*, par. 68, 70.

Dans un cas, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a jugé que le Danemark avait violé ses obligations au titre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale lorsque le procureur et la police ont refusé d'ouvrir une enquête sur l'application des dispositions relatives aux discours de haine concernant des propos haineux présumés tenus par un député⁷⁹. Néanmoins, les autorités qui ont agi avec diligence pour enquêter et poursuivre des individus en vertu des dispositions sur le discours de haine ne peuvent pas être tenues responsables d'une déclaration d'innocence après un procès équitable. Cela a été clairement établi dans une décision du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, où le Comité a conclu que l'article 20, paragraphe 2, n'impose pas aux États l'obligation de garantir qu'une personne poursuivie pour incitation à la discrimination, l'hostilité ou la violence « sera invariablement reconnue coupable par un tribunal indépendant et impartial »⁸⁰. L'affaire en question concernait un homme politique néerlandais connu pour ses opinions anti-immigration qui avait été acquitté des charges de discours de haine à l'issue d'un procès au cours duquel la Cour a rendu un jugement détaillé évaluant ses déclarations.

La portée limitée des restrictions aux discours de haine en vertu du droit international ne signifie pas que les discours racistes ou biaisés sont socialement ou moralement acceptables. En outre, les parlementaires, en tant que leaders de la société, ont une obligation morale particulière non seulement d'éviter de tenir des propos racistes, mais aussi de promouvoir la compréhension interculturelle. [Les Principes de Camden sur la liberté d'expression et l'égalité](#), issus d'une discussion entre experts sur les normes internationales en matière de liberté d'expression et d'égalité, indiquent :

Les politiciens et autres acteurs prépondérants de la société doivent éviter de faire des déclarations susceptibles d'encourager la discrimination ou de remettre en cause l'égalité, et doivent tirer profit de leurs positions pour promouvoir la compréhension entre les cultures, y compris en contestant, lorsque cela est approprié, des déclarations ou des comportements discriminatoires.⁸¹

Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a reconnu que le discours politique était hautement protégé, notant dans sa Recommandation générale 35 :

[...] l'expression d'idées et d'opinions dans le cadre de débats universitaires, d'engagement politique ou d'activité analogue, et sans incitation à la haine, au mépris, à la violence ou à

⁷⁹ *Gelle c. Danemark*, 6 mars 2006, Communication n° CERD/C/68/D/34/2004, par. 7.4-7.6, <https://juris.ohchr.org/casedetails/1737/en-US>.

⁸⁰ *Rabbae c. Pays-Bas*, 14 juillet 2016, communication n° 2124/2011, par. 10.7, <https://undocs.org/CCPR/C/117/D/2124/2011>.

⁸¹ ARTICLE 19, avril 2009. Principe 10.1, <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/principes-de-camden-sur-la-liberte-d-expression-et-l-egalite.pdf>

la discrimination, devrait être considérée comme l'exercice légitime du droit à la liberté d'expression, même lorsque de telles idées prêtent à controverse.⁸²

Toutefois, dans la même recommandation générale, le Comité a souligné l'importance fondamentale du rejet par les agents publics des discours de haine pour favoriser la tolérance dans la société :

Le rejet catégorique des discours de haine par les hauts responsables et la condamnation des idées haineuses exprimées contribuent grandement à promouvoir une culture de la tolérance et du respect. Parallèlement aux méthodes éducatives, il est tout aussi utile de favoriser le dialogue interculturel par une culture du débat public et des instruments de dialogue institutionnels, et de promouvoir l'égalité des chances dans tous les domaines de la société; il conviendrait d'encourager vigoureusement toute action dans ce sens.⁸³

Pour cela, le Comité a recommandé dans sa [Recommandation générale 30 sur la discrimination à l'égard des non-ressortissants](#) que les États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale :

Prendre des mesures énergiques pour combattre toute tendance à viser, stigmatiser, stéréotyper ou caractériser par leur profil les membres de groupes de population «non ressortissants» sur la base de la race, la couleur, l'ascendance et l'origine nationale ou ethnique, en particulier de la part des politiciens, des responsables, des éducateurs et des médias, sur Internet, dans d'autres réseaux de communication électroniques et dans la société en général.⁸⁴

De même, les paragraphes quatre et cinq de la [résolution 2275 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, intitulée « *Rôle et les responsabilités des dirigeants politiques dans la lutte contre le discours de haine et l'intolérance* », énoncent les obligations morales des parlementaires en matière de promotion de la tolérance :

L'Assemblée considère que le moyen le plus efficace de prévenir le discours de haine est de renforcer l'adhésion aux principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, et de promouvoir un modèle de société qui accueille la diversité et respecte la dignité humaine. Les femmes et les hommes politiques, comme d'autres personnalités publiques, ont un rôle essentiel à jouer dans ce processus. Ils jouissent d'un statut et d'une visibilité qui leur permettent d'influencer un vaste public et de définir, dans une large mesure, les thèmes et la tonalité du discours public.

⁸² Recommandation générale n° 35 : Lutte contre les discours de haine raciste, 26 septembre 2013, par. 25, <https://undocs.org/CERD/C/GC/35>.

⁸³ *Ibid.*, par. 37.

⁸⁴ 1er octobre 2004, par. 12, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CERD_Recommandation_Generale_30_FR.pdf

De fait, les femmes et les hommes politiques ont à la fois l'obligation politique et la responsabilité morale de n'utiliser ni propos haineux ni vocabulaire stigmatisant, et de condamner immédiatement et clairement leur utilisation par autrui, car leur silence peut être interprété comme une approbation ou un soutien. La protection renforcée de la liberté d'expression dont ils jouissent augmente d'autant leur responsabilité dans ce domaine.

La Résolution encourage également les partis politiques à s'auto-réguler en adoptant des chartes et des statuts, qui, selon elle, sont « particulièrement efficaces et ont plus de chances d'être respectés, en raison de leur nature volontaire » (paragraphe 7). [La Charte des partis politiques européens pour une société non-raciste et inclusive](#),⁸⁵ approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, énonce les engagements recommandés suivants auxquels les partis devraient souscrire pour aborder le discours de haine et promouvoir la tolérance :

- Défendre les droits humains et les principes démocratiques fondamentaux et rejeter toutes les formes de racisme et d'intolérance, les discours de haine, l'incitation à la haine raciale et le harcèlement ;
- Prendre position de manière ouverte, ferme et proactive contre le racisme, la xénophobie, la haine et l'intolérance, quels qu'en soient les motifs et les manifestations ;
- Refuser d'afficher, de publier ou de faire publier, de distribuer ou d'approuver de quelque manière que ce soit, dont en ligne, des points de vue et des positions qui préconisent, promettent ou incitent, ou dont on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils préconisent, promettent ou incitent, sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes, ainsi que tout harcèlement, insulte, stéréotype négatif, stigmatisation ou menace à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes et la justification de tous les types d'expression précédents, sur la base de la «race», de la couleur, de l'ascendance, de l'origine nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, de l'origine sociale et d'autres caractéristiques ou statuts personnels, à traiter fermement le discours de haine et tout sentiment ou comportement haineux dans nos propres rangs et à s'engager dans des contre-discours et des discours alternatifs;
- Traiter de manière responsable et équitable les sujets sensibles relatifs à ces groupes ; éviter les stéréotypes négatifs et la stigmatisation ;
- S'abstenir de toute forme d'alliance ou de coopération politique à tous les niveaux avec tout parti politique qui incite aux préjugés raciaux ou ethniques et à la haine raciale;
- S'efforcer d'obtenir une représentation équitable des groupes représentés à tous les niveaux de nos partis politiques, avec une responsabilité particulière pour la

⁸⁵ AS/Ega/Inf (2022) 28,

<https://assembly.coe.int/LifeRay/EGA/NoHate/CharterPoliticalNonRacistInclusiveSociety-EGA-Inf-2022-08-FR.pdf> approuvée par l'Assemblée parlementaire dans la résolution 2443 (2022), adoptée le 20 juin 2022, par. 8.1, <https://pace.coe.int/fr/files/30121/html>

direction du parti de stimuler et de soutenir le recrutement de candidats-e-s issues de ces groupes pour des fonctions politiques ainsi que pour l'adhésion,

De nombreux pays maintiennent encore certaines formes de lois sur le blasphème, et pendant longtemps, ce type de règle était considéré comme une restriction légitime de la liberté d'expression. Cependant, il est maintenant clair que, bien que chacun ait le droit de pratiquer la religion de son choix, ce droit ne permet pas d'interdire aux autres de discuter, même de manière stricte, de cette religion. Le droit à la liberté d'expression protège même les discours offensants ; le simple fait que certaines personnes puissent être offensées ou contrariées par un discours ne suffit pas pour justifier l'interdiction de ce discours.

Cette norme ressort clairement du paragraphe 48 de [l'Observation générale n° 34](#) :

Les interdictions des manifestations de manque de respect à l'égard d'une religion ou d'un autre système de croyance, y compris les lois sur le blasphème, sont incompatibles avec le Pacte, sauf dans les circonstances spécifiques envisagées au paragraphe 2 de l'article 20 du Pacte. Ces interdictions doivent en outre respecter les conditions strictes contenues au paragraphe 3 de l'article 19, et les articles 2, 5, 17, 18 et 26. Ainsi, par exemple, il ne serait pas acceptable que ces lois établissent une discrimination en faveur ou à l'encontre d'une ou de certaines religions ou d'un ou de certains systèmes de croyance ou de leurs adeptes, ou des croyants par rapport aux non-croyants. Il ne serait pas non plus acceptable que ces interdictions servent à empêcher ou à réprimer la critique des dirigeants religieux ou le commentaire de la doctrine religieuse et des dogmes d'une foi.

Le sens de la première phrase est que, bien qu'il soit légitime d'interdire l'incitation à la haine contre des individus en raison de leur religion (comme le prévoit l'article 20(2) du PIDCP), il n'est pas légitime d'interdire la critique d'une religion en soi. En d'autres termes, il y a une différence entre la critique d'une idée (la religion) et les attaques contre des personnes (les adeptes d'une religion particulière) sur la base de leurs croyances religieuses. Ce point est exprimé encore plus clairement dans le [Plan d'action de Rabat](#), dont le paragraphe 25 stipule : « Les États possédant de lois sur le blasphème doivent les abroger, car de telles lois ont pour résultat d'étouffer la jouissance de la liberté de religion ou de croyance ainsi que les échanges et les débats ouverts sur la religion. »

Au-delà de la question des discours de haine, les personnalités politiques ne devraient pas non plus abuser de leurs plateformes pour exercer des pressions sur les individus afin qu'ils ne participent pas aux débats publics, notamment dans des contextes de tensions sociales, comme l'a souligné la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire suivante.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme sur la responsabilité des fonctionnaires d'éviter les discours de harcèlement

Dans l'affaire *Ríos c. Venezuela*,⁸⁶ la Cour interaméricaine des droits de l'homme a examiné une plainte déposée contre le Venezuela par plusieurs employés de Radio Caracas Televisión (RCTV). Entre 2001 et 2005, au cours d'une période de fortes tensions politiques, des personnes affiliées à RCTV avaient été victimes d'une série d'agressions physiques et verbales. Les représentants de l'État avaient notamment fait référence à RCTV en utilisant un langage incendiaire, les qualifiant notamment de « cavaliers de l'Apocalypse », de « fascistes », de « menteurs, pervers, immoraux, rebelles et terroristes » (paragraphe 115).

Dans le cadre de son raisonnement, la Cour a fait les observations suivantes concernant les responsabilités des autorités étatiques en matière de discours public :

Dans une société démocratique, il n'est pas seulement légitime, mais parfois nécessaire pour les autorités étatiques de faire des déclarations concernant des questions d'intérêt public. Cependant, lorsqu'elles le font, elles sont soumises à certaines limitations, car elles doivent vérifier de manière raisonnable, mais pas nécessairement exhaustive, les faits sur lesquels elles fondent leurs opinions. Elles doivent faire preuve d'une diligence même plus grande que celle des particuliers en raison de leur haute investiture, de l'ampleur et des effets possibles de leurs expressions sur certains secteurs de la population, et pour éviter que les citoyens et autres personnes intéressées ne reçoivent une version manipulée des faits spécifiques. De plus, en tant que fonctionnaires publics, elles ont un rôle de garant des droits fondamentaux des personnes et, par conséquent, leurs déclarations ne peuvent ignorer ces droits ou constituer des formes d'interférence directe ou indirecte, ou de pression nuisible sur les droits de ceux qui cherchent à contribuer à la délibération publique par l'expression et la diffusion de leurs pensées. Ce devoir de soin particulier est d'autant plus vrai dans les situations de conflit social accru, d'altérations de l'ordre public ou de polarisation sociale ou politique, précisément en raison des risques qu'elles peuvent impliquer pour certaines personnes ou groupes à un moment donné (par. 139).

La Cour a noté que, dans le contexte de cette affaire, la réponse appropriée pour éviter des interprétations « erronées » des discours politiques aurait été de condamner publiquement les actes d'agression contre les journalistes (par. 140 et 142). Bien que la Cour n'ait pas estimé que les déclarations et discours en question « autorisaient, incitaient, instruisaient ou ordonnaient, ou promouvaient des actes d'agression ou de violence » (par. 144), ceux-ci avaient néanmoins accru la vulnérabilité des employés de RCTV (par.

145). La Cour a considéré que, dans une situation où ces individus étaient réellement vulnérables, fait connu des autorités étatiques, « certains contenus des déclarations mentionnées ne sont pas compatibles avec l'obligation de l'État de garantir les droits de ces personnes à l'intégrité personnelle et à la liberté de chercher, recevoir et diffuser des informations » (par. 149).

La Cour a également considéré que la plupart des enquêtes sur les abus n'avaient pas été menées de manière efficace (par. 331). Divers incidents d'« obstruction, de gêne et d'intimidation dans l'exercice des tâches journalistiques » des victimes, conjugués au manque de diligence dans les enquêtes et dans le contexte des déclarations antagonistes des autorités étatiques, ont conduit la Cour à conclure que l'État avait failli à garantir les droits à la liberté d'expression et à un traitement humain (par. 334).

Activité 10 : Vidéo

[[Vidéo](#) de l'UNESCO sur le Plan d'action de Rabat concernant l'interdiction de l'incitation à la haine]

Les limites légitimes à la liberté d'expression : Le Plan d'Action de Rabat sur l'interdiction de l'incitation à la haine. La liberté d'expression est un droit fondamental, indispensable dans une société démocratique. Ce droit est inscrit à la fois dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans l'Article 19 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP), qui accorde à chacun le droit à la liberté d'expression, sans frontières et par tout média de son choix.

Cependant, la liberté d'expression n'est pas un droit absolu et peut être légalement restreinte selon certains principes et conditions. Outre les limitations et garanties incluses dans l'Article 19, l'Article 20 du PIDCP précise que certains types de discours doivent être interdits par la loi, tels que la propagande en faveur de la guerre et l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse qui incite à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence. L'incitation à la haine est un exemple de discours non protégé. Mais comment déterminer quand un discours devient une incitation à la haine et, par conséquent, est illégal ? Le Plan d'Action de Rabat des Nations Unies fournit un ensemble complet de critères pour que les États traitent cette question, en traçant une démarcation entre la liberté d'expression et l'incitation à la haine et à la violence. Coordonné par le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme et adopté en octobre 2012, le Plan d'Action de Rabat propose un seuil en six parties pour que les tribunaux testent si un discours peut être interdit ou sanctionné. Ce seuil est mesuré par :

1) Le contexte de l'incitation à la haine : évalue si un discours est susceptible d'inciter à la

discrimination, à l'hostilité ou à la violence contre un groupe ciblé, en prenant en compte l'intention et/ou la causalité.

- 2) La position ou le statut de l'auteur dans la société considère le contexte du discours en relation avec le public cible.
- 3) L'intention du discours fait la distinction entre l'incitation ou la promotion et la simple distribution ou circulation de matériel.
- 4) Son contenu ou sa forme détermine le degré de provocation et de directivité du discours, ainsi que le style et la nature des arguments.
- 5) Son étendue évalue la portée du discours, sa nature publique, son ampleur et la taille de son audience.
- 6) La probabilité de causer un dommage détermine s'il y avait une probabilité raisonnable que le discours incite effectivement à une action directe contre un groupe ciblé.

À travers ce seuil en six parties, les tribunaux nationaux et régionaux peuvent mener une analyse approfondie de la gravité des cas de discours de haine en conformité avec les normes internationales des droits humains. Dans les cas où un certain type de discours est jugé illégal, le Plan d'action de Rabat conseille de privilégier les sanctions civiles ou administratives plutôt que les sanctions pénales, lorsque cela est possible. Le Plan d'action de Rabat constitue ainsi une étape importante dans la définition des obligations des États pour interdire l'incitation à la haine tout en protégeant le droit à la liberté d'expression.

Pour vous engager et en savoir plus, visitez notre site Web et découvrez le travail de l'UNESCO.

Activité 11 : Vidéo de l'expert

Mme Leila de Lima, ancienne députée des Philippines

Je suis Leila de Lima, ancienne Présidente de la Commission des droits de l'homme, ancienne Secrétaire à la Justice ou Ministre de la Justice, et ancienne Sénatrice de la République des Philippines. Je suis également une ancienne prisonnière d'opinion, injustement détenue pendant près de sept ans. Les discours de haine et la désinformation sont des problèmes graves qui divisent la société et entravent la confiance dans les institutions démocratiques. Malheureusement, certains politiciens recourent à la désinformation ou aux discours de haine dans une tentative cynique d'exploiter les divisions à des fins électorales. Cela a des impacts particulièrement négatifs à court terme sur les groupes marginalisés et s'avère corrosif pour le bon fonctionnement des sociétés démocratiques à long terme. Bien que la désinformation et les discours de haine soient des phénomènes distincts, la désinformation contribue souvent à la propagation des discours de haine. Les parlementaires jouent un rôle vital dans la lutte contre la diffusion de ces deux types de discours nuisibles et ont des devoirs moraux particuliers en raison

de leur visibilité et de la nature influente de leur discours. Regardez ce qui m'est arrivé. J'ai été la cible d'une campagne massive de diffamation, d'assassinat de caractère et de vilipendage orchestrée par nul autre que le plus haut responsable de l'État, l'ancien Président Rodrigo Duterte, accompagné de certains membres du Congrès, avec peu de soutien, voire aucun, de la part de mes collègues sénateurs, aboutissant à des accusations criminelles fallacieuses portées contre moi. La désinformation et les discours de haine à mon égard ont atteint leur paroxysme.

À un niveau fondamental, les parlementaires ont un devoir moral et politique individuel de partager des informations provenant de sources fiables et d'éviter de diffuser délibérément des informations fausses ou trompeuses. Ils ont également un devoir moral et politique d'éviter de propager des contenus haineux dans leurs discours, communiqués de presse et publications sur les réseaux sociaux. Cela inclut non seulement un devoir juridique de s'abstenir de tout discours qui atteint le seuil pénal élevé de l'incitation à la haine, mais aussi un devoir moral et politique de s'abstenir de toute déclaration qui divise et endommage la confiance entre différents groupes au sein de la société. Cela comprend des comportements tels que l'utilisation de stéréotypes nuisibles ou l'incitation indirecte à l'animosité par le biais d'un langage codé. En outre, les parlementaires, en tant qu'acteurs clés avec un rôle législatif et de contrôle, ont le devoir de contribuer à freiner les discours de haine émanant d'autres acteurs en soutenant la recherche sur les moteurs des discours de haine et en procédant aux réformes législatives nécessaires pour s'assurer que le cadre juridique aborde cette question de manière efficace et conforme aux normes internationales en matière de liberté d'expression.

Plusieurs initiatives parlementaires valables ont émergé pour freiner les discours de haine. L'une d'entre elles est l'Alliance parlementaire contre la haine, lancée en janvier 2015 par la Commission de l'égalité et de la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il s'agit d'un réseau de parlementaires engagés à lutter contre le racisme, la haine et l'intolérance. Il est ouvert aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux membres des délégations disposant du statut d'observateur et de partenaire pour la démocratie. Entre autres, l'alliance organise des auditions et des séminaires pour les parlementaires sur le racisme, la xénophobie et d'autres formes de haine, et mène des activités de sensibilisation. Les membres signent une Charte d'engagements pour rejoindre l'alliance, les engageant à prendre position contre le racisme, la haine et l'intolérance, à promouvoir la non-discrimination, à sensibiliser les politiciens et la société civile sur ces questions, à mener des campagnes contre le racisme, la haine et l'intolérance, et à échanger des informations et des bonnes pratiques.

Plus généralement, des mesures d'autorégulation peuvent être un moyen efficace de promouvoir un leadership inclusif et la tolérance parmi les membres du parlement. Dans une note de synthèse publiée en 2023, le PNUD a suggéré que les parlements envisagent les actions suivantes :

- 1) élargir l'interdiction et les sanctions associées au langage non parlementaire pour inclure les propos haineux et dégradants ;
- 2) exiger des membres qu'ils s'engagent à respecter un code de conduite interdisant les discours de haine en dehors du parlement ; et
- 3) promouvoir des procédures et systèmes administratifs parlementaires qui favorisent une culture d'inclusivité et de diversité.

Cela inclurait, par exemple, des mesures visant à promouvoir l'équité en matière d'emploi et à traiter le harcèlement et l'intimidation, autant d'éléments qui jouent un rôle important dans la détermination de la culture institutionnelle.

Merci pour votre attention. Je vous souhaite beaucoup de succès pour cette formation en ligne ouverte à tous.

Activité 12 : Lectures

Temps de lecture estimé : 5 minutes

Les défis spécifiques pour la liberté d'expression : la sécurité nationale et l'ordre public



La sécurité nationale et l'ordre public représentent un défi particulier pour les États dans la mesure où la sauvegarde de ces intérêts est essentielle, notamment parce que les droits eux-mêmes ne peuvent être respectés lorsque la sécurité et/ou l'ordre sont menacés. Dans le même temps, l'histoire nous a montré que les États interprètent très souvent ces notions de manière excessivement large lorsqu'il s'agit de limiter la liberté d'expression, interdisant un

champ d'expression bien plus large que nécessaire.

Il s'agit d'une question qui a pris une importance croissante dans notre monde moderne, en raison de la multiplication des attaques terroristes auxquelles les gouvernements ont trop fréquemment

répondu par l'adoption de règles très larges et insuffisamment définies visant à restreindre la promotion du terrorisme.

Le droit international des droits de l'homme a cherché à contenir les restrictions de la liberté d'expression fondées sur les préoccupations de sécurité nationale et d'ordre public de trois façons. Premièrement, en phase avec l'aspect de « fixation par la loi » du test relative aux restrictions, il s'est efforcé de définir les concepts pertinents de façon claire et rigoureuse.

Déclarations relatives à la définition de la sécurité nationale



Aux paragraphes 30 et 46 de [l'Observation générale n° 34](#), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a déclaré :

Les États parties doivent prendre les plus grandes précautions pour que toute législation relative à la trahison et toutes dispositions analogues relatives à la sécurité nationale, qu'elles se présentent sous la forme de lois sur

les secrets d'État, de lois sur la sédition ou sous d'autres formes, être conçus et appliqués d'une façon qui garantit la compatibilité avec les conditions strictes contenues au paragraphe 3. Par exemple, invoquer ce type de loi pour supprimer ou dissimuler des informations sur des questions d'intérêt public légitime qui ne présage pas d'atteinte à la sécurité nationale ou pour engager des poursuites contre des journalistes, des chercheurs, des militants écologistes, des défenseurs des droits de l'homme ou d'autres personnes, parce qu'ils ont diffusé ces informations, n'est pas compatible avec le paragraphe 3. De même, il n'est pas généralement approprié de faire entrer dans le champ d'application de ces lois des informations qui concernent le secteur commercial, le secteur bancaire et le progrès scientifique⁶⁶. Dans une affaire, le Comité a conclu que la restriction frappant la publication d'une déclaration de soutien dans un conflit du travail, y compris un appel à la grève nationale, n'était pas justifiable par le motif de la sécurité nationale.

Les États parties devraient veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme soient compatibles avec le paragraphe 3. Des infractions telles que l'«encouragement du terrorisme» et l'activité «extrémiste», ainsi que le fait de «louer» », « glorifier » ou «justifier» le terrorisme devrait être défini avec précision de façon à garantir qu'il n'en résulte pas une interférence injustifiée ou disproportionnée avec la liberté d'expression. Les restrictions excessives à l'accès à l'information doivent également être évitées. Les médias jouent un rôle crucial en informant le public sur les actes de terrorisme, et leur capacité d'action ne devrait pas être indûment limitée. À cet égard, les journalistes ne doivent pas être pénalisés pour avoir mené leurs activités légitimes.

Dans leur [Déclaration conjointe de 2018 sur l'indépendance et la diversité des médias à l'ère numérique](#), les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont déclaré :

Les restrictions à la liberté d'expression basées sur des notions telles que la « sécurité nationale », la « lutte contre le terrorisme », l' « extrémisme » ou « l'incitation à la haine » devraient être définies clairement et de manière précise et faire l'objet d'un contrôle judiciaire afin de limiter le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires qui appliquent ces règles et de respecter les normes héréditaires à l'alinéa (a), tandis que des notions impliquent floues comme la « sécurité de l'information ». » et la « sécurité culturelle » ne devrait pas servir à restreindre la liberté d'expression.⁸⁷

Dans leur [déclaration conjointe de 2008](#), les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont déclaré :

Il convient de limiter la définition du terrorisme, - au moins dans le contexte des restrictions à la liberté d'expression - aux crimes violents conçus pour promouvoir une cause idéologique, religieuse, politique ou criminelle organisée et pour influencer les autorités publiques en exerçant la terreur sur le public.⁸⁸

Deuxièmement, il est entendu que les personnes physiques ne peuvent être sanctionnées au titre de la sécurité nationale que si elles ont agi avec l'intention de saper ladite sécurité. Dans plusieurs de ses décisions, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'intention de nuire n'était pas établie et ne pouvait justifier des restrictions au motif de la sécurité nationale. Citons l'exemple d'une condamnation pour la publication de poèmes en Turquie :

Même si certains passages des poèmes en question paraissent très agressifs et appeler à l'usage de la violence, leur nature artistique et leur impact très restreint font qu'aux yeux de la Cour, ils s'analysent moins en un appel au soulèvement qu'en l'expression d'un profond désarroi face à une situation politique difficile.⁸⁹

[Les Principes de Johannesburg sur la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information](#) ont été adoptés en 1995 par un groupe international d'experts de la liberté

⁸⁷ Adopté le 2 mai 2018, par. 3f), <https://article19ao.org/wp-content/uploads/2018/05/2018-Joint-Declaration-French.pdf>

⁸⁸ Adopté le 10 décembre 2008, (anglais), <https://www.osce.org/files/f/documents/4/b/35639.pdf>.

⁸⁹ *Karataş c. Turquie*, 8 juillet 1999, requête n° 23168/94, par. 52, <https://hudoc.echr.coe.int/#{languageisocode:FRE,appno:2223168/94,documentcollectionid:GRANDCHAMBER,itemid:22001-62826}>

d'expression et de la sécurité⁹⁰. Le principe 6 fait référence à la nécessité d'une intention dans de tels cas :

Sous réserve des principes 15 et 16, l'expression ne pourra pas être punie comme menaçant la sûreté nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que :

(a) l'expression est destinée à provoquer la violence de manière imminente ;

Troisième point, le plus important, il faut qu'il y ait un lien très étroit entre les propos et le risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Si cette condition n'est pas remplie, ce type de disposition ouvre la porte aux abus, puisque les autorités peuvent invoquer un risque très général en lien avec un large éventail de propos. C'est pour cette raison que le paragraphe 2 du principe XIII de la [Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique](#) stipule :

La liberté d'expression ne devrait pas être restreinte pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, à moins qu'il n'existe un risque réel de menace imminente d'un intérêt légitime et un lien causal direct entre la menace et l'expression.

Dans leur [Déclaration conjointe de 2005](#), les mandataires spéciaux déclarent :

S'il peut être légitime d'interdire l'incitation au terrorisme ou à des actes de terrorisme, les Etats doivent se garder d'employer des termes vagues comme « glorification » ou « promotion » du terrorisme à l'appui de restrictions de l'expression. L'incitation doit se comprendre comme un appel direct à s'engager dans le terrorisme, avec l'intention de le promouvoir et dans un contexte dans lequel ledit appel est directement et causalement responsable de l'augmentation de la probabilité effective de survenue d'un acte terroriste.

Enfin, le sixième des [Principes de Johannesburg](#) stipule :

Sous réserve des principes 15 et 16, l'expression ne pourra pas être punie comme menaçant la sûreté nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que:

...

(b) qu'elle est susceptible de provoquer une telle violence; et

(c) qu'il y a un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence.

Activité 13 : Lectures

Temps de lecture estimé : 1 minutes

⁹⁰ Adopté le 1er octobre 1995, [Les Principes de Johannesburg sur la sécurité nationale, la liberté d'expression et l'accès à l'information](#)

Les défis spécifiques pour la liberté d'expression : la morale

Chaque pays impose des limites à la liberté d'expression pour des raisons morales, comme la diffusion de contenus obscènes. Dans le même temps, les restrictions peuvent être très vagues et excessivement larges dans ce domaine. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a fait une observation importante sur la portée de ce type de restrictions au paragraphe 32 de son [Observation générale n° 34](#).

Le Comité a signalé dans l'Observation générale no 22 que «la conception de la morale découle de nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses; en conséquence, les restrictions (...) pour protéger la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique». Toute restriction de cette nature doit être interprétée à la lumière de l'universalité des droits de l'homme et du principe de non-discrimination.

Cela limite considérablement la portée des restrictions possibles.

Activité 14: Lectures

Temps de lecture estimé : 4 minutes

Les défis spécifiques pour la liberté d'expression : l'administration de la justice



Plusieurs questions se posent concernant l'administration de la justice et la liberté d'expression. L'une d'elles est la transparence du processus judiciaire. L'article 14(1) du PIDCP stipule clairement que les audiences judiciaires doivent être présumées ouvertes au public, sauf dans des exceptions limitées à ce principe.

En pratique, les procès sont rarement fermés dans la plupart des pays, bien que cette règle ne s'applique pas nécessairement aux affaires impliquant des enfants, comme le prévoit l'article 14(1).

Un deuxième intérêt est la protection de l'impartialité du système judiciaire. Divers types d'expression peuvent légitimement être interdits pour protéger cet intérêt, tels que l'intimidation des témoins, le trouble des audiences judiciaires ou le mensonge devant le tribunal.

Afin de protéger l'impartialité du système judiciaire, les juridictions internationales ont également jugé qu'il était nécessaire d'accorder une protection spéciale aux déclarations faites devant les tribunaux, de manière similaire à l'immunité parlementaire. Ainsi, dans l'affaire *Nikula c. Finlande*, la CEDH a estimé que les déclarations faites au cours des procédures judiciaires devraient bénéficier d'un degré de protection comparable à celui des déclarations des parlementaires :

Ce n'est donc qu'exceptionnellement qu'une limite touchant la liberté d'expression de l'avocat de la défense – même au moyen d'une sanction pénale légère – peut passer pour nécessaire dans une société démocratique.⁹¹

Cela s'applique avec une force particulière aux déclarations faites en audience par les avocats, en raison du rôle crucial qu'ils jouent en tant qu'« intermédiaires entre le public et les tribunaux » et du principe selon lequel ils doivent être libres de défendre leurs clients de manière adéquate.⁹²

Un problème délicat réside dans l'équilibre à trouver entre la présomption d'innocence dans les procès pénaux et le droit à la liberté d'expression. La présomption d'innocence est elle-même un droit humain très important. Cependant, les tribunaux sont des institutions publiques, et il est également essentiel qu'ils soient ouverts à la surveillance et à la critique des médias. Sur cette interaction, la CEDH a observé :

On s'accorde en général à penser que les tribunaux ne sauraient fonctionner dans le vide. Ils ont compétence pour se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence quant à une accusation en matière pénale (paragraphe 40 ci-dessus), mais il n'en résulte point qu'auparavant ou en même temps, les questions dont connaissent les juridictions pénales ne peuvent donner lieu à discussion ailleurs, que ce soit dans des revues spécialisées, la grande presse ou le public en général.

A condition de ne pas franchir les bornes fixées aux fins d'une bonne administration de la justice, les comptes rendus de procédures judiciaires, y compris les commentaires, contribuent à les faire connaître et sont donc parfaitement compatibles avec l'exigence de publicité de l'audience énoncée. A la fonction des médias consistant à communiquer de telles informations et idées s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir.⁹³

⁹¹ *Nikula c. Finlande*, 21 mars 2002, requête n° 31611/96, par. 55,

<https://hudoc.echr.coe.int/#{languageisocode:FRE,appno:2231611/96,documentcollectionid:CHAMBER,itemid:2001-64902}>

⁹² *Ibid.*, par. 54.

⁹³ *Worm c. Autriche*, 29 août 1997, requête n° 22714/93, par. 50,

<https://hudoc.echr.coe.int/#{languageisocode:FRE,appno:222714/93,documentcollectionid:CHAMBER,itemid:2001-62741}>

Il existe une distinction importante entre les affaires jugées par un magistrat et celles impliquant un jury, ces dernières étant présumées plus susceptibles d'être influencées par les médias. Cependant, même dans les procès avec jury, il est parfois possible de limiter l'impact des reportages médiatiques, par exemple en isolant le jury. Il est également crucial de ne pas surestimer l'influence que les médias peuvent avoir sur les jurés. Après tout, les jurés sont exposés aux arguments sophistiqués des avocats dans les affaires, et on suppose qu'avec les instructions appropriées du juge, ils prendront tout de même des décisions correctes.

En vertu du droit international, tout le monde, y compris les parlementaires, a le droit de discuter des affaires en cours, y compris de la manière dont les tribunaux traitent ces affaires, bien que certaines législations nationales ne respectent pas toujours ce droit. Ce n'est que dans de rares cas qu'il serait approprié pour un tribunal d'imposer une interdiction totale de discussion, y compris pour les parlementaires, à propos d'une affaire. Un exemple où cela pourrait être justifié serait la protection de l'identité des mineurs impliqués dans des procédures judiciaires. Selon le droit international, les tribunaux, comme toutes les institutions publiques, doivent être ouverts à la critique, et cette position par défaut s'applique également aux affaires individuelles, qui constituent la fonction principale des tribunaux dans une démocratie.

Activité 15 : Lectures supplémentaires

Lectures complémentaires suggérées :

- *Briefing Note on Freedom of Expression: Restrictions on Freedom of Expression* (2015, Centre pour le droit et la démocratie, CLD), (anglais) <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-2.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Criminal Content Restrictions* (2015, Centre pour le droit et la démocratie, CLD) (anglais), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-10.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Civil Content Restrictions* (2015, Centre pour le droit et la démocratie, CLD), (anglais) <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-11.pdf>
- *Model Training Materials: Hate Speech, Defamation and National Security* (2022, Centre pour le droit et la démocratie, CLD), (anglais) https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2022/12/Training-Materials-2.Content-Restrictions.FINAL_.pdf
- Toby Mendel, « Hate Speech Rules under International Law » (2010, Centre pour le droit et la démocratie, CLD), (anglais) <https://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.02.hate-speech.Macedonia-book.pdf>
- Toby Mendel, « Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles » (2010, Centre pour le droit et la démocratie, CLD), (anglais) <https://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>

- *Parliamentary Toolkit on Hate Speech* (2023, Conseil de l'Europe), (anglais) <https://rm.coe.int/handbook-parliamentary-toolkit-on-hate-speech/1680aa571c>
- *Stepping Forward: Parliaments in the Fight Against Hate Speech* (31 janvier 2023, PNUD), (anglais) <https://www.undp.org/publications/dfs-stepping-forward-parliaments-fight-against-hate-speech>
- *Joint statement of United Nations experts on strengthening democracy and human rights in a year of worldwide elections*, 30 avril 2024, (anglais) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/association/statements/2024-04-30-joint-statement-elections.pdf>
- *Lignes directrices destinées aux acteurs judiciaires relatives au respect de la vie privée et à la protection des données*, (2022, UNESCO), https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381298_fre
- *L'« utilisation abusive » du système judiciaire pour attaquer la liberté d'expression : tendances, défis et réponses* (2022, UNESCO), https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832_fre

MODULE 3: LA RÉGLEMENTATION DES MÉDIAS, DES CONTENUS EN LIGNE ET DES FOURNISSEURS DE SERVICES NUMÉRIQUES

Activité 1 : Vidéo du formateur principal

M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre pour le droit et la démocratie

Bonjour et bienvenue dans le Module 3, où nous allons examiner les normes internationales relatives à la régulation des médias. Bien que l'attention publique soit souvent concentrée sur les restrictions à la liberté d'expression, notamment lorsque celles-ci donnent lieu à des affaires judiciaires très médiatisées, les règles encadrant la régulation des médias sont tout aussi cruciales pour la liberté d'expression, car elles définissent l'environnement global dans lequel évoluent les principaux acteurs de l'expression, à savoir les médias.

Par médias, nous entendons les publications imprimées, telles que les journaux et magazines; les médias audiovisuels (autrement dit, les diffuseurs de télévision et de radio); ainsi que les diverses formes d'acteurs numériques qui ressemblent aux médias, comme les publications ou diffuseurs en ligne, à l'exclusion des réseaux sociaux qui, malgré leur dénomination, ne constituent pas des médias à proprement parler. Si les règles limitent de manière excessive les médias ou confèrent un contrôle gouvernemental sur ceux-ci, le public se verra privé d'un accès à des informations indépendantes et de qualité. À l'inverse, si ces règles favorisent le développement d'un secteur médiatique robuste et diversifié, l'accès du public à des informations de qualité augmentera. L'approche adoptée a donc une incidence directe sur la liberté d'expression de chacun qui, comme

nous l'avons vu, comprend non seulement le droit de communiquer des informations et des idées, mais aussi le droit de les rechercher et de les recevoir.

Partout dans le monde, il existe de nombreux types de régulateurs des médias, dont les fonctions précises dépendent, entre autres, du type de média couvert. Par exemple, une fonction clé des régulateurs de la radiodiffusion est d'octroyer des licences aux diffuseurs, tandis que les régulateurs de la presse écrite sont plus enclins à promouvoir le professionnalisme.

Indépendamment du rôle exact de l'organe régulateur, l'un des principes fondamentaux, comme articulé dans de nombreuses déclarations faisant autorité par des organismes et experts internationaux des droits de l'homme, est la nécessité pour les régulateurs d'être indépendants à la fois du gouvernement et du secteur qu'ils régulent. Cela signifie que tout organisme exerçant des pouvoirs de régulation sur les médias doit être indépendant, c'est-à-dire protégé contre les ingérences de nature politique ou commerciale. Ce principe s'applique à tout organisme exerçant un pouvoir de régulation, que ce soit en matière de licences, d'accréditation, d'attribution de subventions, de normes professionnelles ou de toute autre question.

Les raisons de cette situation devraient être assez évidentes. En l'absence d'une telle protection, les décisions de ces organismes peuvent être influencées par des considérations politiques ou commerciales plutôt que par la liberté d'expression et l'intérêt public. Le manque de protection de l'indépendance des régulateurs constitue l'une des menaces les plus graves pour la liberté d'expression dans de nombreux pays.

Un véritable défi réside dans la garantie de l'indépendance dans la pratique, ce qui dépend en partie d'un cadre juridique solide. En fin de compte, ce cadre doit être adapté au contexte spécifique de chaque pays. Toutefois, certains principes généraux devraient guider l'approche des décideurs politiques sur cette question.

Il est essentiel que l'indépendance du régulateur soit inscrite dans la loi. Cela commence par une référence explicite à l'indépendance du régulateur, mais inclut également des dispositions détaillées visant à établir des garanties à cet égard. L'un des éléments les plus importants est de garantir que le processus de nomination des membres des conseils d'administration des régulateurs soit ouvert et transparent, impliquant différents types d'acteurs, y compris la société civile et le pouvoir législatif. Le processus de nomination ne doit donc pas être contrôlé par un ministère, le président ou chef de l'État, ni par un parti politique particulier. Il est également crucial de prévoir des interdictions légales pour ceux ayant des conflits d'intérêts politiques ou commerciaux majeurs d'être nommés, en plus de l'exigence d'une expérience suffisante.

La sécurité de l'emploi est un autre moyen clé de garantir l'indépendance des régulateurs, de sorte que les membres ne puissent être révoqués que dans des circonstances restreintes et bien

définies, telles que des fautes graves. Une résolution du Conseil de l'Europe décrit ces circonstances comme « le non-respect des règles d'incompatibilité auxquelles ils doivent se conformer ou l'incapacité d'exercer leurs fonctions ». De plus, toute décision de révoquer des membres de leurs fonctions devrait respecter une procédure régulière suffisante, souvent sous la forme d'une approbation requise par le pouvoir législatif.

Un autre moyen clé de renforcer l'indépendance des organismes de régulation consiste à protéger leur financement, car si ce dernier est, par exemple, soumis aux caprices d'un ministre, cela peut devenir un moyen d'exercer une influence sur eux.

L'indépendance financière doit être renforcée en confiant au parlement le pouvoir de déterminer directement les budgets de ces organismes. Il est également crucial que le mandat du régulateur soit clairement défini par la loi et qu'il rende des comptes aux individus, généralement par l'intermédiaire de rapports au parlement plutôt qu'au pouvoir exécutif directement. Dans le cadre de ce processus redditionnel, il devrait y avoir une obligation de rapport annuel et de se soumettre à des audits financiers.

Un autre principe fondamental qui sous-tend la régulation des médias est la nécessité de promouvoir la pluralité des médias. Au sens large, cela fait référence à la diversité des informations, des idées et des points de vue disponibles pour les citoyens par le biais de la presse écrite, de la radio et de la télévision et des médias numériques. Les obligations des États en matière de promotion de la diversité découlent du droit de chacun à rechercher et à recevoir des informations et des idées de toutes sortes.

Dans leur Déclaration conjointe sur la diversité dans la radiodiffusion de 2007, les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont identifié trois aspects différents de la diversité des médias : canal, source et contenu. La diversité des canaux fait référence à l'existence de différents types de médias. Cela est particulièrement pertinent en matière de radiodiffusion, où les tribunaux et les commentateurs soulignent la nécessité d'avoir des diffuseurs de service public, commerciaux et communautaires. Chacun de ces types de diffuseurs répond à des besoins sociaux d'information différents.

Les États ont des obligations positives pour garantir que tous les médias puissent accéder aux moyens de communication modernes et prospérer en termes d'accès aux ressources dont ils ont besoin. Différentes politiques sont nécessaires pour différents types de médias. Dans le cas des diffuseurs de service public, les États doivent non seulement les créer, mais aussi veiller à ce qu'ils soient bien financés et garantir leur indépendance. Les États doivent également adopter diverses mesures pour soutenir les diffuseurs communautaires, car ceux-ci disposent souvent de ressources limitées par rapport aux diffuseurs commerciaux. Ces mesures doivent inclure un soutien financier sous forme de subventions directes ou indirectes, telles que des frais de licence

réduits ou annulés, la mise en place d'un processus de licence moins contraignant, ainsi que la réservation de fréquences pour ce secteur.

La diversité de sources renvoie à l'idée selon laquelle la propriété des médias ne doit pas être excessivement concentrée. Les règles en matière de concentration des médias varient d'une juridiction à l'autre en fonction de facteurs tels que la population et la force des médias. Elles devraient être plus strictes que les règles générales anticoncurrentielles commerciales, mais il est important de trouver le juste équilibre car des règles trop rigides peuvent décourager l'investissement et la concurrence dans le secteur des médias. La diversité des sources peut également être renforcée par des programmes de subventions destinés à aider les médias locaux à rester financièrement viables. Les pays Nordiques disposent de systèmes particulièrement bien développés de subventions directes pour les médias d'information.

La diversité des contenus est, en fin de compte, la plus importante des trois formes de diversité. Elle se réfère à l'idée que les contenus répondant aux besoins et aux intérêts de tous les groupes de la société doivent être disponibles par le biais des médias. Cette diversité dépend principalement des deux autres formes de diversité, mais elle peut également être renforcée par des politiques spécifiques, telles que des programmes de financement pour certains types de médias ou de contenus médiatiques. Certains pays imposent également des quotas minimums pour la production artistique ou pour la production de nouvelles locales, ou des exigences de diversité linguistique pour certains types de radiodiffuseurs. Selon le contexte local, et si elles sont conçues de manière appropriée, ces règles peuvent aider à promouvoir la diversité du contenu.

La première partie de ce module approfondit certains des principaux standards relatifs à la régulation des médias. La deuxième partie aborde les questions de la régulation des préjudices en ligne et des plateformes numériques. Officiellement, il s'agit d'une question distincte de la régulation des médias, mais elle constitue un enjeu clé pour les parlementaires, car la question complexe de la manière de traiter les préjudices en ligne tout en respectant la liberté d'expression est un défi auquel les décideurs politiques sont confrontés dans de nombreux pays. Parmi les sujets abordés figurent les différentes approches de la responsabilité des intermédiaires pour le contenu illégal, ainsi que certaines initiatives novatrices pour réguler les plateformes en ligne, sous la forme de directives de l'UNESCO et de la loi sur les services numériques de l'Union européenne.

J'espère que vous apprécierez ce module.

Activité 2 : Lectures

Temps de lecture estimé : 3 minutes

La réglementation des journalistes



Deux questions sont abordées dans cette section, l'octroi de licences et la protection des sources d'information confidentielles. Comme pour les autres sujets abordés dans ce cours, il est important que les parlementaires aient une connaissance générale de ces questions afin de s'assurer qu'ils adoptent des lois conformes aux normes internationales sur la liberté d'expression et révisent les lois qui ne reflètent pas ces normes. Une troisième question concernant les journalistes, à savoir l'octroi de licences, est traitée dans le module 5 de ce cours, en mettant l'accent sur l'accréditation auprès du parlement.

L'octroi de licences

Bien que certains pays exigent encore que les journalistes soient titulaires d'une licence, qu'ils s'enregistrent ou qu'ils remplissent certaines conditions, comme un diplôme universitaire, le droit international établit clairement que cette pratique n'est pas légitime. Au paragraphe 44 de [l'Observation générale n° 34](#), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a clairement indiqué que l'interdiction de l'octroi de licences s'applique de manière générale à tous ceux qui exercent des fonctions journalistiques :

Le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons, notamment des reporters et analystes professionnels à plein temps ainsi que des blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur l'Internet ou d'autre manière, et les systèmes généraux d'enregistrement ou d'octroi de licence pour les journalistes par l'État sont incompatibles avec [l'article 19 et les autres dispositions du Pacte]

Dans ce cadre, il est également clair que les journalistes, à la différence des professionnels tels que les médecins et les avocats, ne peuvent pas être obligés d'adhérer à une association professionnelle spécifique ou de remplir certaines conditions professionnelles, comme l'obtention d'un diplôme universitaire ou avoir un certain nombre d'années d'expérience.

La protection des sources



Les tribunaux internationaux reconnaissent depuis longtemps le droit des journalistes à ne pas révéler l'identité de leurs sources confidentielles d'information, sous réserve de dérogations strictement encadrées. Les sources confidentielles constituent un moyen essentiel pour les journalistes d'accéder à l'information, elle-même protégée dans le cadre du droit de rechercher et de recevoir des informations et des idées, un aspect du droit à la liberté d'expression.⁹⁴

Sous un autre angle, dans de nombreux cas, on peut dire que les sources ne sont bien souvent disposées à révéler des informations sensibles aux journalistes qu'en échange d'une promesse de confidentialité. Si les journalistes ne peuvent pas tenir cette promesse en pratique, la source ne leur fournira pas l'information en premier lieu. Cela priverait ainsi le public d'accéder à ces informations par l'intermédiaire des journalistes.

En conséquence, nous pouvons voir que ce qui semble être un privilège pour les journalistes est en fait conçu pour protéger le droit du public dans son ensemble à accéder à l'information et aux idées.

En pratique, la protection des sources est souvent considérée comme un droit ou un privilège des journalistes. Cependant, une meilleure pratique dans ce domaine consiste à assurer la protection d'un plus grand nombre d'acteurs fournissant des informations au public. Ainsi, dans leur [Déclaration conjointe de 2015 sur la liberté d'expression et les réponses aux situations de conflit](#), les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont déclaré :

Les personnes physiques ou morales impliquées régulièrement et professionnellement dans la collecte et la diffusion d'informations au public par le biais de tout moyen de communication ont le droit de protéger l'identité de leurs sources d'information confidentielles contre toute exposition directe ou indirecte, y compris contre toute exposition par le biais de mesures de surveillance.⁹⁵

En ce sens, ce droit devrait également s'appliquer, le cas échéant, aux parlementaires, dans la mesure où ils sont manifestement engagés à la fois régulièrement et professionnellement dans la diffusion d'informations au public. Jusqu'à présent, il ne semble pas y avoir eu de cas devant les

⁹⁴ Une explication claire à ce sujet a été fournie par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Goodwin c. Royaume-Uni, 27 mars 1996, requête n° 17488/90, paragraphe 39,

<https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2217488/90%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-62533%22%5D%7D>

⁹⁵ Adopté le 4 mai 2015, par. 5(a), <https://www.ohchr.org/fr/statements/2015/05/joint-declaration-freedom-expression-and-responses-conflict-situations#:~:text=Cette%20déclaration%20conjointe%20porte%20sur,doivent%20apporter%20à%20ces%20attaques.>

<https://www.ohchr.org/fr/statements/2015/05/joint-declaration-freedom-expression-and-responses-conflict-situations#:~:text=Cette%20déclaration%20conjointe%20porte%20sur,doivent%20apporter%20à%20ces%20attaques.>

tribunaux internationaux ou d'autres organes dans lesquels des parlementaires ont fait valoir un droit à protéger leurs sources.

Activité 3 : Lectures

Temps de lecture estimé : 8 minutes

La réglementation des médias imprimés



Trois questions sont traitées dans cette section, à savoir l'octroi de licences ou de l'enregistrement, le droit de réponse et de rectification, ainsi que la gestion des plaintes et la promotion du professionnalisme.

Licence et enregistrement

Les systèmes de licences sont généralement considérés comme des systèmes qui exigent que le demandeur obtienne une autorisation pour exercer son activité, tandis que les systèmes d'enregistrement prévoient l'obligation de fournir quelques renseignements (et éventuellement le respect de certaines conditions très simples) pour être enregistré. Cependant, ce type de système d'enregistrement peut donner lieu à des abus.

Il est très clair qu'en vertu du droit international, les médias imprimés ne devraient pas être soumis à des systèmes de licence. Au paragraphe 39 de [l'Observation générale n° 34](#), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a noté :

Refuser d'autoriser la publication de journaux et autres médias imprimés dans des cas autres que les circonstances spécifiques d'application du paragraphe 3 est incompatible avec l'article 19. Ces circonstances ne peuvent jamais entraîner l'interdiction d'une publication particulière à moins qu'un contenu spécifique, qui ne peut pas en être retranché, puisse être légitimement interdit en application du paragraphe 3.

Un système de licences, dans la mesure où il impliquerait la possibilité de refuser une demande, ne serait pas conforme à cette norme.

Des observateurs internationaux ont également exprimé des préoccupations concernant les systèmes d'enregistrement des médias imprimés, compte tenu des risques d'abus. Il n'est pas nécessaire d'exiger un enregistrement aux médias imprimés qui sont déjà enregistrés en tant qu'entités commerciales, ce qui est le cas de la grande majorité des médias imprimés dans la

plupart des pays. Ainsi, au Royaume-Uni, par exemple, les journaux ne sont tenus de s'enregistrer que s'ils ne le sont pas déjà en tant que société ou autre entité juridique. Même dans ce cas, l'enregistrement est porté au registre des entreprises.

Dans leur [déclaration conjointe de 2003](#), les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont exprimé leur inquiétude à l'égard de l'enregistrement en général et ont souligné certaines des conditions minimales que tout système d'enregistrement devrait respecter :

Il ne sert à rien d'imposer des conditions d'enregistrement aux médias imprimés et ce système, qui est susceptible de mener à des abus, est à éviter. Les régimes d'enregistrement qui ouvrent la possibilité d'un refus d'enregistrement, imposent des conditions substantielles aux médias imprimés ou qui sont supervisés par des organes ne disposant pas d'une indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics sont particulièrement problématiques.⁹⁶

Pour qu'un système d'enregistrement ne devienne pas un processus d'octroi de licences *de facto*, les motifs de refus devraient être limités à des questions purement techniques (à savoir que le déclarant a le même nom qu'une autre entité enregistrée ou que le formulaire d'enregistrement n'a pas été correctement rempli ou soumis).

Afin qu'un système d'enregistrement ne se transforme pas en un processus de délivrance de licences *de facto*, les motifs de refus devraient être strictement limités à des considérations techniques (par exemple, si le déclarant porte le même nom qu'une autre entité enregistrée ou si le formulaire d'enregistrement n'a pas été correctement rempli ou soumis).

Quelques cas d'enregistrement des journaux



Seules quelques affaires relatives à l'enregistrement ont été tranchées par les instances internationales des droits de l'homme, mais elles permettent de comprendre les normes que ces systèmes devraient respecter. Dans l'affaire *Laptsevich c. Bélarus*, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a examiné une exigence d'enregistrement qui s'appliquait même à une simple brochure imprimé à seulement 200 exemplaires⁹⁷. Le Comité a appliqué le triple test d'évaluation des restrictions à la liberté d'expression et a estimé que des exigences d'enregistrement aussi étendues n'étaient pas justifiées.

⁹⁶ Adopté le 18 décembre 2003, (anglais) <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/28235.pdf>.

⁹⁷ 20 mars 2000, Communication n° 780/1997, <https://juris.ohchr.org/casedetails/895/en-US>.

Dans l'affaire *Gaweda c. Pologne*, les autorités polonaises avaient refusé d'enregistrer deux périodiques au motif que leurs titres étaient « en décalage avec la réalité » (les titres en question étaient : *Le mensuel social et politique – Un tribunal morale européen et Allemagne – L'ennemi séculaire de la Pologne*). La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il s'agissait d'une violation du droit à la liberté d'expression, essentiellement au motif qu'il était « inapproprié du point de vue de la liberté de la presse », d'imposer une telle condition de fond à des médias dans le cadre d'un système d'enregistrement. Cela était d'autant plus vrai que le non-enregistrement constituait une forme de censure préalable, une restriction particulièrement intrusive à la liberté d'expression.⁹⁸

Dans l'affaire *Media Rights Agenda et autres c. Nigéria*, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a examiné un décret qui confiait à un comité d'enregistrement le soin de déterminer si l'enregistrement d'un journal était « justifié au regard de l'intérêt public »⁹⁹. Le décret ne prévoyait aucune procédure de recours contre les décisions du comité. En constatant que la liberté d'expression avait été violée, la Commission a exprimé son inquiétude face au caractère définitif et à la discrétion absolue du processus décisionnel du comité, qui donnait effectivement au gouvernement le pouvoir « d'interdire la publication de tout journal ou magazine de son choix ». La Commission a estimé que cela « invite à la censure et met gravement en danger le droit du public à recevoir des informations ».¹⁰⁰

Les droits de réponse et de rectification



Un droit de réponse confère à un individu, et potentiellement à une personne morale, qui a fait l'objet d'un reportage médiatique répondant à certaines conditions, le droit de faire publier sa réponse dans le même média. Ce droit fait l'objet de débats. En tant qu'atteinte *prima facie* à la liberté d'expression, il doit clairement être justifié selon le test en

⁹⁸ 14 mars 2002, requête n° 26229/95, par. 40 et 43, <https://hudoc.echr.coe.int/#!%22itemid%22:%22001-60325%22>].

⁹⁹ 31 octobre 1998, requêtes n° 105/93-128/94-130/94-152/96, par. 5, (anglais) <https://achpr.au.int/en/decisions-communications/media-rights-agenda-constitutional-rights-project-media-rights-agenda>.

¹⁰⁰ *Ibid.*, para 57.

trois parties applicable aux restrictions.¹⁰¹ Aux États-Unis, la Cour suprême a jugé que l'obligation légale d'accorder un droit de réponse dans la presse écrite est inconstitutionnelle.¹⁰² Toutefois, la plupart des démocraties considèrent cela comme une manière appropriée sur le principe du "plus de discours" pour traiter les discours problématiques. Cela est, par exemple, explicitement prévu à l'article 14 de la [Convention américaine des droits de l'homme](#) :

1. Toute personne offensée par des données inexactes ou des imputations diffamatoires émises à son égard dans un organe de diffusion légalement réglementé et qui s'adresse au public en général a le droit de faire publier sa rectification ou sa réponse, par le même organe, dans les conditions prévues par la loi.
2. En aucun cas la rectification ou la réponse ne déchargera les auteurs de la publication incriminée des autres responsabilités encourues au regard de la loi.

Le Conseil de l'Europe a également reconnu qu'il s'agissait d'une démarche positive.¹⁰³

Même ceux qui soutiennent le droit de réponse reconnaissent qu'il est nécessaire d'imposer certaines limites aux circonstances dans lesquelles il peut être revendiqué, et à son fonctionnement, afin de garantir le respect de la liberté d'expression. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une résolution sur le droit de réponse en 1974 pour fournir des orientations à cet égard. Cette résolution limite le droit de réponse aux affirmations factuellement incorrectes et prévoit les exceptions suivantes :

- i. lorsque la demande de publication de la réponse n'est pas adressée au moyen de communication dans un délai raisonnablement bref ;
- ii. lorsque la longueur de la réponse excède ce qui est nécessaire pour corriger l'information contenant les faits prétendument inexacts ;
- iii. lorsque la réponse ne se limite pas à la correction des faits incriminés ;
- iv. lorsqu'elle constitue une infraction punissable ;
- v. lorsqu'elle est contraire aux intérêts juridiquement protégés des tiers ; et
- vi. lorsque l'individu concerné ne justifie pas de l'existence d'un intérêt légitime.¹⁰⁴

¹⁰¹ Voir, par exemple, *Enforceability of the Right to Reply or Correction, avis consultatif* OC-7/86 du 29 août 1986, série A, n° 7 (Cour interaméricaine des droits de l'homme), (anglais)

<https://www.oas.org/en/iachr/expression/showDocument.asp?DocumentID=28>.

¹⁰² *Miami Herald Publishing Co. contre Tornillo*, 418 U.S. 241, 258 (1974), (anglais)

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/241>.

¹⁰³ Voir, par exemple, *Ediciones Tiempo S.A. c. Espagne*, 12 juillet 1989, requête n° 13010/87 (Commission européenne des droits de l'homme, décision de recevabilité).

¹⁰⁴ Résolution (74)26 sur *le droit de réponse – situation de l'individu à l'égard de la presse*, 2 juillet 1974, <https://rm.coe.int/090000168050537a>

Quelque 30 ans plus tard, le Comité des Ministres a adopté une autre recommandation étendant le droit de réponse aux services d'information sur Internet et posant deux exceptions supplémentaires :

- si la réponse est dans une langue différente de celle dans laquelle l'information contestée a été rendue publique ;
- si l'information contestée fait partie d'un compte rendu fidèle de sessions tenues en public par des autorités publiques ou des tribunaux.¹⁰⁵

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression a recommandé une approche autorégulatrice du droit de réponse, en soulignant que, lorsqu'il existe, il devrait être limité aux affirmations factuellement inexacts.¹⁰⁶

Les normes internationales se sont surtout intéressées au droit de réponse. Cependant, dans certains contextes, le droit de rectification – qui impose aux médias de corriger les déclarations contenant des faits inexacts – constitue une réparation adéquate pour les erreurs. Une rectification est intrinsèquement moins intrusive pour les médias, notamment en ce qui concerne l'indépendance éditoriale, qu'un droit de réponse. Ainsi, un droit de rectification devrait être privilégié pour de simples inexactitudes, tandis qu'un droit de réponse pourrait être approprié dans le cadre de critiques plus complexes qui ne peuvent être traitées pleinement par une rectification.

La gestion des réclamations/La promotion du professionnalisme



En plus du droit de réponse ou de correction, il est largement reconnu qu'un système de réclamations concernant les comportements non professionnels des médias imprimés doit être accessible au public. Différents systèmes de réclamations établissent des règles distinctes pour les médias imprimés, mais ils abordent généralement des domaines communs tels que la responsabilité de rapporter avec précision; l'interdiction de promouvoir le racisme ou d'autres formes de préjugés; le respect dû aux

¹⁰⁵ Recommandation n° Rec(2004)16 sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias, adoptée le 15 décembre 2004, principe 5,

[https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifiant%22:\[%2209000016805db38a%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifiant%22:[%2209000016805db38a%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

¹⁰⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Rapport sur la mission en Hongrie, 29 janvier 1999, par. 35,

<https://undocs.org/E/CN.4/1999/64/Add.2>.

personnes impliquées dans les informations, notamment lorsqu'il s'agit d'enfants ou de personnes en situation de souffrance; et l'utilisation de subterfuges uniquement lorsque les circonstances le justifient.

Pour le secteur des médias imprimés, deux principales approches des systèmes de réclamations sont utilisées à l'échelle mondiale. La première est ce que l'on appelle l'autorégulation, où l'industrie se fixe elle-même des règles, sans appui de la législation ni d'implication officielle. La seconde est appelée co-régulation, où le système est défini par la loi, mais où les représentants des médias jouent un rôle dominant ou au moins très significatif dans le système. De nombreux experts en liberté d'expression ont observé que, lorsqu'ils sont efficaces, les systèmes d'autorégulation sont préférables. En effet, l'indépendance des systèmes d'autorégulation est mieux garantie et il y a moins de risque que l'organe de supervision soit coopté ou que la régulation des médias soit utilisée à des fins illégitimes. Cependant, la création et l'efficacité continue des systèmes d'autorégulation dépendent de la bonne volonté et de la coopération du secteur des médias, ce qui peut être difficile à obtenir. En conséquence, dans certains contextes, il est plus pratique de mettre en place un système de co-régulation.

Activité 4 : Lecture

Temps de lecture estimé : 4 minutes

Principes régissant la réglementation de la diffusion

Il est bien établi que les États peuvent imposer des formes de réglementation plus intrusives sur la diffusion que sur les médias écrits. Cela est en partie dû au fait que les médias audiovisuels sont plus puissants et intrusifs. En effet, la garantie de la liberté d'expression dans l'article 10(1) de la Convention européenne des droits de l'homme stipule que : « Le présent **article n'empêche pas** les **Etats** de soumettre les **entreprises** de radiodiffusion, de **cinéma** ou de **télévision** à un régime d'autorisations.»

Alors que la délivrance de licences n'est pas légitime pour les médias écrits, elle est acceptée et largement pratiquée pour les diffuseurs. Une différence clé réside dans le fait que, historiquement, la diffusion se faisait par le biais d'une ressource publique limitée, à savoir le spectre ou les ondes radio. Le spectre appartient à chaque pays, et une réglementation est nécessaire pour garantir l'utilisation ordonnée de cette ressource, éviter les interférences entre diffuseurs et s'assurer que les ondes publiques soient utilisées dans l'intérêt du public. Ainsi, la principale justification de la délivrance de licences est qu'elle constitue un moyen approprié d'accorder un droit exclusif d'utilisation d'une ressource publique.

Cependant, les technologies modernes remettent en question cette logique. En particulier, des technologies récentes comme le câble, le satellite, le numérique et, bien sûr, la diffusion par Internet commencent à abolir la rareté et l'utilisation d'une ressource publique pour la diffusion. En réponse, de nombreux pays adoptent une approche d'enregistrement pour les diffuseurs utilisant ces nouvelles technologies, s'éloignant ainsi de la délivrance de licences. Un problème à résoudre est de déterminer quelle juridiction devrait réguler les services purement en ligne. Certains pays limitent leur contrôle aux entreprises légalement enregistrées dans leur juridiction, car des problèmes juridiques internationaux peuvent surgir si un pays tente de réglementer une entreprise d'un autre pays.

Là où la délivrance de licences est toujours en vigueur, celle-ci peut être réalisée de manière à favoriser les trois types de diversité médiatique mentionnés dans la première vidéo de ce module. La diversité du contenu peut être promue par le biais d'un critère explicite de délivrance de licence, de sorte que les diffuseurs proposant une plus grande diversité de contenu soient favorisés pour l'attribution d'une licence. De même, la nécessité d'attribuer des licences aux trois types de diffuseurs – service public, commercial et communautaire – peut être intégrée directement dans le processus de délivrance, soutenant ainsi la diversité des canaux. La diversité des sources peut également être encouragée par des règles de délivrance de licences limitant le nombre de licences qu'un seul propriétaire peut détenir, garantissant ainsi qu'aucun acteur n'exerce un contrôle excessif sur la diffusion.

La délivrance de licences doit se faire de manière respectueuse des critères démocratiques fondamentaux tels que l'équité, la non-discrimination et la transparence. Pour donner effet à ces normes dans la pratique, la loi doit préciser le processus d'évaluation des demandes de licence. Cela inclut des détails sur chaque étape, les droits des parties intéressées et du public à faire des observations, des délais clairs, les coûts de toute demande et les frais annuels éventuels, ainsi que les conditions techniques attachées aux licences et, très important, une liste des critères utilisés pour prendre les décisions de délivrance de licences.

Il est courant que les conditions de licence incluent un certain nombre d'exigences de contenu positif. Celles-ci incluent souvent des exigences relatives à la diffusion d'une certaine quantité de contenu national ou régional. Elles peuvent également inclure des exigences concernant la diffusion d'une certaine quantité de programmation locale. Les audiences locales sont souvent en quête de nouvelles locales en plus des informations nationales et internationales, mais produire des nouvelles locales peut représenter un effort et un coût supplémentaires. Par conséquent, des exigences formelles peuvent contribuer à garantir une couverture suffisante des questions locales. Une autre forme courante d'exigence de contenu positif est l'obligation d'acheter un certain pourcentage de contenu auprès de producteurs indépendants qui ne sont affiliés à aucun diffuseur. Cela peut aider à favoriser les talents créatifs et à développer un secteur de la diffusion

indépendant. Certains pays ont maintenu ces exigences de contenu positif même lorsque les diffuseurs ne sont pas soumis à des licences.

L'impératif d'un système de plaintes pour traiter les contenus problématiques et promouvoir le professionnalisme est le même pour les diffuseurs que pour les médias imprimés. Cette exigence concerne aussi bien les diffuseurs ayant obtenu une licence que ceux qui sont simplement enregistrés. Cependant, tandis que les systèmes de plaintes pour les médias imprimés sont normalement auto- ou co-réglementaires, les systèmes de plaintes pour les diffuseurs sont généralement de nature co-réglementaire ou légale. Les deux systèmes sont établis par la loi, mais dans un système de co-régulation, l'organisme de supervision est constitué avec une contribution significative des diffuseurs, contrairement à un organisme mis en place sans cette contribution (comme le stipule la loi).

Une autre différence entre les systèmes de plainte pour les diffuseurs et pour les médias imprimés est que les sanctions appliquées aux médias imprimés ont tendance à être très limitées. Les médias imprimés peuvent être tenus de publier des excuses ou une déclaration reconnaissant la violation. Cependant, les diffuseurs peuvent également faire face à des amendes et même à la possibilité de voir leur service suspendu ou, si les infractions sont particulièrement graves et fréquentes, de perdre leur licence. Cela découle sans aucun doute du fait que la diffusion est une forme de média plus puissante et intrusive, ce qui lui confère un potentiel bien plus important de causer des dommages par le biais d'une diffusion que par la simple lecture d'un contenu.

Activité 5 : Lectures

Temps de lecture estimé : 5 minutes

La réglementation des médias de service public



Les médias publics, et en particulier les radiodiffuseurs publics, se retrouvent dans les pays du monde entier. Cependant, il existe une grande différence entre les radiodiffuseurs de service public et les radiodiffuseurs gouvernementaux. Les premiers peuvent apporter une contribution significative à des nouvelles de qualité, d'intérêt public, et à d'autres contenus médiatiques. En revanche, les radiodiffuseurs gouvernementaux sont généralement contrôlés par le gouvernement en place et ont tendance à déformer l'environnement médiatique plutôt qu'à favoriser la diversité. En conséquence, le droit international appelle à la transformation de tout radiodiffuseur

gouvernemental en radiodiffuseur de service public. Trois questions transversales principales définissent les médias de service public ou les distinguent des médias gouvernementaux : l'indépendance, le financement adéquat et la responsabilité envers le public dans son ensemble plutôt qu'envers le gouvernement en place.

Il est reconnu que les radiodiffuseurs de service public jouent un rôle crucial dans un environnement médiatique robuste, comme l'indiquent les déclarations précédemment citées sur la diversité. Un sujet qui n'a pas attiré beaucoup d'attention, mais qui est important, est la légitimité de la présence des médias imprimés de service public. En effet, dans la plupart des cas où des médias imprimés publics existent, ils restent sous le contrôle du gouvernement et ne répondent donc pas aux critères de médias de service public. Cela dit, il n'y a pas de raison, en principe, pour que les médias imprimés ne puissent pas également être indépendants, suffisamment financés et responsables envers le public. En l'absence de ces caractéristiques, toutefois, ils ne pourront pas être considérés comme des médias de service public.

Le principal argument en faveur des radiodiffuseurs de service public est leur contribution à la pluralité des médias, ce qui enrichit l'ensemble des informations et des idées disponibles pour le public. L'idée clé est que ces radiodiffuseurs fournissent un contenu de qualité, plutôt que d'être uniquement motivés par les parts d'audience et les revenus publicitaires qui en découlent, ce qui peut encourager le plus petit dénominateur commun en matière de contenu des programmes. Les radiodiffuseurs de service public peuvent également veiller à ce que les voix et perspectives minoritaires, souvent ignorées par les radiodiffuseurs commerciaux, soient présentes dans leurs programmes.

La protection de l'indépendance



Il est nécessaire de protéger l'indépendance des radiodiffuseurs de service public. Il s'agit de veiller à ce qu'ils diffusent des informations d'intérêt public plutôt que des informations qui soutiennent un parti politique ou le gouvernement. Cela semble évident, et la raison fondamentale qui sous-tend cette démarche a été énoncée avec beaucoup d'éloquence il y a environ 25 ans par la Cour suprême du Ghana :

les médias publics sont des biens nationaux : ils appartiennent à l'ensemble de la population, et non à une entité abstraite appelée Etat, pas davantage au gouvernement au pouvoir ou à son parti. Si ces biens nationaux devaient être les porte-parole d'un ou plusieurs partis aspirant à conquérir le pouvoir, la démocratie ne serait qu'un simulacre. ¹⁰⁷

¹⁰⁷ *New Patriotic Party c. Ghana Broadcasting Corp.*, 30 novembre 1993, Décision n° 1/93, p. 17.

En pratique, deux moyens clés sont utilisés pour garantir l'indépendance. Premièrement, le diffuseur devrait être supervisé par un conseil d'administration ou de direction indépendant. L'indépendance de ce conseil doit être protégée de la même manière que pour les régulateurs, y compris le mode de nomination de ses membres, via de solides garanties et protections du mandat, ainsi que par des interdictions de nomination de figures politiques et des exigences d'expertise.

Deuxièmement, l'indépendance éditoriale de ces radiodiffuseurs doit être garantie. L'indépendance éditoriale signifie que la responsabilité des décisions éditoriales revient au personnel – et finalement aux rédacteurs en chef – plutôt qu'aux organes directeurs. Les pouvoirs de l'organe directeur doivent se limiter à la responsabilité générale de l'organisation, tandis que les responsables et les rédacteurs doivent s'occuper des questions quotidiennes et éditoriales. Cela crée une structure à double niveau qui protège l'indépendance : le conseil de direction supervise généralement le travail et rend compte au parlement (c'est-à-dire assume une responsabilité au plus haut niveau) tandis que le management prend des décisions éditoriales spécifiques (c'est-à-dire relatives aux contenus).

Le financement des radiotélédiffuseurs publics



Si les radiodiffuseurs de service public contribuent à la diversité dans les conditions décrites ci-dessus – à savoir en produisant des programmes de qualité couvrant toutes les voix et perspectives de la société, incluant des programmes d'information complets – ceux-ci nécessitent d'être financés de manière adéquate.

Cela se reflète dans un certain nombre de déclarations internationales concernant leur financement. Ainsi, le principe 13(4) de la [Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique](#) stipule : « Les médias de service public doivent être financés de manière adéquate, de manière à les protéger de toute ingérence indue. »

Dans leur [Déclaration conjointe de 2007 sur la diversité dans la radiodiffusion](#), les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont noté :

Des mesures spécifiques sont nécessaires pour protéger et préserver la radiodiffusion de service public dans son nouvel environnement. [...] Il convient d'envisager pour la radiodiffusion de service public des mécanismes de financement innovants qui suffisent à

lui permettre de remplir son mandat de service public, qui soient garantis à l'avance selon un plan pluriannuel et qui soient indexés sur l'inflation.¹⁰⁸

Comme pour les réglementations, il est important que les systèmes de financement ne soient pas utilisés de manière abusive pour exercer un contrôle sur les radiodiffuseurs publics. La plupart des radiodiffuseurs de service public s'appuient sur un modèle de financement mixte faisant appel à des sources publiques et privées, principalement la publicité. Le paragraphe 14 de la [Recommandation 1878 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fait référence aux sources de financement possibles suivantes :

Le financement des médias de service public peut être assuré au moyen d'une redevance audiovisuelle uniforme, d'une taxe, de subventions publiques, d'un système d'abonnement, de recettes publicitaires ou de parrainage, de services spécialisés à la demande ou avec paiement à la carte, de recettes provenant de la vente de produits dérivés tels que des livres, des vidéos ou des films, et de l'exploitation d'archives audiovisuelles.

La redevance audiovisuelle a l'avantage d'être relativement protégées contre les ingérences politiques, mais peut être difficile à mettre en place là où elle n'existe pas encore. Lorsqu'un radiodiffuseur de service public reçoit une subvention directe de l'État, il est utile que le Parlement fixe le montant de cette subvention.

Responsabilité

L'indépendance ne signifie pas que les radiodiffuseurs de service public sont libres de faire ce qu'ils veulent. Néanmoins, ils sont tenus de rendre des comptes au public. En général, ces systèmes fonctionnent en donnant un mandat clair au radiodiffuseur de service public, défini sous une forme juridiquement contraignante (que ce soit dans une loi ou une forme de législation subordonnée), et en lui demandant de présenter un rapport annuel au Parlement, qui est également rendu public. L'efficacité d'un tel régime dépend du sérieux avec lequel le parlement exerce son rôle de contrôle.

Plusieurs déclarations internationales reconnaissent l'importance d'un mandat clairement défini pour les radiodiffuseurs de service public. Par exemple, dans leur [Déclaration conjointe de 2007 sur la diversité de la radiodiffusion](#), les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont noté :

¹⁰⁸ Voir également : Thomas Gibbons, "Concentrations of Ownership and Control in a Converging Media Industry", in Chris Marsden & Stefaan Verhulst, eds., *Convergence in European Digital TV Regulation* (London, Blackstone Press Ltd., 1999), p. 155-173, à 157.

Le mandat des radiodiffuseurs de service public doit être clairement défini par la loi et comprendre en particulier leur contribution à la diversité, ce qui n'implique pas seulement d'offrir des programmes différents mais aussi de permettre à tous les secteurs de la société de s'exprimer et de s'informer en fonction de leurs intérêts.

Le principe 13(6) de la [Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique](#) stipule :

La mission de service public des organismes de radiodiffusion-télévision publique doit être clairement définie et inclure une obligation de garantir que le public reçoive des informations adéquates, politiquement équilibrées, surtout en période électorale.

Cela met en évidence une autre obligation qui est généralement imposée aux radiodiffuseurs de service public, à savoir celle de faire preuve d'équilibre et d'impartialité en particulier dans leurs programmes d'information et d'actualité.

Activité 6 : Jeu

Activité 7: Lectures

Temps de lecture estimé : 15 minutes

La réglementation des fournisseurs de contenu et de services numériques en ligne



Le droit à la liberté d'expression s'applique clairement à Internet, tout comme à toute autre forme de communication. Cela découle directement du libellé de [l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques \(PIDCP\)](#), qui protège l'expression par « tout autre moyen de son choix ». Cependant, l'avènement d'Internet a marqué un changement majeur dans la manière dont nous communiquons, en raison de la rapidité, de l'étendue et de l'accessibilité du partage d'informations qu'il permet. Les journaux imprimés, la radio et la télévision avaient tendance à offrir des plateformes puissantes à un nombre très limité de personnes. Mais avec l'essor d'Internet et, en particulier, des réseaux sociaux, tout individu peut désormais transmettre instantanément des idées à un nombre potentiellement large de personnes, tout en ayant un accès immédiat à une multitude de sources d'information à travers le monde. Ces propriétés uniques d'Internet ont rendu nécessaire l'élaboration de nouvelles approches en matière de régulation.

Les normes générales de réglementation



Les États ne peuvent pas se contenter d'appliquer à Internet des systèmes réglementaires conçus pour d'autres moyens de communication, tout comme ils ne peuvent pas se contenter d'appliquer à la presse écrite des systèmes de radiodiffusion, en raison des différences profondes qui existent entre ces types de médias. Ainsi, au paragraphe 39 de [l'Observation générale n° 34](#), le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a noté : « Les systèmes de réglementation devraient tenir compte des différences entre

la presse écrite et le secteur de la radio et télédiffusion et de l'Internet, tout en notant aussi la façon dont différents médias convergent. ». De même, dans leur [Déclaration conjointe de 2011 sur la liberté d'expression et Internet](#), les mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont déclaré :

Les modes de réglementation élaborés pour d'autres moyens de communication – telles la téléphonie ou la radiodiffusion – ne sauraient être directement appliqués à Internet, pour lequel il faudra plutôt concevoir des méthodes spécifiques.¹⁰⁹

En matière d'octroi de licences et d'enregistrement, les acteurs internationaux ont clairement indiqué qu'il n'est pas approprié d'imposer des systèmes de licences particulières aux fournisseurs de services Internet ou aux services de communication basés sur Internet au-delà de ceux qui s'appliquent généralement aux fournisseurs de services de télécommunications, catégorie à laquelle ils appartiennent. Ainsi, au paragraphe 43 de [l'Observation générale n° 34](#), le Comité des droits de l'homme a précisé :

Toute restriction imposée au fonctionnement des sites Web, des blogs et de tout autre système de diffusion de l'information par le biais de l'Internet, de moyens électroniques ou autres, y compris les systèmes d'appui connexes à ces moyens de communication, comme les fournisseurs d'accès à Internet ou les moteurs de recherche, n'est licite que dans la mesure où elle est compatible avec le paragraphe 3.

Dans leur [Déclaration conjointe de 2005](#), les mandataires spéciaux sont allés encore plus loin, en notant :

Nul ne doit être tenu de s'enregistrer auprès d'un organisme public ou d'obtenir une autorisation d'un tel organisme pour fournir des services Internet, gérer un site web, un blog ou tout autre système de transmission d'informations en ligne, y compris la radiotélédiffusion par Internet. Ceci ne concerne ni l'enregistrement auprès d'une autorité

¹⁰⁹ Adopté le 1er juin 2011, par. 1(c), <https://undocs.org/CCPR/C/GC/34>.

répertoriant les noms de domaines à des fins purement techniques ni les règles générales s'appliquant sans distinction à toute entreprise commerciale.¹¹⁰

Cette position est appuyée par la déclaration phare du Conseil de l'Europe sur cette question, la [Déclaration sur la liberté de la communication sur l'Internet](#), qui stipule :

La fourniture de services via l'Internet ne devrait pas être soumise à des régimes d'autorisation spécifiques au seul motif des moyens de transmission utilisés.¹¹¹

La réglementation du contenu



Les États ne devraient pas imposer de mesures générales de blocage ou de filtrage, ni de fermeture d'Internet, ce qui reste malheureusement une pratique courante dans de nombreux pays à travers le monde. Ainsi, dans leur [Déclaration conjointe de 2015 sur la liberté d'expression et les réponses aux situations de conflit](#), les mandataires spéciaux internationaux ont déclaré :

Le filtrage de contenus sur Internet, à l'utilisation de « boutons d'arrêt d'urgence » des communications (c'est-à-dire en interrompant des parties entières des systèmes de communication), et la prise de contrôle physique de chaînes de radiodiffusion sont des mesures qui ne peuvent jamais être justifiées en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme.¹¹²

Une idée similaire est exprimée dans le principe 3 de la [Déclaration du Conseil de l'Europe sur la liberté de la communication sur l'Internet](#) :

Les autorités publiques ne devraient pas, au moyen de mesures générales de blocage ou de filtrage, refuser l'accès du public à l'information et autres communications sur l'Internet, sans considération de frontières. Cela n'empêche pas l'installation de filtres pour la protection des mineurs, notamment dans des endroits accessibles aux mineurs tels que les écoles ou les bibliothèques.

¹¹⁰ Adopté le 21 décembre 2005, (anglais) <https://www.osce.org/fom/27455>.

¹¹¹ Adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2003, *Principe 5*, <https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifieur%22:%2209000016805dfbe1%22,%22sort%22:%22CoEValidatDate%20Descending%22%22}>

¹¹² Adopté le 4 mai 2015, article 4(c), <https://www.ohchr.org/fr/statements/2015/05/joint-declaration-freedom-expression-and-responses-conflict-situations> Voir également la Déclaration conjointe de 2005, (anglais) <https://www.osce.org/files/f/documents/5/d/27455.pdf>; la déclaration conjointe de 2011, articles 3 et 6(b), (anglais) <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/78309>; et la Déclaration conjointe de 2017, clauses 1(f) et (g), (anglais) <https://www.osce.org/fom/302796>.

Les coupures d'Internet ont fait l'objet de contentieux devant la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Dans l'affaire *Amnesty International Togo et autres c. Gouvernement togolais*, le gouvernement a tenté de justifier, pour des raisons de sécurité nationale, une coupure d'Internet survenue dans un contexte de manifestations. Cependant, la Cour a jugé que la restriction à la liberté d'expression était injustifiée, en s'appuyant sur l'absence de fondement juridique en droit togolais.¹¹³ Plus récemment, la Cour a examiné le cas d'une coupure d'Internet dans l'affaire *Associations des Blogueurs de Guinée (ABLOGUI) et 3 autres requérants c. l'État de Guinée*, dans laquelle le gouvernement n'a pas présenté de défense.¹¹⁴ En plus de constater que la restriction à la liberté d'expression n'était pas prévue par la loi, la Cour a souligné que, même si un objectif légitime était visé par le défendeur, « les mesures de blocage de l'accès à l'Internet utilisées demeurerait un moyen disproportionné dans la mesure où elles rendent les communications quasiment impossibles, et l'Internet inaccessible à tous utilisateurs ».¹¹⁵



Un débat mondial majeur a actuellement lieu concernant la manière de traiter le problème des propos nuisibles en ligne. Il est admis que les règles applicables au contenu (à savoir les discours de haine, les lois sur l'obscénité et la diffamation), lorsqu'elles sont appropriées, doivent également s'appliquer aux contenus en ligne. Toutefois, une question se pose quant à savoir qui doit être tenu responsable de ces contenus. Il est évident que les intermédiaires ne peuvent être tenus responsables des nombreuses déclarations faites via leurs systèmes, qu'ils ne peuvent tout simplement pas contrôler. Il

est largement admis que les intermédiaires ne doivent pas être obligés de contrôler les contenus pour détecter des actes illégaux (c'est-à-dire qu'ils ne devraient pas être tenus de s'informer sur ce qui est diffusé à travers leurs systèmes). Cela est reflété dans le Principe 6 de la [Déclaration du Conseil de l'Europe sur la liberté de communication sur l'Internet](#).

Les Etats membres ne devraient pas imposer aux fournisseurs de services l'obligation générale de surveiller les contenus diffusés sur l'Internet auxquels ils donnent accès, qu'ils transmettent ou qu'ils stockent, ni celle de rechercher activement des faits ou des circonstances révélant des activités illicites.

¹¹³ 25 juin 2020, jugement n° ECW/CCJ/JUD/09/20, par. 45, (anglais) http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2022/08/JUD-ECW-CCJ-JUD-09-20-Amnesty-Int.-TOGO-7-ORS-vs.-REP.-OF-TOGO-25_06_20-vA.pdf. Résumé en français : <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2022/12/AI-Togo-v-Togolese-Republic-FR-1.docx.pdf>

¹¹⁴ 31 octobre 2023, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/38/23, <http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2023/12/JUDGMENT-ABLOGUI-V-GUINEA-FRN.pdf>

¹¹⁵ *Ibid.*, par. 58.

Il existe également un large consensus sur le fait que ces acteurs qui se contentent de faciliter l'accès à Internet ou le flux d'informations sur Internet (parfois appelés fournisseurs de services Internet ou FSI) ne devraient pas être tenus responsables du contenu qui circule via leurs services. Cela se reflète à nouveau dans le principe 6 de la [Déclaration du Conseil de l'Europe sur la liberté de communication sur l'Internet](#) :



Les Etats membres devraient veiller à ce que les fournisseurs de services ne soient pas tenus responsables des contenus diffusés sur l'Internet lorsque leur fonction se limite, selon la législation nationale, à transmettre des informations ou à donner accès à l'Internet.

C'est ce que l'on appelle parfois le « principe du simple transport », comme l'indiquent les mandataires internationaux spéciaux dans leur [Déclaration conjointe de 2011](#) :

Aucune personne fournissant simplement des services techniques liés à Internet, tels que l'accès, la recherche, la transmission ou la mise en cache d'informations, ne doit être tenu responsable du contenu généré par des tiers et diffusé à l'aide de ces services, à condition qu'il n'intervienne pas directement sur ce contenu ou ne refuse pas de se conformer à une ordonnance judiciaire visant à le supprimer, s'il est en mesure de le faire (le « principe du simple transport »).¹¹⁶

Cependant, en dehors de ces points, le consensus est moins évident.

En ce qui concerne d'autres types d'intermédiaires, il est évident qu'un modèle de responsabilité stricte est inapproprié. Si, par exemple, les moteurs de recherche et les entreprises de réseaux sociaux devaient être tenus responsables de chaque contenu nuisible qu'ils transmettent ou vers lequel ils dirigent les utilisateurs, qu'ils en aient connaissance ou non, un tel système ne serait tout simplement pas viable. Cependant, il existe plusieurs approches plus limitées en matière de responsabilité des intermédiaires, sans qu'il y ait de consensus clair sur la meilleure approche à adopter.

Un modèle de responsabilité plus limité (c'est-à-dire conditionnel) est celui "d'avis et de retrait" ou en anglais "notice and takedown". Cela signifie que lorsqu'un intermédiaire a été informé de la présence d'un contenu illégal, il doit retirer ou bloquer l'accès à ce contenu. L'intermédiaire est

¹¹⁶ Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et l'Internet, 1er juin 2011, par. 2(a), (anglais) <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/78309>.

protégé contre toute responsabilité liée au contenu tant qu'il agit rapidement après avoir été informé de son illégalité présumée.¹¹⁷

La possibilité de mettre en place des systèmes d'avis et de retrait est envisagée dans le Principe 6 de la [Déclaration du Conseil de l'Europe sur la liberté de la communication sur l'Internet](#). Cette approche est également adoptée dans le [Règlement sur les services numériques \(DSA\) de l'Union européenne](#). Les détails de ces systèmes varient, par exemple, en ce qui concerne les conséquences exactes pour les intermédiaires qui omettent de retirer le contenu. Cependant, il existe des préoccupations générales selon lesquelles ces systèmes ne garantissent pas suffisamment la protection de la liberté d'expression, car ils incitent les intermédiaires à retirer du contenu dès qu'ils sont notifiés d'une infraction, même si le contenu n'est pas clairement illégal. Les intermédiaires n'ont pas les moyens d'évaluer chaque réclamation et ne sont, en tout état de cause, pas disposés à prendre le risque potentiel de responsabilité si un tribunal venait à contester leur évaluation par la suite.

Dans le paragraphe 2(b) de leur [Déclaration conjointe de 2011 sur la liberté d'expression](#), les mandataires internationaux spécialisés ont essentiellement rejeté les systèmes d'avis et de retrait:

Il convient de veiller à décharger entièrement tout autre intermédiaire, y compris ceux mentionnés dans le préambule, de toute responsabilité quant aux contenus créés par des tiers selon les mêmes conditions que celles énoncées à l'alinéa a) du paragraphe 2. A minima, les intermédiaires ne devraient pas être tenus de contrôler les contenus créés par les internautes ni être soumis à des dispositions extrajudiciaires prévoyant la suppression de contenus, lesquelles n'assurent pas une protection suffisante de la liberté d'expression (ce qui est le cas de nombreuses règles d'« avis et retrait » actuellement en vigueur).

Une autre approche de la responsabilité des intermédiaires, offrant une meilleure protection de la liberté d'expression, est le système « d'avis et d'action ». Selon ce système, les intermédiaires doivent prendre une décision quant à l'action à entreprendre lorsqu'ils sont informés de contenus prétendument illégaux. Ils doivent ensuite procéder à une évaluation de bonne foi pour déterminer si ce contenu est illégal et doit être supprimé ou bloqué, ou s'il est légal et doit rester en ligne. Ce qui distingue ce système d'approche de l'avis et du retrait est que l'intermédiaire n'est pas responsable de la véracité de sa détermination ; c'est-à-dire qu'il n'est pas tenu pour responsable si sa décision est finalement jugée incorrecte par un tribunal, tant qu'il a agi de bonne foi dans sa détermination de l'action à entreprendre.

Une autre approche possible de la responsabilité des intermédiaires, également plus favorable à la liberté d'expression que l'approche de la notification et du retrait, est le modèle « d'avis et d'avis

¹¹⁷ Rebecca MacKinnon, *et al.*, *Fostering Freedom Online: The Role of Internet Intermediaries* (2014, Paris, UNESCO), p. 40- 42, (anglais) <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002311/231162e.pdf>.

». Celui-ci exige que les intermédiaires signalent aux auteurs les contenus contestés. Les auteurs ont alors l'option de défendre directement leur contenu (ce qui peut nécessiter qu'ils sortent de l'anonymat) ou de ne pas le défendre, auquel cas le processus se transforme essentiellement en une approche d'avis et de retrait, avec l'intermédiaire prenant les mesures appropriées.

Avis et retrait	Avis et Action	Avis et avis
<ul style="list-style-type: none"> • Les intermédiaires doivent supprimer ou bloquer l'accès aux contenus prétendument illégaux dès leur notification. • Cela peut inciter excessivement les intermédiaires à retirer du contenu pour éviter la responsabilité, même lorsque l'illégalité n'est pas claire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les intermédiaires doivent déterminer les mesures à prendre lorsqu'ils sont informés d'un contenu prétendument illégal. • Les intermédiaires sont moins incités à supprimer un contenu, car ils ne sont pas tenus responsables s'ils prennent une décision qui est finalement jugée incorrecte. • Cela dépend des efforts de bonne foi des intermédiaires pour parvenir à une détermination correcte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les intermédiaires doivent signaler aux auteurs de contenu dès qu'ils sont informés d'un contenu prétendument illégal et leur donner la possibilité de défendre ou non leur contenu, auquel cas l'intermédiaire le supprimera. • Cela peut contribuer à réduire les tentatives de retraits excessifs.

Il convient de noter que d'autres problèmes se posent en ce qui concerne les violations des conditions de service des intermédiaires, où un éventail beaucoup plus large de réponses potentielles est disponible, dont l'adéquation dépendra de divers facteurs, notamment de la nature du contenu, si l'utilisateur a publié du contenu nuisible à plusieurs reprises, ainsi que de la nature de l'intermédiaire et de ses conditions de service.

Les actions potentielles ici pourraient inclure : l'absence de mesure, l'envoi d'un message d'avertissement pour un contenu sensible ou trompeur, la monétisation ou la rétrogradation du contenu, ; fournir des liens vers des informations précises ou permettre aux utilisateurs de le faire, comme c'est le cas avec la fonctionnalité de notes communautaires sur X (anciennement connu sous le nom de Twitter) ; retirer du contenu ; ou potentiellement suspendre temporairement ou interdire l'utilisateur. L'étendu des options disponibles pour les plateformes diffère considérablement des options beaucoup plus limitées dont disposent les États pour traiter le contenu illégal. Cela offre certaines opportunités du point de vue de la liberté d'expression, en permettant des options moins intrusives qui traitent tout de même efficacement les discours nuisibles par rapport à ce qui existait auparavant. Cependant, cela signifie également que la question de la manière dont les plateformes devraient traiter certains contenus reste un débat très contemporain.

Au-delà de la question de la responsabilité des intermédiaires, la nature sans frontières d'Internet soulève également des défis pour déterminer la responsabilité des auteurs de contenu, car il n'est pas toujours clair où la juridiction devrait être exercée en ce qui concerne le contenu en ligne. Ce contenu est accessible dans tous les pays du monde. Cependant, il est évidemment inapproprié de rendre les auteurs responsables dans chaque pays, ce qui conduirait à une approche du plus bas dénominateur (c'est-à-dire où tout le monde serait soumis aux normes du pays le plus restrictif). Pour y remédier, le paragraphe 4(a) de la [Déclaration conjointe de 2011](#) des mandataires internationaux spéciaux stipule :

Pour les affaires judiciaires concernant des contenus Internet, il convient de limiter la compétence juridictionnelle aux Etats avec lesquels lesdites affaires ont un lien réel et substantiel, généralement parce que l'auteur y est établi, le contenu y a été téléchargé ou vise spécifiquement un Etat. Les entités privées ne devraient être habilitées à saisir une juridiction que si elles sont en mesure d'établir qu'elles ont subi un préjudice substantiel relevant de ladite juridiction (règle de lutte contre le « tourisme judiciaire »).

Des normes commencent également à émerger pour traiter la tendance de nombreux États à imposer des restrictions radicales applicables aux contenus numériques qui dupliquent essentiellement les règles régissant le même contenu diffusé hors ligne, souvent avec des sanctions plus sévères. Plutôt que d'avoir deux ensembles parallèles de règles pour le même contenu, il est préférable d'adapter les règles hors ligne afin qu'elles couvrent également le contenu numérique. Ainsi, dans leur [Déclaration conjointe de 2018 sur l'indépendance et la diversité des médias à l'ère numérique](#), les mandataires internationaux spéciaux en matière de liberté d'expression ont déclaré :

Les restrictions conçues spécifiquement pour les communications numériques devraient être limitées aux activités qui sont soit nouvelles, soit fondamentalement différentes dans leur forme numérique (par exemple le spam) [...] ¹¹⁸

Le cryptage et l'anonymat

¹¹⁸ Adopté le 2 mai 2018, par. 3(c), https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2018/12/mandates.decl._2018.media-ind.French.pdf



Les outils permettant le cryptage et l'anonymat sont des facilitateurs considérables de la liberté d'expression en ligne. En général, le droit international soutient l'utilisation de ces outils, reconnaissant que toute limitation devrait être appliquée uniquement au cas par cas. Ainsi, l'article 8(e) de la [Déclaration conjointe de 2015 sur la liberté d'expression et les réponses aux situations de conflit](#) des mandataires internationaux spéciaux stipule :

Le cryptage et l'anonymat en ligne favorisent le libre exercice des droits à la liberté d'opinion et d'expression et, de ce fait, ne peuvent être interdits ou limités, et ne peuvent faire l'objet de restrictions que dans le strict respect des trois conditions prévues par le droit international relatif aux droits de l'homme.

Les actions policières ciblées contre des suspects constituent une exception à cette règle. Cette règle est reprise dans le principe 7 de la [Déclaration du Conseil de l'Europe sur la liberté de communication sur l'Internet](#) :

Afin d'assurer une protection contre les surveillances en ligne et de favoriser l'expression libre d'informations et d'idées, les Etats membres devraient respecter la volonté des usagers de l'Internet de ne pas révéler leur identité. Cela n'empêche pas les Etats membres de prendre des mesures et de coopérer pour retrouver la trace de ceux qui sont responsables d'actes délictueux, conformément à la législation nationale, à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et aux autres traités internationaux dans le domaine de la justice et de la police.

Reconnaissant l'importance de l'anonymat, le document final d'une conférence multipartite organisée par l'UNESCO en 2015 a proposé l'option suivante à l'UNESCO : « Reconnaître le rôle que l'anonymat et le cryptage peuvent jouer pour l'exercice du droit à la vie privée et à la liberté d'expression et faciliter le dialogue sur ces questions. »¹¹⁹

En même temps, il faut reconnaître que l'anonymat a été l'un des facteurs ayant entraîné un afflux de discours en ligne allant de l'injurieux à l'illégal. Comme le souligne le rapport de l'UNESCO de 2021, [Laissons entrer le soleil: transparence et responsabilité à l'ère numérique](#) :

L'anonymat, bien qu'il soit un avantage dans certaines circonstances, semble souvent permettre aux gens d'adopter des



¹¹⁹ Document final de la Conférence "InterCONNECTer les ensembles: options pour l'action future" (2015, UNESCO), annexe p. 3, (4.4) https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234090_fre

comportements antisociaux en ligne qu'ils n'oseraient pas afficher si leur identité était connue. Les groupes fermés peuvent être utilisés pour faire avancer les droits de l'Homme ou s'y opposer. L'environnement est également vulnérable à la manipulation par la création de fausses identités et la diffusion de la désinformation, qui est souvent financée et bien organisée, et qui est de plus en plus utilisée pour affecter les élections démocratiques dans le monde ainsi que pour attaquer les journalistes critiques et les acteurs de la société civile.¹²⁰

En raison de leur notoriété élevée, les membres du parlement sont souvent la cible de harcèlement, y compris en ligne. Un [rapport](#) de la Commission mixte des droits de l'homme de la Chambre des communes du Royaume-Uni pour 2019-2020 a révélé que de nombreux parlementaires évitaient les réseaux sociaux en raison du problème des abus en ligne, et beaucoup estimaient que l'anonymat « favorisait les abus en ligne »¹²¹. Si les parlementaires ressentent une pression pour ne plus participer aux réseaux sociaux afin de minimiser le harcèlement, cela pose non seulement un problème du point de vue de leurs propres droits humains, mais c'est aussi regrettable car les réseaux sociaux peuvent être un outil utile pour les citoyens afin de se connecter directement avec leurs représentants.

Le système d'avis et d'avis, mentionné ci-dessus, est une manière de traiter le problème du contenu nocif et anonyme (c'est-à-dire que les auteurs anonymes doivent soit défendre leur contenu, soit accepter que l'entreprise qui l'héberge puisse le supprimer).

La promotion de l'accès à Internet



Les États ont également des obligations positives en ce qui concerne Internet. En raison de son rôle crucial non seulement pour faciliter l'expression des voix mais aussi pour fournir l'accès à des informations nécessaires au soutien de divers autres droits, il est de plus en plus admis que les États doivent promouvoir un accès universel à Internet. Ainsi, au paragraphe 15 de [l'Observation Général n° 34](#), le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a déclaré :

Les États parties devraient prendre toutes les mesures voulues pour favoriser l'indépendance de ces nouveaux moyens et garantir l'accès des particuliers à ceux-ci.

¹²⁰ Andrew Puddephatt, *Laissons entrer le soleil: transparence et responsabilité à l'ère numérique* : (2021, UNESCO), p. 8, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377231_fre

¹²¹ *Democracy, freedom of expression and freedom of association: Threats to MPs*, 18 octobre 2019, HC 37, HL Paper, par. 100 et 105, (anglais) <https://publications.parliament.uk/pa/jt201919/jtselect/jtrights/37/37.pdf>.

Autrement dit, certains discours peuvent être criminalisés, uniquement lorsqu'ils sont liés à l'incitation à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination, ainsi qu'au racisme. Deux lignes directrices utiles sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). De plus, le Plan d'Action de Rabat des Nations Unies sur l'interdiction de l'incitation à la haine nous guide sur le point auquel un discours spécifique franchit la ligne menant à la violence, à l'hostilité ou à la discrimination. Ces trois instruments ont aidé les législateurs à définir et les tribunaux à évaluer si un discours constitue un discours de haine et comment y remédier, en particulier lorsqu'une expression haineuse n'est pas directement liée à des crimes de haine impliquant incitation au/ou racisme.

Bien que les entreprises Internet doivent aujourd'hui respecter les lois interdisant le discours de haine, il reste à savoir comment elles interprètent et appliquent ces lois en pratique. La question se pose également sur la manière dont elles traitent les contenus haineux qui semblent être conformes à la loi, par exemple si elles les tolèrent, les suppriment ou les déclassifient. Les entreprises technologiques travaillent à résoudre ces problèmes, surtout après des boycotts publicitaires et des accusations selon lesquelles leurs profits proviennent de la prolifération de la haine en ligne sans investissement significatif pour y faire face. Cependant, leur traitement des contenus haineux reste vague et caché aux recherches indépendantes et à la surveillance publique. Il est peu clair quand ou pourquoi les algorithmes recommandent, déclassifient ou retirent automatiquement des contenus ou des groupes haineux. Et bien qu'elles utilisent l'intelligence artificielle pour traiter ce problème, cela ne prend pas suffisamment en compte le contexte des mots et des images. Le risque est que les rapports sur le discours de haine soient pris dans le filet, tandis que les mots et les images codés pour la haine ne soient pas reconnus. Un autre problème est l'inaction des entreprises, bien qu'avec leurs données, elles puissent observer quand le contenu haineux commence à s'étendre vers l'incitation et l'organisation d'attaques.

Quelles sont les stratégies clés pour aborder ce problème ? Premièrement : promouvoir la transparence sur Internet est essentielle si les entreprises doivent se conformer et respecter pleinement les droits humains, en préservant la dignité et la sécurité des individus, tout en permettant et en encourageant l'expression légitime. Deuxièmement : veiller à ce que les journalistes soient libres de signaler et d'exposer un discours de haine, travaillant sans crainte lorsqu'ils dénoncent les dirigeants et leurs partisans qui attisent la colère à travers des stéréotypes insultants et des mèmes. Troisièmement : soutenir les citoyens en développant leur littératie médiatique et informationnelle pour qu'ils puissent reconnaître et répondre au discours de haine par une réflexion critique et une prise de conscience des droits humains. Naviguer entre la liberté d'expression et le discours de haine n'est pas facile. Mais dans l'intérêt de la protection des droits humains pour tous, nous pouvons et devons travailler ensemble plus intensivement pour résoudre ce problème sans étouffer l'expression libre et ses avantages pour la démocratie, le développement et les droits humains.

Activité 9 : Lectures

Temps de lecture estimé : 10 minutes

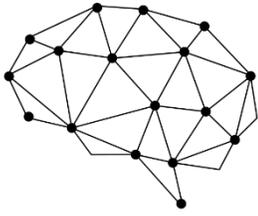
Les nouveaux défis posés par le discours en ligne



Tout récemment encore, la vision dominante d'Internet était celle d'un espace qui facilite et démocratise massivement la liberté d'expression. Pour un coût relativement modeste, une proportion croissante de la population mondiale a accès à un moyen lui permettant de s'exprimer à l'échelle mondiale et d'accéder à une multiplicité d'informations autrefois inimaginable. Toutefois, il est désormais évident que l'expression en ligne peut causer des préjudices ou affaiblir des valeurs sociales fondamentales, y compris la démocratie.

Un exemple majeur de cela est l'utilisation abusive des données personnelles à des fins d'influence électorale. Par le passé, les possibilités de personnalisation ou de ciblage des publicités se limitaient à ajuster l'heure de passage ou le placement d'un message publicitaire, par exemple dans une émission télévisée particulière ou un type de magazine, afin d'atteindre une certaine audience. Avec les réseaux sociaux, cependant, des profils psychologiques et politiques extrêmement précis peuvent être établis sur les individus, basés sur l'immense liste de données que la plupart des personnes laissent derrière elles en ligne, que ce soit via Facebook, Google, Amazon ou un autre service en ligne. De plus, cela peut se faire automatiquement, à très faible coût et quasiment instantanément. Des outils automatisés peuvent ensuite être utilisés pour diffuser des messages politiques soigneusement adaptés à l'individu concerné. Cette capacité à micro-cibler des messages très précis destinés à une personne en particulier a parfois été qualifiée d'« arsenalisation » de nos données personnelles.

L'affaire Cambridge Analytica



Cambridge Analytica

L'affaire Cambridge Analytica et son rôle dans le référendum sur le Brexit ainsi que lors de l'élection présidentielle américaine de 2016 est complexe, mais les faits essentiels ne le sont pas. Aleksandr Kogan, chercheur à l'Université de Cambridge, a développé une application intitulée « This is your digital life », destinée à être utilisée sur la plateforme Facebook (avec l'accord de Facebook). Environ 270 000 utilisateurs ont participé au quiz de personnalité inclus dans l'application, partageant volontairement des données personnelles approfondies. Kogan a ensuite transmis les données collectées à Cambridge Analytica. En raison d'une faille dans les systèmes de Facebook, les données supplémentaires provenant des amis de ceux qui avaient consenti à l'utilisation de leurs données ont été recueillies. Facebook a indiqué que 87 millions d'utilisateurs ont été touchés, principalement aux États-Unis (avec plus d'un million d'utilisateurs également au Royaume-Uni), bien que certaines estimations suggèrent un nombre bien plus élevé.

En utilisant cette mine d'informations, Cambridge Analytica a ensuite envoyé des messages ciblés aux électeurs pour les convaincre de voter pour Donald Trump, après avoir été engagé pour ce faire par des partisans de Trump. L'entreprise, qui a fermé début mai 2018, s'était vantée de son rôle dans le soutien à la campagne de Trump.

En analysant des millions de données, nous avons systématiquement identifié les électeurs les plus influençables ainsi que les questions qui leur tenaient à coeur. Nous les avons ensuite incités à agir en leur adressant des messages à des moments clés. Cette opération a demandé moins de temps et moins d'argent que n'en ont dépensé nos concurrents. ¹²³

¹²³ Reproduit dans Ann E. Cudd, Mark C. Navin (éd.), *Core Concepts and Contemporary Issues in Privacy* (Cham, Suisse, 2018, Springer), p. 201.

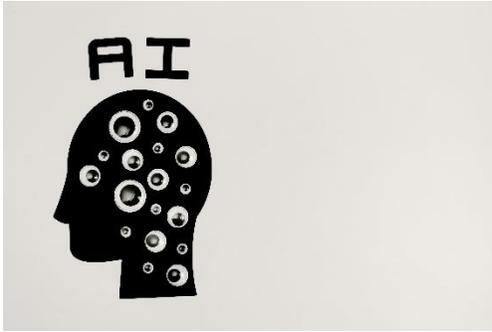


Bien que l'accès à des sources alternatives d'information via les réseaux sociaux présente l'avantage de surmonter certaines limitations des médias traditionnels, il a également eu des répercussions négatives. Un problème de plus en plus préoccupant, en particulier en ce qui concerne le processus démocratique, est la prolifération croissante de silos d'informations ou « bulles de filtrage ». Ce phénomène fait référence au fait que de nombreuses plateformes de réseaux sociaux hiérarchisent les informations présentées aux utilisateurs en fonction de ce que ceux-ci veulent entendre ou croient déjà. Dans le pire des cas, cela conduit à des situations où les personnes vivent dans des silos d'information confinés, où elles entendent les mêmes informations, qu'elles soient vraies ou fausses, ainsi que les mêmes attitudes politiques ou sociales. Cela contraste avec la situation du passé, où une grande majorité de citoyens se rassemblaient autour du journal télévisé du soir sur un petit nombre de chaînes de télévision ou d'émissions de radio. Comme l'a dit un commentateur :

En réalité, les médias sociaux n'ont pas l'effet d'un téléobjectif – comme ce fut le cas du téléphone – mais constituent plutôt une sorte de prisme de fracturation des opinions qui brise la cohésion sociale et remplace un espace public partagé et son discours complexe et dynamique par un mur de bulles de filtrage dont la concentration va croissant.¹²⁴

Étroitement lié à cela se trouve un problème très ancien de désinformation ou de « fake news ». Même si un tel comportement est irresponsable de leur part, les politiciens et autres acteurs cherchant à influencer la société ont toujours été tentés de jouer avec la vérité, pour ainsi dire. Cependant, dans le monde moderne des réseaux sociaux, il est beaucoup plus facile de répandre des mensonges qu'auparavant, un problème aggravé par les bulles de filtrage, qui rendent beaucoup plus difficile l'exposition et la réfutation des mensonges. Ce problème est également exacerbé par l'utilisation de bots, des programmes automatisés qui représentent aujourd'hui près de 50 % du trafic Internet. De nombreux bots nous facilitent la vie en ligne en automatisant et simplifiant des tâches. Mais les bots peuvent aussi être utilisés pour créer de faux comptes sur les réseaux sociaux qui diffusent automatiquement de la désinformation ou donnent l'impression erronée d'un soutien ou d'une opposition publique plus importants à certaines politiques qu'il n'en existe réellement. Ils peuvent également semer la division au sein des sociétés en amplifiant des récits polarisants ou en alimentant des campagnes de harcèlement à grande échelle.

¹²⁴ Natasha Lomas, "Social media is giving us tryphobia", TechCrunch, 27 janvier 2018, (anglais) <https://techcrunch.com/2018/01/27/social-media-is-giving-us-tryphobia>.



La croissance de l'intelligence artificielle (IA) risque d'aggraver davantage ce problème. Meta publie des mises à jour trimestrielles sur ce qu'il appelle le « comportement inauthentique coordonné », c'est-à-dire « des efforts coordonnés visant à manipuler le débat public pour un objectif stratégique, dans lesquels des comptes fictifs sont au cœur de l'opération », ainsi que les mesures prises en réponse. Selon son Rapport sur les menaces adverses (Adversarial Threat Report) de mai

2024, bien que l'entreprise n'ait pas encore observé une « tendance généralisée des médias photo-réalistes générés par l'IA mettant en scène des politiciens », elle a relevé « la création d'images et de photos, des présentateurs de nouvelles générés par IA et la génération de textes ».¹²⁵

Bien que nous n'en soyons encore qu'aux premiers stades de l'IA, des signes inquiétants apparaissent quant aux abus potentiels de cette technologie, notamment durant les périodes électorales. Par exemple, en 2023, deux jours avant les élections en Slovaquie, un enregistrement audio prétendument montrant un leader politique discutant avec un journaliste sur la manière de manipuler les élections, a été publié sur Facebook.¹²⁶ Bien que des journalistes spécialisés dans la vérification des faits aient découvert des preuves de manipulation de l'enregistrement par l'intelligence artificielle, la période de silence médiatique de 48 heures avant les élections a compliqué les tentatives visant à réfuter l'authenticité de cet enregistrement.¹²⁷ La situation a été encore compliquée par le fait que les politiques de Facebook concernant les contenus générés par l'IA se concentraient principalement sur les vidéos « deepfake » et non sur les enregistrements audio, un problème que Facebook a reconnu par la suite en s'engageant à commencer à étiqueter « un plus grand nombre » de contenus comme « Made with AI » (Créé avec l'IA) lorsque cela est détecté.¹²⁸

¹²⁵ P. 4, https://scontent.fyhz1-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/445235204_402858536059630_7403303878106178024_n.pdf?nc_cat=100&ccb=1-7&nc_sid=b8d81d&nc_ohc=H60p-CJWk3YO7kNvgH_EDO-&nc_ht=scontent.fyhz1-1.fna&oh=00_AYBRv-eJRS0n2LySrHXQhuvi1G56ny0Up2Oyba7AxVhHGA&oe=666505FF.

¹²⁶ Morgan Meaker, "Slovakia's Election Deepfakes Show AI Is a Danger to Democracy", 3 octobre 2023, Wired, (anglais), <https://www.wired.com/story/slovakias-election-deepfakes-show-ai-is-a-danger-to-democracy>.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Monika Bickert, "Our Approach to Labeling AI-Generated Content and Manipulated Media", 5 avril 2024, Meta, (anglais), <https://about.fb.com/news/2024/04/metas-approach-to-labeling-ai-generated-content-and-manipulated-media>.

Résumé en français: <https://www.lanouvellerepublique.fr/a-la-une/facebook-instagram-meta-va-identifier-les-contenus-generes-par-l-ia-sur-ses-reseaux-sociaux>

La désinformation (c'est-à-dire la diffusion intentionnelle de fausses informations, par opposition à la mésinformation ou "misinformation" en anglais qui n'a pas cette intention), bien qu'elle constitue un problème pour la société et pour le débat démocratique dans son ensemble, a souvent un impact disproportionné sur les groupes marginalisés. Le préambule à la [Déclaration conjointe de 2017 sur la liberté d'expression et les fausses nouvelles \("Fake News"\), la Désinformation et la Propagande](#) des mandataires internationaux spéciaux sur la liberté d'expression a reconnu ce problème de la désinformation :

Prenant note de la généralisation croissante de la désinformation (parfois appelée « fausses nouvelles » ou « fake news ») et de la propagande qui se répandent dans les médias traditionnels et les réseaux sociaux, qui sont alimentées à la fois par des États et des acteurs non étatiques, et les divers préjudices auxquels elles peuvent contribuer ou dont elles sont la cause première ;

La Déclaration conjointe a noté que les interdictions générales de « fausses nouvelles » étaient incompatibles avec la garantie de la liberté d'expression, tout en reconnaissant que des déclarations fausses dans des contextes particuliers, comme la diffamation, pouvaient donner lieu à une action civile. Cette conclusion est conforme à des déclarations plus récentes, voire à de la jurisprudence. Notamment, dans l'affaire *Fédération des journalistes africains et autres c. République de Gambie*, la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest a ordonné à la Gambie de réviser et de décriminaliser la publication de « fausses nouvelles », ainsi que la sédition, la diffamation et l'injure, après avoir conclu que l'application de ces dispositions pour imposer des sanctions pénales avait un effet dissuasif sur la liberté d'expression et que les sanctions imposées dans cette affaire étaient disproportionnées.¹²⁹

En ce qui concerne les solutions alternatives non-punitives aux « fausses nouvelles », la Déclaration conjointe de 2017 a largement mis l'accent sur l'idée de promouvoir un environnement favorable à la liberté d'expression, dans l'espoir que cela privilégierait, avec le temps, la vérité. Elle a également appelé, dans son paragraphe 2, les acteurs étatiques à éviter de faire de fausses déclarations et à diffuser des informations exactes :

- c. Les acteurs étatiques ne doivent pas faire, cautionner, encourager ou disséminer de déclarations dont ils savent ou devraient raisonnablement savoir qu'elles sont fausses (désinformation) ou qu'elles révèlent un mépris flagrant pour l'information vérifiable (propagande).
- d. Les acteurs étatiques doivent veiller, conformément à leurs obligations légales nationales et internationales et à leurs devoirs publics, à garantir que les informations qu'ils diffusent sont fiables et dignes de confiance, en ce compris les informations

¹²⁹ 13 mars 2018, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/04/18, p. 43-44, (anglais) http://www.courtecowas.org/wp-content/uploads/2019/02/ECW_CCJ_JUD_04_18.pdf.

relatives à des sujets d'intérêt général, tels que l'économie, la santé publique, la sécurité et l'environnement.

Bien que ce texte vise principalement les fonctionnaires, il pourrait également être interprété comme s'appliquant aux parlementaires.

Une des problématiques majeures liées à ces questions est la domination croissante d'un petit nombre d'entreprises en ligne, devenues des acteurs majeurs et dominants du marché. Leur capacité à influencer nos comportements, simplement en modifiant leurs algorithmes et les programmes qui régulent la circulation de l'information sur leurs plateformes et sites Web, fait l'objet de débats et de préoccupations croissants dans le monde entier.

Souvent, les fausses informations, telles que les théories du complot, représentent précisément le type de contenu sensationnel qui se propage de manière virale sur ces plateformes. Comme l'a exprimé Maria Ressa, journaliste philippino-américaine et lauréate du Prix Nobel de la Paix 2021, les réseaux sociaux « favorisent la propagation de mensonges, imprégnés de colère et de haine, au détriment des faits et de la vérité, jugée moins attrayante ». ¹³⁰ Le problème de la désinformation et de la mésinformation en ligne a été aggravé par les modèles économiques des entreprises de réseaux sociaux, qui reposent sur la maximisation du temps passé par les utilisateurs sur leurs plateformes. Ainsi, beaucoup amplifient des contenus sensationnels, y compris des informations fausses ou trompeuses.

L'un des préjudices notables liés à la désinformation est celui de la désinformation genrée, qui a fait l'objet d'une attention accrue ces dernières années.



La désinformation genrée cible souvent plusieurs aspects de l'identité des individus, les groupes racialisés, les minorités religieuses et les communautés LGBTQ+ étant touchés de manière

¹³⁰ Giannina Ong, "Maria Ressa On Fighting Disinformation Globally", 7 février 2024, Mochi Magazine, <https://www.mochimag.com/activism/maria-resa-disinformation-philippines>.

Résumé en français : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2021/10/maria-ressa-and-dmitry-muratovs-nobel-peace-prize-win-is-a-victory-for-press-freedom-globally/>

disproportionnée.¹³¹ En définitive, la désinformation genrée, ainsi que les phénomènes distincts mais parfois superposés de discours de haine genré et de la violence en ligne basée sur le genre, peuvent dissuader les femmes de participer à la sphère publique. La relation entre les campagnes de désinformation et d'autres formes d'abus en ligne a été décrite dans un [rapport de l'UNESCO de 2021 sur la violence en ligne à l'encontre des femmes journalistes](#) comme suit :

L'instrumentalisation de contenus faux et trompeurs agit à la fois comme une méthode d'attaque (par exemple, l'utilisation de tactiques de désinformation) et comme un catalyseur d'attaques (provoquant des « attaques concertées » misogynes) dans le contexte de la violence en ligne à l'encontre des femmes journalistes. Simultanément, les campagnes de désinformation orchestrées exploitent la violence en ligne genrée pour dissuader les reportages critiques.¹³²

Il a été démontré que plus les femmes sont visibles, plus elles courent le risque d'être "attaquées dans le cadre d'une stratégie visant délibérément à les intimider, à les réduire au silence et à les exclure de la vie politique et publique".¹³³ Une enquête menée par l'UIP en 2021 auprès des parlementaires en Afrique a révélé que 46 % des femmes parlementaires ont déclaré avoir été la cible d'attaques sexistes en ligne, et une enquête similaire menée par l'UIP en 2018 auprès des femmes parlementaires en Europe a révélé que 58 % des personnes interrogées ont déclaré avoir été victimes d'attaques en ligne.¹³⁴

Lorsque la désinformation genrée ou d'autres formes de harcèlement à l'encontre des femmes sont systématiques, cela produit un effet dissuasif sur la liberté d'expression tout en portant atteinte à l'égalité. Cela impacte non seulement les droits des femmes souhaitant participer à la sphère publique, mais aussi le droit du public à recevoir des informations diversifiées, en raison de l'absence de certaines voix et perspectives. Une fois de plus, le développement de l'intelligence artificielle risque d'accélérer ce phénomène, notamment parce que l'IA peut être utilisée pour faciliter les préjugés en ligne basés sur le genre, par exemple par la création de vidéos et

¹³¹ *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, Irene Khan, 7 août 2023, par. 40-41, <https://undocs.org/A/78/288>.

¹³² Julie Posetti, et al., *The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper* (2021, UNESCO), p. 16, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>.

¹³³ *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression*, Irene Khan, 7 août 2023, par. 37, <https://undocs.org/A/78/288>.

¹³⁴ *Issue Brief: Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Africa* (novembre 2021, Union interparlementaire), p. 4 et 9, <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2021-11/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-africa>.

d'images pornographiques fausses mais plus réalistes, imitant des personnes réelles, comme le souligne un [rapport de l'UNESCO](#) sur ce sujet. ¹³⁵

Activité 10 : Vidéo

[Vidéo](#) de l'UNESCO sur "Comment Internet est devenu toxique (et quels outils avons-nous créés pour y remédier !)"

C'est l'heure du dîner. Votre famille est autour de la table. La nourriture est bien chaude. L'ambiance est détendue. Puis, quelqu'un lance la bombe : « Avez-vous vu les dernières nouvelles sur les réseaux sociaux ? » « Non, ce n'est pas vrai ; c'est plein de conspirations. » Le débat commence, et l'ambiance change...

Vous reconnaissez cela ? Il y a 30 ans, Internet et les réseaux sociaux ont révolutionné nos vies. C'était un véritable moment de changement social.

Soudainement, des voix qui n'avaient jamais été entendues se sont exprimées haut et fort. Ces dernières années, des acteurs malveillants qui cherchent à faire taire ces voix et à polariser les opinions ont transformé les réseaux sociaux en un terrain fertile pour la désinformation, les discours de haine et les théories du complot.

C'est devenu toxique. Les mêmes outils qui ont changé le monde sont maintenant utilisés pour nous diviser.

Et le problème ne s'arrête pas là. Pour « nous protéger », les gouvernements restreignent consciemment ou non la liberté d'expression et recourent à la censure, allant jusqu'à fermer Internet et emprisonner les journalistes pour leurs publications sur les réseaux sociaux. Pendant ce temps, les plateformes numériques et les entreprises technologiques restent passives face aux préjudices causés. Les choses doivent changer. Nous devons permettre aux gens de participer à la conversation. Nous avons besoin d'informations fiables, de citoyens responsabilisés et de contenus reflétant une diversité de voix.

Comment résoudre ce problème ? Nous partageons tous cette responsabilité. C'est pourquoi l'UNESCO a lancé une conversation mondiale. Nous avons organisé des consultations à travers le monde entier, et des milliers de personnes nous ont fait part de leurs retours. Notre objectif ? Favoriser la paix et le dialogue dans le domaine numérique. Lutter contre la désinformation et les discours de haine. Et protéger le droit de chacun à s'exprimer librement et à accéder à des informations fiables.

¹³⁵ Rumman Chowdhury and Dhanya Lakshmi, "Your opinion doesn't matter, anyway": exposing technology-facilitated gender-based violence in an era of generative AI (2023, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387483>.

L'UNESCO a élaboré un ensemble de « Directives pour la Gouvernance des Plateformes Numériques ». Celles-ci peuvent aider les gouvernements à protéger la liberté d'expression et les journalistes, sans recourir à des restrictions inappropriées. Elles constituent également un outil pour les entreprises afin de gérer les risques et améliorer leur transparence. Et pour la société civile ainsi que les médias de jouer un rôle de surveillance lorsque les droits humains sont violés.

Nous disposons des outils nécessaires. Il est désormais temps d'agir. Construisons un Internet de confiance.

Découvrez comment participer sur www.unesco.org

Activité 11 : Vidéo de l'expert

Marjorie Buscher, directrice générale, Digital Society Initiative, Chatham House

Bonjour, je suis Marjorie Buscher. Je travaille avec les gouvernements, les think tanks et les agences des Nations Unies sur la gouvernance des technologies.

Dans ce module, je vais vous présenter quelques-uns des principes clés des lignes directrices de l'UNESCO pour la gouvernance des plateformes numériques. Pourquoi ces lignes directrices sont-elles si importantes pour le travail parlementaire ? Les lignes directrices constituent essentiellement un instrument global permettant de mettre en place des systèmes de gouvernance respectueux des droits humains. Pour un parlementaire comme vous, elles doivent être considérées comme une ressource essentielle pour soutenir votre travail législatif.

Elles définissent des normes internationales pour la gouvernance des plateformes numériques et proposent des moyens concrets d'accroître la transparence, la participation et la responsabilité dans le monde numérique. Quels sont donc les objectifs de ces lignes directrices ? Leur but est de protéger le droit à la liberté d'expression, y compris l'accès à l'information, tout en traitant les contenus qui peuvent être légitimement restreints en vertu du droit et des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Cela fait généralement référence à des contenus classés comme discours restreints en vertu des articles 19.3 et 20 du PIDCP. En termes simples, le double objectif des lignes directrices est de traiter les risques liés à la diffusion systémique de contenus nuisibles, tout en protégeant la liberté d'expression et l'accès à une information libre et fiable.

Quelles sont donc les principes directeurs des lignes directrices ?

Avant d'aborder la responsabilité des acteurs clés tels que les États, il est important de souligner une série de principes essentiels sur lesquels ces lignes directrices sont fondées. Premièrement, il

s'agit d'une approche fondée sur les droits de l'homme, ce qui signifie que les normes internationales en matière de droits de l'homme servent de pilier pour toute prise de décision à chaque étape et pour chaque acteur.

Les lignes directrices promeuvent également une approche fondée sur le risque et les systèmes, qui se concentre sur les systèmes et processus de modération des contenus, plutôt que de chercher à déterminer la légalité de chaque contenu en ligne. Elles visent les risques systémiques et récurrents.

Troisièmement, les lignes directrices appellent à une approche multipartite, qui exige une participation large et inclusive de tous les acteurs de la société. Enfin, elles favorisent un modèle centré sur l'humain et soulignent l'importance de l'autonomisation des utilisateurs.

Ainsi, les lignes directrices identifient un ensemble de devoirs pour tous les acteurs impliqués dans la gouvernance des plateformes numériques. Cependant, dans le cadre de ce module, nous nous concentrerons uniquement sur les États et les plateformes numériques. Premièrement, concernant les États. Ainsi, les États du monde entier sont confrontés à la question de la gestion des préjudices en ligne. Il existe cependant des divergences importantes dans leurs approches. Les lignes directrices reconnaissent cette diversité et ont été conçues pour s'appliquer à une large gamme de régimes. Elles fournissent un ensemble complet de recommandations, que nous ne pourrions pas couvrir en intégralité dans ce module. Cependant, je vous invite à consulter les lignes directrices pour plus de détails sur ce sujet. Je souhaite donc attirer votre attention sur trois exigences à l'égard des États. Premièrement, la surveillance indépendante. Cela implique que la régulation des plateformes numériques ne doit être envisagée que lorsqu'il existe une autorité de régulation indépendante responsable de sa mise en œuvre.

Deuxièmement, la transparence. Les États doivent divulguer les exigences qu'ils imposent aux plateformes numériques, y compris leurs demandes de suppression, de retrait et de blocage de contenu. Troisièmement, une approche logique. Les États doivent veiller à ce que toute restriction imposée aux plateformes respecte les conditions de légalité, d'objectif légitime, de nécessité et de proportionnalité, ce qui signifie également éviter des mesures qui restreignent sévèrement l'accès à l'information, telles que les coupures d'Internet.

Quel est le rôle des plateformes numériques ?

Les plateformes doivent se conformer à cinq principes clés. Elles doivent effectuer une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme et définir des mesures d'atténuation. Ce processus de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme doit être intégré à toutes les étapes de la conception, y compris dans les politiques et pratiques de modération et de création de contenu. Il est important de noter que cela s'applique tant aux mécanismes humains qu'automatisés de

modération de contenu. Ce mécanisme doit être fiable, efficace et à grande échelle.

Cela doit être le cas dans toutes les juridictions où la plateforme opère, en tenant compte du contexte et des grandes variations linguistiques et culturelles. Les plateformes doivent également être transparentes et ouvertes sur leur mode de fonctionnement avec une politique compréhensible et vérifiable. Cela inclut la nécessité de rendre compte régulièrement et publiquement de leurs réponses aux demandes gouvernementales de suppression de contenu informatif.

Les plateformes doivent également rendre les informations accessibles aux utilisateurs dans leur propre langue afin qu'ils comprennent les différents produits et services proposés et puissent prendre des décisions éclairées concernant le contenu qu'ils partagent et consomment.

Enfin, les plateformes doivent être responsables devant toutes les parties prenantes concernées, y compris les utilisateurs et non-utilisateurs, et mettre en place un mécanisme de signalement des violations potentielles de politiques ainsi qu'un recours approprié contre les décisions liées au contenu.

En conclusion, ce ne sont là que quelques-uns des principes soulignés dans les lignes directrices, qui sont conçues pour contribuer de manière pratique aux efforts nationaux et mondiaux et œuvrer en faveur d'un modèle de gouvernance numérique centré sur l'humain. Elles sont un document évolutif et font l'objet de révisions et de mises à jour périodiques, notamment pour tenir compte des leçons tirées de leur mise en œuvre ainsi que des évolutions technologiques et de leurs impacts.

Merci de votre attention.

Activité 12 : Vidéo de l'expert

Ana Cristina Ruelas, spécialiste principale du programme Liberté d'expression et sécurité des journalistes à l'UNESCO

Je suis Ana Cristina Ruelas, spécialiste senior au sein de la section Liberté d'Expression et Sécurité des Journalistes à l'UNESCO. L'UNESCO a pour mandat mondial de protéger et promouvoir la liberté d'expression, l'accès à l'information et la sécurité des journalistes, tant en ligne qu'hors ligne. En mai 2022, l'UNESCO a entamé une démarche pour discuter de la gouvernance des plateformes numériques, visant non seulement à atténuer les préjudices en ligne, mais aussi à promouvoir la paix, le dialogue et la compréhension dans le domaine numérique.

Cette initiative a donné naissance aux Directives pour la Gouvernance des Plateformes Numériques, un cadre multipartite axé sur l'humain, conçu pour orienter diverses formes de gouvernance. La première version rédigée en interne a été présentée en septembre 2022, marquant le début d'un processus de consultation novateur, engagé à respecter les principes de bonne pratique issus de la démocratie délibérative, et visant à favoriser un dialogue public ouvert, diversifié et inclusif.

À la fin de la consultation, l'UNESCO avait recueilli plus de 10 000 commentaires et impliqué des individus de 134 pays. Les Directives peuvent servir de référence pour divers parties prenantes : pour les décideurs politiques, comme vous, en identifiant des objectifs légitimes, des principes de droits humains, et des processus inclusifs et participatifs à considérer dans l'élaboration de politiques ; pour les organismes de régulation et autres instances de gouvernance traitant de la mise en oeuvre et de l'évaluation des politiques, codes de conduite ou réglementations ; pour les plateformes numériques dans l'élaboration de leurs politiques et pratiques ; et pour d'autres parties prenantes, telles que la société civile et les médias, dans leurs efforts de plaider et de responsabilité.

Pour l'UNESCO, il est crucial de reconnaître que la participation multipartite dans le développement, la surveillance ou l'évaluation de nouvelles régulations est indispensable pour garantir l'indépendance et une approche fondée sur les droits humains. Je vous remercie.

Activité 13 : Lectures

Temps de lecture estimé : 6 minutes

Approches émergentes pour réguler le contenu et les plateformes en ligne



Depuis plusieurs années, les États s'efforcent de trouver des moyens efficaces pour réguler les contenus en ligne ainsi que les services qui les fournissent, notamment avec la montée en puissance des plateformes de réseaux sociaux. Un exemple anticipé de cette tentative est la loi allemande adoptée en 2017, connue sous le nom de Loi pour améliorer l'application de la loi dans les réseaux sociaux (NetzDG), qui instaure un régime de notification

et de retrait.¹³⁶ La disposition la plus importante de cette loi oblige les fournisseurs de services en ligne à maintenir une « procédure efficace et transparente pour le traitement des réclamations concernant les contenus illicites ». Cette procédure impose le blocage des contenus manifestement illicites dans un délai de 24 heures, et dans un délai de sept jours pour d'autres types de contenus illicites.¹³⁷ La NetzDG couvre 20 dispositions distinctes du Code pénal allemand, englobant un large éventail de délits liés aux contenus, dont certains sont controversés du point de vue des droits humains, tels que l'injure et la diffamation (prévoyant des peines d'emprisonnement pour ces deux infractions), ainsi que le blasphème. D'autres délits, tels que la pornographie infantile ou l'incitation à la violence, sont plus largement acceptés. En raison des lourdes amendes que les plateformes encourent en cas de manquement à l'obligation de bloquer les contenus signalés, la NetzDG encourage ces dernières à adopter une approche prudente, favorisant ainsi la suppression excessive de contenus.¹³⁸

Un exemple plus récent de réglementation des plateformes est la loi sur les [services numériques de l'Union européenne](#) (DSA)¹³⁹, dont l'adoption le 19 octobre 2022 marque une avancée majeure dans la gestion des préjudices en ligne. Ce règlement est entré en vigueur pour les très grandes plateformes en ligne et moteurs de recherche le 25 août 2023, et devient applicable à toutes les plateformes depuis le 17 février 2024. Son influence est considérable non seulement parce que ce règlement est contraignant dans l'ensemble de l'Union européenne, mais aussi parce qu'il propose plusieurs approches novatrices en matière de régulation des plateformes, notamment en s'attaquant à certaines des problématiques systémiques qui alimentent la prolifération des préjudices en ligne.

La loi sur les services numériques (Digital Services Act or DSA)

¹³⁶ 12 juillet 2017, (allemand)

https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2. La loi a depuis été modifiée par la loi visant à lutter contre l'extrémisme de droite et les crimes haineux du 3 avril 2021 et par la loi modifiant la loi sur l'application des lois en réseau du 28 juin 2021.

¹³⁷ NetzDG, *ibid.*, articles 1(3)(1)-1(3)(3).

¹³⁸ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Irene Khan, *Désinformation et liberté d'opinion et d'expression*, 13 avril 2021, par. 58, <https://undocs.org/A/HRC/47/25>.

¹³⁹ Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché unique des services numériques (législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, 15 décembre 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.



La loi sur les services numériques s'applique à tous les services intermédiaires proposés aux personnes physiques ou morales établies ou situées dans l'UE (articles 2(1) et 3(b)). Elle prévoit des amendes conséquentes en cas de non-respect de ses dispositions, les États membres étant autorisés à imposer des amendes pouvant atteindre 6 % du chiffre d'affaires mondial annuel aux intermédiaires, tout en prévoyant de manière générale que les sanctions doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives » (articles 52(2)-52(3)).

La loi sur les services numériques distingue trois types d'intermédiaires, à savoir ceux qui fournissent des services de « simple transport », de « mise en cache » et d'« hébergement ». Les intermédiaires qui agissent en tant que « simple transport » ne sont pas responsables du contenu, à moins qu'ils n'interagissent avec le contenu (article 4). Les services de mise en cache et d'hébergement, en revanche, sont généralement protégés contre toute responsabilité tant qu'ils agissent rapidement pour supprimer ou désactiver l'accès après avoir « eu effectivement connaissance » que le contenu est illégal (articles 5(1)(e) et 6(1)(b)).

La loi sur les services numériques laisse la possibilité aux autorités judiciaires ou administratives d'ordonner aux intermédiaires de « mettre un terme à une infraction ou de la prévenir » (articles 4(3), 5(2) et 6(4)). La DSA établit également certaines obligations de diligence raisonnable et de transparence pour tous les intermédiaires (articles 11 à 15).

Les fournisseurs de services d'hébergement sont soumis à des obligations supplémentaires en vertu des articles 16 à 18 de la loi sur les services numériques. Parmi celles-ci, l'une des plus importantes est l'obligation d'établir un mécanisme de « notification et d'action » par lequel ils facilitent la fourniture, par des personnes physiques ou morales, d'une notification de ce qu'ils considèrent comme un contenu illégal, puis traitent ces notifications de manière « opportune, diligente, non arbitraire et objective » (articles 16(1) et 16(6)).

La section 3 (articles 19 à 28) établit des obligations supplémentaires pour les plateformes en ligne tout en excluant celles qui sont qualifiées de « micro ou petites entreprises ». Il s'agit notamment de la nécessité d'établir des mécanismes de plainte internes efficaces, de faciliter l'accès des utilisateurs à un « organe de règlement extrajudiciaire des litiges » et d'établir un système de « signaleurs de confiance » (articles 20 à 22). Les plateformes ont également des obligations de transparence, notamment en ce qui concerne la publicité et leurs systèmes de recommandation (articles 26 à 28).

La loi sur les services numériques établit également certaines obligations spécifiques aux très grandes plateformes en ligne et aux moteurs de recherche, définis comme ayant un

nombre mensuel moyen de destinataires de services dans l'UE de 45 millions ou plus, bien que ce nombre puisse être ajusté en cas de changements majeurs dans la population globale de l'UE (articles 33(1)-33(2)). En avril 2023, 17 très grandes plateformes en ligne et 2 très grands moteurs de recherche en ligne ont été désignés comme ayant satisfait à ces critères. Ces entités sont tenues de réaliser des évaluations pour déterminer les risques systémiques liés à leurs opérations concernant la diffusion de contenus illicites, les impacts négatifs sur l'exercice des droits fondamentaux, sur le discours civique, les processus électoraux et la sécurité publique, et sur la violence fondée sur le genre, la santé publique et les mineurs, ainsi que les « effets négatives graves sur le bien-être physique et mental de la personne » (article 34(1)). La loi précise les facteurs particuliers qui doivent être pris en compte dans ces évaluations, notamment la conception des systèmes et algorithmes de recommandation et des systèmes de modération de contenu (article 34(2)). Les très grandes plateformes et les moteurs de recherche sont alors tenus de mettre en place des « mesures d'atténuation raisonnables, proportionnées et efficaces » pour répondre aux risques identifiés, et la loi énumère plusieurs exemples de mesures possibles, telles que l'adaptation des conditions générales de service et des systèmes algorithmiques, et la mise en œuvre de mesures de sensibilisation (article 35(1)). Ces entités sont également soumises à des audits indépendants annuels de leurs obligations en vigueur de la loi. (article 37).

Les mesures de la loi sur les services numériques visant à aborder les problématiques systémiques liées à la prolifération des préjudices en ligne sont également explorées dans d'autres régions du monde. Par exemple, le parlement canadien examine actuellement un projet de loi sur les préjudices en ligne, qui imposerait, entre autres, aux services de réseaux sociaux soumis à sa réglementation de préparer des « plans de sécurité numérique » et de mettre en œuvre des mesures visant à atténuer les risques.¹⁴⁰

Bien que cette lecture se soit concentrée sur la régulation des plateformes, il est important de ne pas négliger d'autres approches pour lutter contre certains préjudices en ligne, notamment la désinformation et la désinformation. Un public bien informé est beaucoup moins susceptible d'être influencé par de fausses informations en ligne. Par conséquent, il est particulièrement important d'accroître l'éducation aux médias du grand public et des principaux acteurs en mesure de s'attaquer à ces problèmes. La Finlande est souvent citée comme modèle à cet égard, en tête de l'indice européen d'éducation aux médias 2023 de l'Open Society Institute – Sofia, qui

¹⁴⁰ *Le projet de loi C-63, Loi visant à édicter la Loi sur les préjudices en ligne, à modifier le Code criminel, la Loi canadienne sur les droits de la personne et la Loi concernant le signalement obligatoire de la pornographie juvénile en ligne par les fournisseurs de services Internet, ainsi que d'apporter des modifications connexes et complémentaires à d'autres lois, première lecture, le 26 février 2024, sections 55(1) et 62(1).*

<https://www.parl.ca/documentviewer/fr/44-1/projet-loi/C-63/premiere-lecture>

visé à évaluer le potentiel de résilience à la désinformation et à la mésinformation¹⁴¹. La Finlande a déployé des efforts concertés pour faire de l'éducation aux médias un élément clé du système d'éducation générale.¹⁴²

Une autre approche pour lutter contre la désinformation en ligne est la mise en place d'initiatives visant à identifier et vérifier les fausses informations. Bien que plusieurs initiatives aient été lancées dans ce domaine, certaines d'entre elles se révèlent malheureusement être elles-mêmes responsables de la diffusion de désinformation. Par exemple, l'armée birmane a créé l'équipe "Tatmadaw True News Information Team", qui a diffusé des photos retouchées ou mal étiquetées en lien avec la crise des Rohingyas. Même lorsque ces initiatives ne sont pas manifestement propagandistes, elles peuvent parfois manquer de garanties suffisantes d'indépendance et d'un mandat clair. Une approche plus efficace pourrait être de soutenir des initiatives indépendantes de vérification des faits. Par exemple, en Afrique du Sud, les individus peuvent être dirigés vers Real 411, un service indépendant géré par l'ONG Media Monitoring Africa, qui permet de signaler la désinformation, la propagande et les préjugés liés aux élections pour les plateformes et à l'organisme de surveillance des élections.¹⁴³

Activité 14 : Lecture

Temps de lecture estimé : 8 minutes

La responsabilité des parlementaires de modérer leurs pages sur les réseaux sociaux

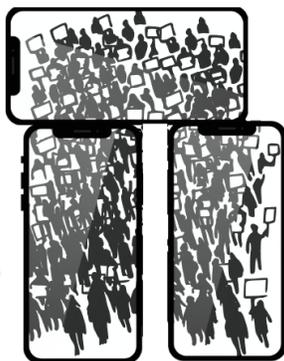
Dans quelle mesure les personnalités politiques ont-elles le devoir de modérer leurs pages sur les réseaux sociaux ? Cette question a été soulevée à la suite d'une décision de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme décrite ci-dessous.

¹⁴¹ "Bye, bye, birdie": Meeting the Challenges of Disinformation: The Media Literacy Index 2023 (juin 2023, Open Society Institute Sofia), (anglais) <https://osis.bg/wp-content/uploads/2023/06/MLI-report-in-English-22.06.pdf>.

¹⁴² Voir par exemple, Jon Henley, "How Finland starts its fight against fake news in primary schools", 29 janvier 2020, The Guardian, (anglais) <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/28/fact-from-fiction-finlands-new-lessons-in-combating-fake-news>; et Jenny Gross, "How Finland Is Teaching a Generation to Spot Misinformation", 10 janvier 2023, New York Times, (anglais) <https://www.nytimes.com/2023/01/10/world/europe/finland-misinformation-classes.html>.

¹⁴³ William Baloyi, "Uncover the truth through fact checking", 14 septembre 2023, Gouvernement sud-africain, (anglais) <https://www.gov.za/blog/uncover-truth-through-fact-checking>; et Mark Scott, "Digital Democracy, South Africa edition", 23 mai 2024, Politico, (anglais) <https://politico.eu/newsletter/digital-bridge/digital-democracy-south-africa-edition>.

Sanchez c. France



Dans l'affaire *Sanchez c. France*,¹⁴⁴ le requérant, M. Sanchez, a déposé une plainte pour atteinte aux droits de l'homme, alléguant que sa liberté d'expression avait été violée en raison d'une condamnation pénale pour avoir omis de supprimer des commentaires haineux sur sa page Facebook.

Au moment des faits ayant conduit à la condamnation, M. Sanchez était maire de Beaucaire et se présentait aux élections parlementaires françaises (par. 13). En octobre 2011, M. Sanchez a publié un post concernant un candidat rival, F.P., sur sa page Facebook, auquel environ 15 personnes ont répondu par des commentaires (par. 15). Deux des commentaires contenaient un langage discriminatoire à l'encontre des musulmans, et l'un d'eux mentionnait le nom de la femme de F.P., Leila (par. 15 et 17).

Leila a contacté l'auteur du commentaire la mentionnant par son nom, qui a indiqué ne pas savoir que le post était public et l'a rapidement supprimé (par. 17). Leila a ensuite déposé une plainte pénale contre les auteurs des commentaires et M. Sanchez (par. 18). M. Sanchez a alors publié un nouveau commentaire demandant aux gens de faire attention au contenu de leurs commentaires, mais il n'a supprimé aucun commentaire (par. 19). Au cours de l'enquête criminelle, il a déclaré qu'il « n'avait pas pu surveiller le grand nombre de commentaires publiés chaque semaine sur le 'mur' de son compte Facebook » en raison du nombre élevé de ses amis (par. 23).

Finalement, M. Sanchez et les deux commentateurs ont été reconnus coupables d'incitation à la violence et à la haine à l'égard d'un groupe, M. Sanchez étant accusé en tant que « producteur » d'un site web (par. 24 et 28). Ils ont chacun été condamnés à une amende de 4 000 EUR, et M. Sanchez ainsi que l'auteur du post mentionnant Leila ont également été condamnés à verser à cette dernière 1 000 EUR de dommages-intérêts (par. 25). M. Sanchez a fait appel de sa condamnation devant les juridictions d'appel françaises sans succès (par. 30-34) et a ensuite déposé une plainte pour atteinte aux droits de l'homme auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cinquième Section de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que la Grande Chambre ont conclu qu'il n'y avait pas eu violation de son droit à la liberté d'expression.

¹⁴⁴ 14 mai 2023, requête n° 45581/15,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22%3A%22FRE%22%2C%22appno%22%3A%2245581%2F15%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-224958%22%7D>

La Grande Chambre a jugé que la restriction du droit de M. Sanchez à la liberté d'expression était prévue par la loi et poursuivait l'intérêt légitime de protéger la réputation ou les droits d'autrui (par. 122-144). Tout en reconnaissant qu'il y a peu de place pour les restrictions à la liberté d'expression politique, surtout pour les représentants élus, en raison de son importance dans les sociétés démocratiques, la Cour a également noté que la liberté de débat politique n'est pas absolue et peut être légitimement restreinte (par. 146-148). Elle a également rappelé que les figures politiques ont certains « devoirs et responsabilités » pour éviter les discours intolérants, notamment en évitant de promouvoir l'« exclusion des étrangers », et que les mesures prises en réponse à des questions « délicates ou sensibles », telles que les « problèmes liés à l'immigration », peuvent être proposées, mais uniquement de manière à éviter de « préconiser la discrimination raciale et de recourir à des propos ou attitudes vexatoires ou humiliantes » (par. 150-151).

En évaluant la nécessité de la mesure, la Cour a appliqué des critères qu'elle avait articulés dans une affaire antérieure concernant la responsabilité des intermédiaires. L'un de ces critères était le contexte des remarques. Ici, la Cour a examiné la nature des commentaires, le contexte politique et la responsabilité de M. Sanchez vis-à-vis des commentaires de tiers. La Cour a jugé que les commentaires étaient « manifestement illicites », après avoir conclu, entre autres, qu'ils visaient clairement les musulmans avec un langage objectivement nuisible et que les commentaires haineux étaient particulièrement impactants durant les périodes électorales, même s'ils concernaient des préoccupations locales (par. 169-178). La Cour a estimé que M. Sanchez avait des responsabilités accrues par rapport à un citoyen ordinaire, étant donné qu'il utilisait ce compte à des fins politiques et pendant une élection. Il avait également une expertise en services numériques puisqu'il avait été responsable de la « stratégie Internet » de son parti pendant sept ans (par. 180). La Cour a considéré qu'en principe, il n'y avait pas de problème à ce que la France attribue la responsabilité à M. Sanchez en tant que « producteur » et que les entités professionnelles qui créent des réseaux sociaux peuvent se voir imposer certaines obligations, tant que la responsabilité est partagée de manière proportionnelle avec d'autres acteurs concernés (par. 183 et 185). En raison de l'influence d'un politicien dans la société, il pouvait être attendu qu'il soit « d'autant plus vigilant » (par. 187).

La Cour a également jugé important les démarches entreprises par le requérant. À l'époque, il n'y avait pas de possibilité technique de modération préalable des commentaires sur Facebook, mais il avait été libre de rendre sa page Facebook accessible au public ou non. En ayant choisi de la rendre publique, la Cour a supposé qu'il devait être conscient du risque que les commentaires de réponse deviennent visibles par un large public. De plus, il était difficile d'expliquer l'apparente négligence de M. Sanchez quant à la vérification du contenu des commentaires visibles, étant donné qu'il avait jugé nécessaire d'avertir ses abonnés de faire attention aux commentaires (par. 191-194).

La Cour a finalement estimé qu'il aurait été déraisonnable d'exiger de M. Sanchez qu'il supprime le commentaire mentionnant explicitement Leila, car son auteur l'avait supprimé dans les 24 heures. Cependant, il était raisonnable de le tenir responsable et de lui ordonner de verser des dommages-intérêts à Leila pour l'autre commentaire, qui était lié au premier, même s'il ne la mentionnait pas par son nom (par. 195-196). La Cour a également jugé que l'affirmation de M. Sanchez selon laquelle il était impraticable de surveiller les commentaires en raison du nombre d'amis qu'il avait était sans pertinence, puisque seulement environ 15 commentaires avaient été publiés en réponse à son post (par. 200).

La décision *Sanchez*, qui a suscité une certaine controverse parmi quelques défenseurs de la liberté d'expression ¹⁴⁵, établit qu'aux termes de la Convention européenne des droits de l'homme, le fait de tenir les figures politiques responsables de leur inaction concernant des commentaires clairement illégaux n'est pas nécessairement une violation de la liberté d'expression. Toutefois, l'analyse de la responsabilité appropriée dépendra largement des faits de chaque affaire. Les règles relatives à la responsabilité varieront nécessairement d'une juridiction à l'autre en raison des approches divergentes en matière de responsabilité des intermédiaires. Toutefois, l'analyse de la responsabilité appropriée dépendra largement des faits de chaque affaire. Les règles relatives à la responsabilité varieront nécessairement d'une juridiction à l'autre en raison des approches divergentes en matière de responsabilité des intermédiaires.

Bien que la décision *Sanchez* concernait des commentaires clairement illégaux, il existe un risque que les parlementaires ou les fonctionnaires publics enfreignent la liberté d'expression des utilisateurs s'ils prennent des mesures inutiles ou arbitraires pour supprimer des publications qui ne sont pas clairement illégales ou abusives. Par conséquent, cette question doit être abordée avec prudence. Depuis les événements ayant conduit à la décision *Sanchez*, Meta a développé ses politiques, offrant aux gestionnaires de pages Facebook un meilleur contrôle sur les commentaires publiés sur leurs pages. Les parlementaires doivent être conscients des différentes fonctionnalités et pouvoirs de modération associés aux services de réseaux sociaux qu'ils utilisent et déterminer à l'avance comment ils aborderont la question de la modération des commentaires.

Un problème connexe est de savoir quand il est approprié pour les parlementaires et les fonctionnaires publics de bloquer des utilisateurs sur les réseaux sociaux. Cela ne limite pas seulement la capacité de l'utilisateur à commenter publiquement des publications, mais restreint

¹⁴⁵ Voir, par exemple, la réponse de l'ONG Media Defence, qui est intervenue dans l'affaire. « La décision de la Grande Chambre de la CEDH dans l'affaire *Sanchez c. France* suscite de sérieuses inquiétudes concernant le discours en ligne », 16 mai 2023,

<https://www.mediadefence.org/news/sanchez-v-france-raises-serious-concerns-over-online-speech>.

également son accès à l'information, en raison de l'utilisation croissante des réseaux sociaux pour diffuser des informations importantes au public. Bien que les organes internationaux de défense des droits humains n'aient pas encore abordé la question des blocages sur les réseaux sociaux, plusieurs tribunaux nationaux se sont déjà penchés sur ce sujet.

Aux États-Unis, de nombreux recours ont été intentés concernant le blocage d'individus par des politiciens ou des fonctionnaires publics sur les réseaux sociaux. Par exemple, dans l'affaire *Knight c. Trump*¹⁴⁶, la Cour a jugé que le blocage de certains utilisateurs par l'ancien président Trump sur Twitter (désormais X) en raison de critiques sur lui ou ses politiques constituait une discrimination fondée sur le point de vue, ce qui était inconstitutionnel.¹⁴⁷

Des affaires similaires ont également été examinées en Europe. En France, une décision de bloquer le compte Twitter du coordinateur d'une organisation de défense des droits des immigrés par un bureau de l'immigration a été jugée illégale¹⁴⁸. Ce problème a aussi été soulevé dans plusieurs affaires en Amérique latine. Par exemple, dans une affaire de 2012, après que le compte Twitter officiel du président costaricien a bloqué un abonné pendant plusieurs mois sans explication (l'abonné a ensuite été débloqué), la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême du Costa Rica a déterminé que ce blocage violait le droit de l'utilisateur à la liberté d'expression.

¹⁴⁹

Les parlementaires doivent être conscients que lorsqu'ils utilisent des comptes de réseaux sociaux de manière publique pour partager des informations avec le grand public, ils assument certaines responsabilités. Ils ne doivent pas bloquer des individus, supprimer ou cacher leurs commentaires sans justification appropriée. Pour s'assurer que leurs actions respectent le critère de la légalité, les parlementaires devraient envisager d'adopter des politiques publiques définissant leur approche de la modération sur différentes plateformes et les mesures qu'ils prendront face à divers types de contenu nuisible. Ils doivent au minimum être informés des conditions d'utilisation des plateformes et de ce qui constitue un discours illégal selon la législation nationale, afin que leurs décisions reposent sur une base juridique claire. Ils doivent également veiller à ce que leurs politiques de modération servent un intérêt légitime. En général, cela exclurait la suppression de publications ou le blocage d'utilisateurs en raison de leurs

¹⁴⁶ Cour d'appel des États-Unis pour le deuxième circuit, *Knight c. Trump*, 928 F.3d 226, 9 juillet 2019, <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/ca2/18-1691/18-1691-2019-07-09.html> (L'affaire a ensuite été invalidée par la Cour suprême, car M. Trump n'était plus président.).

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴⁸ Cour administrative d'appel de Paris (1ère Chambre), N° 21PA00815, 27 March 2023, https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047357595?init=true&page=1&query=21pa00815&searchField=ALL&tab_selection=al.

¹⁴⁹ Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice, sentence n° 16882, 4 décembre 2012, (espagnol) <https://vlex.co.cr/vid/-499776530>.

opinions politiques, mais pourrait permettre de telles actions en réponse à des comportements abusifs, tels que la diffusion de spam ou de discours haineux. Avant de bloquer un utilisateur, les parlementaires devraient envisager des options moins restrictives, telles que répondre aux publications pour corriger des informations incorrectes ou signaler des abus à la plateforme.

Activité 15 : Lectures complémentaires

Lectures complémentaires suggérées :

- *Briefing Note on Freedom of Expression: Independent Regulation of the Media* (2015, Centre pour le droit et la démocratie), (anglais) <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-4.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Regulation of Journalists* (2015, Centre pour le droit et la démocratie) (anglais), <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-5.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Print media* (2015, Centre pour le droit et la démocratie), (anglais) <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-6.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Media Diversity* (2015, Centre pour le droit et la démocratie), (anglais) <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-8.pdf>
- *Briefing Note on Freedom of Expression: Public Service Broadcasting* (2015, Centre pour le droit et la démocratie), (anglais) <https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2015/02/foe-briefingnotes-9.pdf>
- Article 19, *Central Asian Pocketbook on Freedom of Expression*, 2006, (anglais) <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/central-asian-pocketbook.pdf>
- Toby Mendel, *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation* (ARTICLE 19, 2002), (anglais) <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>
- Toby Mendel, *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey* (2011, UNESCO), (anglais) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192459>
- Rumman Chowdhury et Dhanya Lakshmi, “Ton avis ne compte pas, de toute façon » : dénoncer la violence de genre facilitée par la technologie à l'ère de l'intelligence artificielle générative” (2023, UNESCO), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387484>
- Julie Posetti, et al., *The Chilling: global trends in online violence against women journalists; research discussion paper* (2021, UNESCO), (anglais) <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377223>
- Toby Mendel and Eve Salomon, *The Regulatory Environment for Broadcasting: An International Best Practice Survey for Brazilian Stakeholders* (2011, UNESCO), (anglais) <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622e.pdf>

- UNESCO, *Principes pour la gouvernance des plateformes numériques : préserver la liberté d'expression et l'accès à l'information - une approche multipartite* (2023), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387359>
- UNESCO Un Internet de confiance, Travaux de recherche, <https://www.unesco.org/fr/internet-trust/working-papers?hub=71542>
- Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 6 avril 2018, <https://undocs.org/A/HRC/38/35> (sur la régulation du contenu en ligne)
- Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, 11 mai 2016, <https://undocs.org/A/HRC/32/38> (sur la liberté d'expression, les États et le secteur privé à l'ère numérique)

Activité 16 : Questionnaire

MODULE 4: PROTECTIONS ET RÉGLEMENTATION DU DISCOURS PARLEMENTAIRE

Activité 1: Vidéo du formateur principal

M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre pour le droit et la démocratie

Bonjour et bienvenue au Module 4 du cours, qui porte sur la liberté d'expression et les privilèges des parlementaires, ainsi que sur les questions disciplinaires à leur égard et leurs obligations en matière de transparence. La première partie de ce module traite de l'immunité parlementaire, laquelle renvoie aux immunités accordées aux parlements afin qu'ils puissent mener leurs affaires sans interférences indues de la part des branches exécutive ou judiciaire du gouvernement. Bien que cette doctrine soit souvent présentée comme un « privilège » du parlement, son véritable objectif est de protéger le public en garantissant le bon fonctionnement de leur parlement et de leurs représentants parlementaires. L'idée d'immunité parlementaire englobe généralement deux doctrines différentes, dont l'interprétation varie selon les juridictions.

La première est connue sous le nom de doctrine de la non-responsabilité, ou, comme elle est communément appelée dans les pays anglophones, l'irresponsabilité. Elle fait référence à un ensemble spécial de protections renforcées pour la liberté d'expression des parlementaires. Nous reviendrons sur cette doctrine et sur ce qu'elle implique exactement dans les lectures suivantes. La deuxième doctrine est connue sous le nom de doctrine de l'inviolabilité, qui vise essentiellement à garantir la séparation des pouvoirs en prévoyant de larges protections pour les parlementaires contre les interférences des autres branches du gouvernement. Sa forme la plus aboutie peut être observée dans le modèle français, qui remonte au XVIII^e siècle et a été adopté dans plusieurs autres pays depuis. Selon cette approche, les parlementaires ne peuvent être arrêtés, poursuivis ou, en effet, soumis à une procédure judiciaire contraignante, notamment de nature pénale. Cependant, il existe certaines exceptions, comme lorsque le parlement a accepté

de lever l'immunité ou lorsque le parlementaire est pris en flagrant délit de commission d'un crime. Il est important de souligner que cela n'a pas pour objectif de créer une forme d'impunité, mais plutôt de protéger les parlementaires contre les ingérences des autres branches du gouvernement. Cela confère au parlement le pouvoir d'évaluer si les accusations sont fondées et justifiées. Mais, dans les cas où elles le sont, le parlement doit les accepter et la justice doit alors suivre son cours normalement. Cela permet également au parlement de préserver, autant que possible, la capacité de ses membres à remplir leurs fonctions parlementaires durant les procédures judiciaires. Lorsque le parlement décide de lever l'immunité, le processus doit respecter des normes de justice procédurale, notamment en suivant une procédure transparente et prévisible, et en permettant au parlementaire concerné de présenter une défense.

Malheureusement, certaines décisions de lever l'immunité parlementaire n'ont pas été prises de manière procéduralement équitable, et le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'Union interparlementaire a souvent critiqué ces cas. Alors que le modèle français comprend des protections à la fois pour l'inviolabilité et l'irresponsabilité, dans le modèle dit « anglo-saxon », qui a influencé les pays de common law ainsi que certains autres, comme les pays nordiques, le concept d'inviolabilité est plus limité. Traditionnellement, dans le système parlementaire de Westminster, les membres du parlement bénéficiaient d'une protection limitée lors de leurs déplacements vers et depuis le parlement, afin d'éviter qu'un monarque régnant ne puisse empêcher la tenue des sessions parlementaires, une idée qui s'est également retrouvée dans l'article 1, section 6 de la Constitution des États-Unis. Le système de Westminster a un concept appelé « compétence exclusive », qui fonctionne comme un analogue limité au concept d'inviolabilité.

Essentiellement, la compétence exclusive repose sur l'idée que la suprématie parlementaire interdit aux tribunaux d'interférer directement dans les affaires du parlement. Par conséquent, les tribunaux doivent agir avec beaucoup de prudence lorsque leurs décisions pourraient affecter les « fonctions essentielles » du parlement. Trois privilèges des parlementaires en découlent : ne pas être arrêtés dans des actions civiles (telles que des procédures pour outrage civil aux tribunaux ou, autrefois, des poursuites pour non-paiement de dettes), ne pas être contraints de comparaître en tant que témoins et ne pas être obligés de servir comme jurés. Les deux derniers privilèges, à savoir la protection contre l'obligation de comparaître en tant que témoin ou de servir comme juré, s'appliquent également aux fonctionnaires du parlement. Ces trois privilèges découlent, en essence, de l'idée que les parlementaires doivent être libres d'assister et de participer aux affaires du parlement. Les parlementaires renoncent souvent à leur droit de ne pas comparaître en tant que témoins dans les affaires pénales, afin de ne pas entraver le cours de la justice. De manière plus générale, les parlementaires peuvent faire l'objet de procédures pénales en tant qu'accusés, tout comme tout autre citoyen, sous réserve de règles procédurales limitées (telles que l'obligation d'informer le président de la chambre en cas d'arrestation pour une période de temps ou d'emprisonnement après condamnation). Contrairement au modèle français de

l'inviolabilité, ce système offre une protection relativement faible contre une éventuelle interférence dans les travaux du parlement, car ce dernier a un pouvoir plus limité pour empêcher les intrusions, par exemple de la part de la police, dans les activités et travaux de ses membres.

Ceci est une introduction très brève à ces concepts, qui sont développés plus en détail dans les activités suivantes de ce module.

Activité 2 : Lectures

Temps de lecture estimé : 8 minutes

L'inviolabilité

Comme mentionné dans la dernière vidéo, le concept d'inviolabilité découle essentiellement de l'idée que le parlement ne peut être soumis à la surveillance ou au contrôle des autres branches du gouvernement et, en particulier, de l'idée que le parlement a le droit de garantir la présence de ses membres. En ce sens, il protège le parlement contre toute procédure civile, pénale ou administrative, et offre certaines protections aux parlementaires face à ces actions, qu'ils soient ou non engagés dans des actes liés à leurs mandats parlementaires. L'essence de cette doctrine est que ni le pouvoir judiciaire ni l'exécutif (dont relèvent normalement les forces de police) ne peuvent tenir le parlement pour responsable. Il convient cependant de noter que le parlement conserve le pouvoir de lever l'immunité de ses membres.

Les règles relatives à l'inviolabilité ont été initialement développées dans un contexte historique distinct, à savoir l'Europe des XVIII^e et XIX^e siècles, bien que ce concept ait été adopté ailleurs par la suite. On peut donc s'interroger sur le rôle et la fonction de cette doctrine dans les démocraties contemporaines. Un rapport de 2014 de la Commission de Venise, un organe consultatif indépendant du Conseil de l'Europe, a formulé des observations intéressantes à ce sujet. Le rapport a noté que, dans de nombreux pays, la menace d'un harcèlement indu du parlement par l'exécutif s'est en grande partie atténuée. Cependant, les membres de l'opposition parlementaire peuvent encore courir le risque d'être soumis à des pressions de la part de l'exécutif, ce qui rend ces protections pertinentes pour eux. La doctrine a donc été principalement transformée en une « garantie pour les minorités ».¹⁵⁰

Le rapport a également noté que depuis l'avènement de la doctrine de l'inviolabilité, des développements importants ont eu lieu, notamment une plus grande indépendance et autonomie du pouvoir judiciaire, ce qui atténue la possibilité que l'exécutif instrumentalise le système judiciaire contre les parlementaires. D'autres évolutions ont également contribué à réduire les

¹⁵⁰ *Ibid.*

risques d'abus, telles que le développement des droits de l'homme, comme la liberté d'expression et les garanties contre les arrestations arbitraires, qui s'appliquent à tous, y compris aux parlementaires. Parallèlement, le rapport souligne une prise de conscience croissante de l'importance de la transparence et des impacts potentiellement négatifs de l'immunité parlementaire dans la lutte contre la corruption.¹⁵¹

La question de savoir si une doctrine forte de l'inviolabilité est appropriée soulève des questions complexes, comme le souligne le rapport de la Commission de Venise :

Dans les débats récents sur l'immunité parlementaire, une distinction est parfois établie entre les anciennes et les nouvelles démocraties. L'argument avancé est que cette immunité est moins nécessaire dans les systèmes démocratiques ayant atteint un certain niveau de maturité et de stabilité, où les fonctions politiques des membres du parlement sont adéquatement protégées par d'autres moyens, et où il n'existe que peu ou pas de raisons de craindre une pression induite de la part de l'exécutif ou des tribunaux à l'encontre des parlementaires. En revanche, il est soutenu que les règles relatives à l'immunité parlementaire restent nécessaires dans les démocraties nouvelles et émergentes, qui ne sont pas encore totalement affranchies de leur passé autoritaire, et où il existe une véritable crainte que le gouvernement cherche à porter de fausses accusations contre des opposants politiques, et que les tribunaux puissent être soumis à des pressions politiques. Parallèlement, ce sont souvent les nouvelles démocraties qui sont les plus exposées à la corruption politique et à l'abus de l'immunité par des parlementaires extrémistes menaçant ainsi la démocratie elle-même. C'est donc le paradoxe de l'immunité parlementaire – elle peut à la fois favoriser et fragiliser le développement démocratique.¹⁵²

Bien que les débats sur l'étendue appropriée de la doctrine de l'inviolabilité dans différents contextes continueront sans aucun doute, malheureusement, il est un fait que dans de nombreux pays, les parlementaires ne peuvent pas se fier uniquement aux protections juridiques générales des droits individuels et ne bénéficient souvent pas d'un pouvoir judiciaire véritablement indépendant. En conséquence, malgré les risques d'abus liés aux immunités parlementaires, la doctrine de l'inviolabilité continue de jouer un rôle important dans de nombreux systèmes. Cependant, il est essentiel de garantir que des sauvegardes appropriées soient mises en place et que la doctrine ne soit pas abusée.

L'Union interparlementaire s'efforce de créer un ensemble unique de normes pour l'inviolabilité et l'irresponsabilité à travers une initiative multi-partenaires qu'elle a coordonnée, appelée les [Indicateurs pour des parlements démocratiques](#). Ces 25 indicateurs visent à permettre aux parlements d'évaluer à quel point ils sont « responsables, transparents, réactifs, inclusifs, participatifs et représentatifs ». Cela inclut une évaluation des protections juridiques pour l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Les deux premiers critères d'évaluation se rapportent à la

¹⁵¹ *Ibid.*, par. 25-27.

¹⁵² *Ibid.*, par. 29.

doctrine de la non-responsabilité, tandis que les troisième et quatrième concernent l'inviolabilité. Le critère d'évaluation numéro trois reflète une préférence pour une conception forte de l'inviolabilité en évaluant l'existence même d'une garantie solide :

No 3: Dispositions légales sur l'inviolabilité parlementaire

Le cadre juridique contient des dispositions fortement ancrées restreignant l'arrestation ou la détention de parlementaires et/ou les fouilles de leur personne et de leur espace personnel/de travail, sans le consentement du Parlement. Ce consentement est toujours requis lorsqu'un député fait l'objet de poursuites judiciaires dans le cadre de l'exercice de ses fonctions parlementaires.¹⁵³

Le quatrième critère d'évaluation définit la manière dont la doctrine doit être appliquée dans la pratique :

No 4 : L'inviolabilité parlementaire dans la pratique

Le Parlement respecte une procédure régulière lorsqu'il reçoit une demande de levée de l'inviolabilité d'un député, notamment en lui permettant de présenter sa défense et en examinant attentivement le bien-fondé juridique et factuel de la demande. Le cadre juridique régissant l'inviolabilité des parlementaires est mis en œuvre de manière claire et sans ambiguïté. Les députés, quelle que soit leur affiliation politique, ne sont pas confrontés à des poursuites judiciaires à motivation politique.¹⁵⁴

Il y a également eu des orientations judiciaires concernant l'application de la doctrine de l'inviolabilité afin de respecter le droit international des droits de l'homme, comme le montre l'affaire ci-dessous provenant de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme sur l'immunité parlementaire

La Cour interaméricaine des droits de l'homme a examiné la doctrine de l'inviolabilité dans l'affaire *Barbosa de Souza et al. c. Brésil*,¹⁵⁵ rendue en 2021. Cette affaire concernait le meurtre en 1998 d'une étudiante de 20 ans, Márcia Barbosa de Souza, attribué à l'époque à Aécio Pereira de Lima, représentant législatif de l'État (paragraphe 69). Le 14 octobre 1998, le Procureur général de la Justice a déposé une plainte criminelle contre de Lima, à condition qu'elle ne puisse être engagée que si autorisée par l'Assemblée législative de l'État. Cette assemblée a rejeté deux demandes de levée de l'immunité (paragraphe 75).

¹⁵³ Indicateurs pour les parlements démocratiques, "Aspect: 1.2.2 : Irresponsabilité et inviolabilité parlementaires",

<https://www.parliamentaryindicators.org/fr/indicators/effective/parlementaires/irresponsabilite-et-inviolabilite-parlementaires>

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ 7 septembre 2021, (anglais) https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_ing.pdf.

Le Brésil a ensuite modifié son approche concernant l'immunité parlementaire de sorte qu'au lieu d'exiger l'autorisation préalable de la législature pour engager des poursuites, les législatures n'avaient que le pouvoir de suspendre les poursuites criminelles intentées contre l'un de leurs membres (paragraphe 101). Suite aux amendements, l'affaire a été renvoyée devant un tribunal, car de Lima ne bénéficiait plus du privilège parlementaire (paragraphe 76-77). En 2007, de Lima a été condamné à 16 ans de réclusion criminelle (paragraphe 79). Avant que son appel de la décision puisse être examiné, il est décédé d'une crise cardiaque (paragraphe 80).

L'affaire portée devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme portait sur la responsabilité du Brésil dans la violation du droit des parents de Souza d'accéder à la justice et sur l'obligation du Brésil d'enquêter sur le crime avec une diligence et une rapidité suffisantes (paragraphe 88). Un des arguments avancés par les demandeurs était que l'immunité parlementaire avait été appliquée de manière erronée. Par conséquent, la Cour a saisi cette occasion pour articuler des normes sur cette question.

La Cour a noté que l'immunité parlementaire au Brésil est divisée en deux catégories : l'immunité matérielle ou l'irresponsabilité (c'est-à-dire la non-responsabilité) et l'immunité formelle ou procédurale (c'est-à-dire l'inviolabilité) (paragraphe 102). Cette affaire concernait la seconde catégorie, sur laquelle la Cour s'est ensuite focalisée (paragraphe 103).

La Cour a également observé que de nombreux pays d'Amérique latine, ainsi que la plupart des pays européens, avaient diverses formes de protection pour les parlementaires contre les procédures judiciaires (paragraphe 104-106). Elle a également souligné que l'application de l'immunité parlementaire doit être décidée au cas par cas et qu'il est nécessaire que la chambre législative évalue s'il existe des « éléments clairs d'arbitraire » dans l'exercice de l'action criminelle contre un parlementaire (paragraphe 107). La Cour a également noté qu'il est « nécessaire de peser soigneusement la garantie de l'exercice du mandat pour lequel le parlementaire a été démocratiquement élu, d'une part, et le droit d'accès à la justice, d'autre part » (paragraphe 107). La Cour a également estimé qu'il doit y avoir une évaluation de la « gravité, de la nature et des circonstances des faits allégués » (paragraphe 108).

La Cour a finalement énoncé trois exigences pour une décision de lever l'immunité parlementaire :

- Elle doit « suivre une procédure rapide, prévue par la loi ou dans le règlement de procédure de l'organe législatif, avec des règles claires et respectant les garanties procédurales » ;
- Elle doit « inclure un test de proportionnalité strict », tenant compte de « l'impact sur le droit d'accès à la justice des personnes susceptibles d'être affectées et des conséquences de l'impossibilité de poursuivre un acte criminel » ;

- Des motifs doivent être fournis concernant l'existence ou non d'un *fumus persecutionis* (c'est-à-dire si la poursuite est en réalité une tentative déguisée de causer un préjudice politique à un parlementaire) (paragraphe 111).

Dans l'affaire en question, la Cour a constaté que le cadre juridique précédemment en place au Brésil, selon lequel l'approbation préalable de la législature était nécessaire, était inadéquat et rendait la possibilité de lever l'immunité parlementaire « illusoire » (paragraphe 113). La Cour a noté que le Brésil ne contestait pas le fait que le cadre juridique était inadéquat et avait souligné ses efforts pour le modifier par le biais de l'amendement constitutionnel (paragraphe 113). De plus, la Cour a constaté que les règles entourant la levée de l'immunité n'étaient pas claires, ne précisant pas quel comité ou autre organe compétent était responsable de la décision et quels critères devaient être pris en compte pour décider de lever ou non l'immunité (paragraphe 114). En outre, les deux décisions rendues par l'assemblée législative de l'État pour ne pas lever l'immunité ne contenaient pas de raisons substantielles, et il n'y avait donc aucune analyse ou évaluation d'un éventuel *fumus persecutionis*, d'une part, et, d'autre part, des droits d'accès à la justice pour la famille de la victime et des obligations d'enquêter sur les actes de violence à l'égard des femmes avec diligence (paragraphe 118 et 120). Par ailleurs, la Cour a noté certaines irrégularités procédurales dans le processus de décision (paragraphe 119). À la suite de ces considérations, la Cour a conclu que le refus de lever l'immunité législative constituait un acte arbitraire et que l'application de l'immunité parlementaire dans ce cas violait les droits des parents de Souza d'accéder à la justice (paragraphe 122-123).

Activité 3 : Lecture

Temps de lecture estimé : 7 minutes

L'irresponsabilité : l'étendue de la protection en termes de personnes



L'essence de la doctrine de l'irresponsabilité (généralement connue sous le nom de « non-accountability » dans les pays anglophones) est que les parlementaires bénéficient d'une protection spéciale pour leur droit à la liberté d'expression en rapport avec leurs mandats parlementaires (« procédures au parlement », selon la Loi de 1689 sur les droits du Royaume-Uni). La raison principale de cette protection est de préserver la liberté d'expression des parlementaires, ainsi que de protéger le parlement contre les ingérences d'autres branches du gouvernement. Cette protection existe pratiquement de manière universelle parmi les États démocratiques, bien que les paramètres précis varient d'une juridiction à l'autre, et qu'il

existe plusieurs caractéristiques ainsi que des variantes dans l'application de cette doctrine¹⁵⁶. Compte tenu de l'importance de cette protection, l'existence de protections juridiques fortement ancrées pour l'irresponsabilité est incluse parmi les critères d'évaluation des Indicateurs pour des Parlements Démocratiques.¹⁵⁷

L'une des façons dont cette doctrine varie selon les juridictions est dans le champ d'application de la protection en termes des personnes auxquelles elle s'applique. Comme mentionné, le rôle principal de cette protection est de permettre aux parlementaires de s'exprimer librement au sein du parlement, ils sont donc les premiers bénéficiaires directs de cette doctrine. Il convient de noter que cette protection s'étend non seulement aux propos tenus, mais également à d'autres actions, telles que le vote, la présentation d'un projet de loi, d'une motion ou d'une résolution, ou la soumission d'un rapport. De plus, étant donné que l'un des objectifs clés est de protéger les débats parlementaires, dans certains pays, elle s'applique à toute personne participant à ces débats. Ainsi, outre les parlementaires, elle couvre les témoins ou les experts comparaisant devant le parlement ou une commission, ou présentant des pétitions pour ou contre des projets de loi, ainsi que tout fonctionnaire du parlement se trouvant dans la même situation.

Dans de nombreux pays, la protection est également étendue aux organes qui, de manière officielle ou obligatoire (c'est-à-dire à la demande du parlement), publient des comptes rendus intégraux des débats parlementaires. Cette protection s'étend aujourd'hui, dans de nombreux pays, aux diffusions, telles que la radio ou la télévision, ainsi qu'aux retransmissions directes sur Internet depuis le parlement. Il convient de noter que la diffusion vidéo, du moins, soulève des questions plus complexes que les comptes rendus documentaires ou oraux, dans la mesure où cela offre davantage de possibilités d'introduire une couverture qui n'est pas impartiale. Les parlementaires peuvent être montrés sous des angles peu flatteurs ou avec des expressions faciales révélatrices, et il est même possible de diriger la caméra ailleurs que sur la personne qui s'exprime. Pour y remédier, dans de nombreux pays, des règles strictes s'appliquent à l'enregistrement de contenus vidéo en direct au sein du parlement. Dans certains cas, le parlement enregistre lui-même les séances et met les enregistrements à la disposition de tous les diffuseurs intéressés.

¹⁵⁶ Pour un aperçu de certaines déclarations sur ce droit dans différentes juridictions européennes, voir A. c. Royaume-Uni, 17 décembre 2002, requête n° 35373/97, paras. 37-57 (Cour européenne des droits de l'homme),

<https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:%22FRE%22,%22appno%22:%2235373/97%22,%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-65388%22}>

¹⁵⁷ Indicateurs pour les parlements démocratiques, « Dimension : 1.2.2 Irresponsabilité et inviolabilité », <https://www.parliamentaryindicators.org/fr/indicators/effective/parlementaires/irresponsabilite-et-inviolabilite-parlementaires>

La protection absolue ne s'étend souvent pas à la publication d'extraits ou de résumés des débats parlementaires. Cela s'explique par le fait que le processus d'extraction ou de résumé peut, intentionnellement ou non, entraîner des distorsions importantes de la substance des propos tenus. Cependant, en vertu des lois sur la diffamation dans la plupart des pays de Common Law, une forme d'immunité relative s'applique aux extraits et résumés, protégeant ainsi l'éditeur contre la responsabilité en matière de diffamation si les déclarations représentent fidèlement et précisément ce qui a été communiqué au parlement, à condition que la publication ait été faite sans malveillance.

Une fois qu'une déclaration est protégée par cette doctrine, la protection est permanente (c'est-à-dire qu'elle continue de s'appliquer même après que la personne cesse d'être parlementaire ou, le cas échéant, témoin). Les raisons de cette permanence sont assez évidentes, notamment dans le cas d'un témoin, qui cesse d'être témoin dès qu'il quitte la procédure parlementaire concernée. La protection de la liberté d'expression serait très limitée si elle disparaissait dès qu'un témoin quittait le parlement. De même, une protection perpétuelle est nécessaire pour donner aux parlementaires la confiance nécessaire pour s'exprimer librement au parlement sans crainte de poursuites futures.

Lorsque la protection est fondée sur le statut de parlementaire, elle s'applique uniquement aux événements survenus pendant l'exercice du mandat parlementaire. Par conséquent, la portée de la protection en termes de déclarations couvre uniquement les questions relatives au mandat parlementaire et ne s'étend généralement pas aux communications faites avant ou après le mandat. Cela constitue en fait une pratique correcte pour l'immunité parlementaire en général, et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE a exhorté les parlements des États membres de l'OSCE à veiller à ce que le "privilège de l'immunité parlementaire ne s'applique pas aux actions menées par un individu avant qu'il n'ait pris ses fonctions ni à celles menées après qu'il a quitté son emploi public".¹⁵⁸

Les pays varient considérablement quant aux conditions dans lesquelles le mandat parlementaire peut être révoqué et quant à l'organe chargé de faire respecter cette décision. Les parlements ont généralement le pouvoir de prendre diverses mesures à l'encontre des parlementaires, y compris l'expulsion d'un membre (c'est-à-dire le décharger de ses fonctions parlementaires de manière à ce que son siège ou poste électif devienne vacant, ce qui entraîne généralement une élection partielle). La responsabilité de cette décision ne repose pas toujours uniquement sur le parlement. Par exemple, en vertu de la constitution jordanienne, le roi doit ratifier les décisions relatives à la

¹⁵⁸ *Résolution sur la limitation de l'immunité des parlementaires afin de renforcer la bonne gouvernance, l'intégrité publique et l'État de droit dans la région de l'OSCE, article 11(b), adoptée dans le cadre de la Déclaration de Bruxelles de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et de ses résolutions, 3-7 juillet 2006, p. 35, <https://www.osce.org/pa/19799>.*

disqualification des législateurs émises par le sénat.¹⁵⁹ Dans d'autres pays, une instance judiciaire régit la question des incompatibilités parlementaires, comme le Conseil d'État en France¹⁶⁰ ou la Cour constitutionnelle au Chili.¹⁶¹

Dans certains pays, l'emprisonnement pour une période donnée, par exemple d'un an ou plus, ou, comme c'est le cas en vertu de la constitution mongole, une condamnation pour un crime, entraînera la levée de la protection.¹⁶² Dans certains systèmes, d'autres actions considérées comme fondamentalement incompatibles avec la fonction, telles que l'occupation d'un poste dans une autre branche du gouvernement, entraîneront automatiquement ou par convention une expulsion.¹⁶³ Un certain nombre de pays disposent également de règles relatives à l'expulsion fondée sur la relation d'un parlementaire avec son parti. Le Comité de l'Union interparlementaire sur les droits de l'homme des parlementaires a toujours considéré que la révocation du mandat parlementaire constitue une mesure grave, car elle prive un membre de la possibilité d'exercer le mandat qui lui a été confié, et que toute décision de révocation d'un mandat parlementaire ne devrait être prise que dans le strict respect de la loi et uniquement pour des motifs très sérieux.¹⁶⁴

La perte d'un mandat parlementaire pour des raisons illégitimes

Malheureusement, dans certains cas, des mandats parlementaires ont été révoqués pour des exercices légitimes de la liberté d'expression. Tel fut le cas de M. Ömer Faruk Gergerlioğlu, membre du parlement turc, qui a été privé de son mandat parlementaire en raison d'une condamnation pénale en 2018 pour avoir diffusé de la « propagande terroriste », suite au

¹⁵⁹ Constitution de la Jordanie de 1952 (révisée en 2016), article 75(3), (anglais) https://constituteproject.org/constitution/Jordan_2016.

¹⁶⁰ Le Conseil d'État français est essentiellement la cour suprême de la branche administrative du système judiciaire, mais il conseille également le gouvernement sur certaines questions juridiques.

¹⁶¹ Constitution du Chili de 1980 (révisée en 2021), article 93(14), (anglais) https://www.constituteproject.org/constitution/Chile_2021.

¹⁶² Constitution de la Mongolie, 1992 (révisée en 2001), article 29(3), (anglais) https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001.

¹⁶³ Ainsi, au Royaume-Uni, les membres sont automatiquement expulsés, conformément à la loi de 1981 sur la représentation du peuple, s'ils sont emprisonnés pendant un an ou plus, s'ils sont reconnus coupables de pratiques électorales illégales ou corrompues, conformément à la loi de 1983 sur la représentation du peuple, lorsqu'ils ont été reconnus coupables de trahison, conformément à la loi de 1870 sur la déchéance, et pour avoir occupé certaines fonctions incompatibles, conformément à la loi de 1975 sur la disqualification de la Chambre des communes.

¹⁶⁴ Voir Équateur : *Résolution adoptée à l'unanimité par le Conseil directeur de l'UIP à sa 181e session, cas n° EC/11-EC/67* (Genève, 10 octobre 2007), para. 4, <http://archive.ipu.org/hr-f/181/Ec11.htm> et le Rwanda : *Résolution adoptée à l'unanimité par le Conseil d'administration à sa 173e session, affaires n° RW/01-RW/04* (Genève, 3 octobre 2003), <http://archive.ipu.org/hr-f/173/Rw01.htm>

partage d'un rapport d'actualité sur les réseaux sociaux accompagné d'un message.¹⁶⁵ Le rapport d'actualité en question contenait une déclaration du groupe militant, le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), qui est désigné comme un groupe terroriste par la Turquie et plusieurs autres pays. La déclaration du PKK affirmait sa volonté de trouver une solution au conflit si le gouvernement était en faveur de prendre des mesures, et le commentaire de M. Gergerlioğlu affirmait que « cet appel doit être correctement évalué, il n'y a pas de fin à cela ! »

Le Comité de l'Union interparlementaire sur les droits de l'homme des parlementaires a exprimé sa profonde préoccupation concernant la privation de son mandat parlementaire et sa peine de prison pour avoir implicitement appelé à des négociations de paix, considérant sa détention comme arbitraire¹⁶⁶. Heureusement, en 2021, la Cour constitutionnelle de Turquie a statué que sa condamnation avait violé ses droits à la liberté d'expression, à se présenter aux élections et à participer à des activités politiques. Cette décision a ouvert la voie à sa libération de prison et à la restauration de son mandat parlementaire.¹⁶⁷

Activité 4 : Lecture

Temps de lecture estimé : 5 minutes

L'irresponsabilité : l'étendue de la protection basée sur la nature des déclarations



Au cœur de la protection de l'irresponsabilité se trouvent les déclarations faites sur le parquet du parlement ou dans les commissions (y compris les communications connexes telles que les motions et les votes), qui sont normalement absolument protégées contre les poursuites judiciaires. Cependant, dans certains pays, il existe des limites à l'étendue de cette protection. Comme le note un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

[...] certains pays ont limité la portée de l'irresponsabilité afin que celle-ci ne couvre pas l'insulte, la diffamation, le discours de haine, les propos à caractère raciste et les menaces ou l'incitation à la violence ou au crime. Dans certains pays, les outrages au chef de l'Etat,

¹⁶⁵ Affaire n° TUR-139, 25 mai 2021, (anglais) <https://www.ipu.org/documents/2021-06/decisions-adopted-ipu-governing-council-its-207th-session>.

¹⁶⁶ *Ibid.*, para. 3.

¹⁶⁷ Affaire n° TUR-139, du 30 janvier 2022 au 11 février 2022, (anglais) <https://www.ipu.org/file/13759/download>.

les critiques formulées à l'encontre de juges, la divulgation de secrets d'Etat ou les propos considérés comme une trahison sont également exclus du champ de la protection.¹⁶⁸

La validité de certaines de ces limitations peut être remise en question. Il semble donc absolument majeur à l'ensemble de l'idée d'irresponsabilité que les déclarations diffamatoires, les déclarations sur le chef de l'État et les critiques des juges devraient être protégées, bien que les arguments en faveur de la protection des discours de haine et de l'incitation à la violence puissent être moins convaincants. Bien que les types exacts de déclarations qui sont exclus de l'irresponsabilité varient considérablement d'un pays à l'autre, il est courant, dans la pratique, de traiter les discours relevant de ces diverses catégories principalement par le biais de procédures disciplinaires parlementaires, qui opèrent en dehors de la doctrine de l'irresponsabilité.¹⁶⁹

L'étendue de la protection est généralement plus étroite dans les pays suivant le modèle de Westminster. Par exemple, selon ce modèle, la répétition en dehors du parlement de déclarations faites au sein du parlement n'est généralement pas protégée.¹⁷⁰ En général, les communications avec les électeurs ne sont également pas protégées, bien qu'elles puissent bénéficier d'autres formes de protection, telles que l'immunité relative en matière de diffamation, qui fait référence à une défense de la Common Law s'appliquant lorsqu'il existait un devoir moral ou légal de fournir des informations, ainsi qu'un devoir ou un intérêt du bénéficiaire à recevoir l'information.

¹⁷¹

Les pays de droit civil ont tendance à protéger une gamme plus large de déclarations, englobant traditionnellement toute activité expressive étroitement liée au travail politique d'un parlementaire. Dans certains pays, la protection s'étend aux réunions de groupes politiques organisés dans les locaux du parlement, au motif que ces réunions sont liées à la conduite de leurs affaires parlementaires. Dans un petit nombre de pays, la protection s'étend même aux déclarations des parlementaires aux médias. Selon un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe portant sur 32 États membres du Conseil de l'Europe, 13 d'entre eux limitent

¹⁶⁸ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *L'immunité parlementaire : remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire* », 24 mai 2016, § 11.

Consultable à l'adresse : [website-pace.net/documents/19895/2436341/20160524-ParliamentaryImmunity-FR.pdf/d5565be5-4cc3-4d4c-b634-6716b7151e15](https://www.pace.net/documents/19895/2436341/20160524-ParliamentaryImmunity-FR.pdf/d5565be5-4cc3-4d4c-b634-6716b7151e15). Voir aussi « Union interparlementaire », *Parliamentary Immunity*, note 143, p. 11.

¹⁶⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires*, 21-22 mars 2014, para. 69,

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f)

¹⁷⁰ Voir, par exemple, *Buchanan c. Jennings* [2004] UKPC 36 (UK Privy Council).

¹⁷¹ Voir Oxford Reference, « Qualified Privilege », (anglais) <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803100357427>, citant *Watt v Longsdon*, [1930] 1 KB 130.

la protection au parquet du parlement, aux commissions ou aux questions, tandis que 19 offrent une protection plus large.¹⁷²

Malgré la nature (généralement) absolue de l'irresponsabilité, il peut exister des cas où il n'est pas possible, dans la pratique, pour les parlementaires d'aborder certains thèmes ou enjeux, même au sein du parlement. Lorsqu'un parti est particulièrement dominant, diverses formes d'abus de pouvoir peuvent entraver les règles sur l'irresponsabilité au détriment des partis d'opposition. Il peut être difficile pour les partis d'opposition de formuler des critiques ou des critiques sévères à l'égard du parti au pouvoir, de ses représentants et responsables, ou d'autres structures du pouvoir, telles que l'armée, même si cela est techniquement parfaitement légal. Cela pose un problème majeur puisque tout l'enjeu de l'irresponsabilité est que les parlementaires devraient se sentir libres de discuter de n'importe quel sujet.

Dans d'autres pays, certains sujets peuvent être tout simplement tabous, de sorte que des pressions sociales ou d'autres formes de pression empêchent les parlementaires de les aborder, même lorsque le débat à leur sujet est par ailleurs légitime. Parmi les thèmes courants relevant de cette catégorie figurent les questions religieuses, les conflits ethniques, les conflits territoriaux, les conflits avec des États voisins ou d'autres États, et/ou les mouvements séparatistes. Bien que chaque parlementaire doit décider par lui-même comment gérer au mieux ces situations, en général, la censure, en particulier au sein du parlement, quelle qu'en soit la cause, est peu susceptible d'être une manière productive de traiter même un problème social très difficile. Au contraire, un débat respectueux sur ces questions est susceptible de faire émerger des problèmes sous-jacents, ouvrant ainsi la voie à leur résolution.

De nombreux pays respectent généralement ce que l'on appelle la convention de *sub judice*, bien qu'il n'y ait normalement aucune obligation légale de le faire. L'idée de cette convention est qu'il convient de faire usage de prudence quant aux affaires dont la justice est saisie et que, dans l'attente de la décision des tribunaux, ces affaires ne doivent pas faire l'objet de motions ou de questions au parlement. Cette convention a un double objectif : d'une part, protéger les droits des parties devant les tribunaux et, d'autre part, maintenir le respect de la séparation des pouvoirs entre le parlement et le pouvoir judiciaire, le parlement attendant un comportement similaire des tribunaux vis-à-vis de ses propres travaux. En dehors du parlement, de telles questions donneraient généralement lieu à des poursuites pour outrage au tribunal.

L'étendue précise de cette convention n'est pas définie, mais elle est généralement laissée à l'appréciation du Président du parlement. Elle est généralement appliquée avec discernement et

¹⁷² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Immunité parlementaire : *remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire*, 23 mai 2016, par. 19, <https://pace.coe.int/fr/files/22801/html>

dans l'idée que, s'il existe un doute quant à l'équilibre des intérêts, une présomption devrait favoriser la liberté d'expression. Le Comité de l'Union interparlementaire sur les droits de l'homme des parlementaires a réitéré que la règle de *sub judice* « ne peut pas être invoquée comme un obstacle à la justice ou à la responsabilité et que le parlement est responsable d'aider à garantir que toutes les institutions d'État respectent pleinement l'état de droit, y compris le pouvoir judiciaire » et a exhorté les parlements à prendre les mesures nécessaires pour garantir que les garanties d'une procédure régulière soient respectées dans les procédures impliquant des parlementaires.¹⁷³ Il est évident que cela doit être fait dans le respect de la séparation des pouvoirs entre les branches législatives et judiciaires du gouvernement.

Activité 5 : Lecture

Temps de lecture estimé : 5 minutes

Portée juridique de la protection en cas d'irresponsabilité



En général, la portée juridique de la protection des déclarations couvertes par l'irresponsabilité, comme décrit ci-dessus, est absolue. Cela exclut les procédures pénales, civiles ou administratives concernant ces déclarations. Ainsi, on ne peut pas faire l'objet d'une poursuite civile pour diffamation, d'une poursuite pénale pour discours de haine ou être tenu responsable administrativement pour avoir diffusé un contenu enfreignant un code de conduite établi pour les diffuseurs. Dans certains pays, toutefois, l'irresponsabilité ne vaut qu'au pénal.¹⁷⁴

Lorsque la portée de la protection a été contestée, même dans le contexte de déclarations causant un grave préjudice et ayant peu de valeur d'intérêt public, les tribunaux ont presque toujours protégé la liberté d'expression en question. Un exemple marquant est peut-être le cas de *A. c. Royaume-Uni*, devant la Cour européenne des droits de l'homme. Dans cette affaire, un parlementaire avait, au parlement, accusé la requérante, en la nommant spécifiquement, d'être une "voisine infernale" et d'une série de comportements grossièrement antisociaux, des allégations dont il n'avait apparemment jamais tenté de vérifier l'exactitude. La

¹⁷³ Décisions adoptées le 3 novembre 2020, affaire n° TZA-04, para. 4 et affaire n° ZWE-45, par. 3, (anglais) <https://www.ipu.org/file/9860/download>.

¹⁷⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires*, adopté les 21 et 22 mars 2014, par. 54, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f)

requérante, n'ayant aucun recours devant les tribunaux du Royaume-Uni, a fait appel à la Cour européenne en se fondant sur le fait que cela constituait une violation de son droit à un procès équitable. Malgré la reconnaissance de l'inadéquation des déclarations, la Cour a confirmé le caractère sacré de l'irresponsabilité, déclarant :

La Cour souscrit aux arguments de la requérante selon lesquels les allégations formulées à son sujet dans le discours du député étaient extrêmement graves et de toute évidence inutiles dans le contexte d'un débat sur la politique municipale du logement. Il est particulièrement regrettable que le député ait cité à plusieurs reprises le nom et l'adresse de l'intéressée. La Cour estime que les conséquences fâcheuses qu'ont eues les propos du député sur la vie de la requérante et de ses enfants étaient entièrement prévisibles. Ces considérations ne sauraient toutefois modifier sa conclusion quant à la proportionnalité de l'immunité parlementaire en cause, car la création d'exceptions à cette immunité, dont l'application serait alors fonction des faits particuliers de chaque espèce, aurait pour effet de compromettre sérieusement les buts légitimes poursuivis.¹⁷⁵

Remédier au déséquilibre causé par l'irresponsabilité



Le fait que les parlementaires bénéficient d'un droit absolu de dire ce qu'ils veulent au parlement peut parfois conduire à des injustices. En particulier, cela permet à un parlementaire de faire n'importe quelle allégation sur un individu, sans que cet individu ait de droit formel de recours, alors que, dans d'autres circonstances, les individus auraient divers moyens de recours, notamment des poursuites en diffamation (mais aussi des systèmes de plaintes contre les médias, des recours commerciaux, etc.).

Pour répondre à cela, le 27 août 1997, la Chambre des représentants australienne a adopté une motion¹⁷⁶ permettant aux citoyens ou résidents australiens de demander un droit de réponse y compris dans les archives parlementaires. Les réponses sont également disponibles sur la [page Web](#) de la Commission des privilèges et des intérêts des

¹⁷⁵ A. c. *Royaume-Uni*, 17 décembre 2002, requête n° 35373/97, par. 88 (Cour européenne des droits de l'homme),

<https://hudoc.echr.coe.int/#{languageisocode:FRE,appno:2235373/97,documentcollectionid:22CHAMBER,itemid:22001-65388}>

¹⁷⁶ La motion originale, qui a été modifiée le 13 février 2008, ainsi que les lignes directrices adoptées en vertu de celle-ci, sont disponibles à l'adresse suivante : (anglais)

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/Right_of_Reply.

membres¹⁷⁷. Les conditions de fond pour formuler une telle demande sont que la personne ait été nommée ou soit facilement identifiable à partir d'une déclaration faite dans la chambre législative principale et que sa réputation, sa vie privée, ses relations avec autrui, ou sa profession ou commerce aient été affectés négativement.

Plusieurs règles de procédure s'appliquent, notamment :

- La demande doit être formulée par écrit au Président de la chambre, en principe dans un délai de trois mois après la déclaration initiale, par une personne physique (et non morale).
- Le Président de la chambre peut soit rejeter une demande au motif qu'elle est triviale, futile, vexatoire ou offensante, soit la renvoyer à la Commission des privilèges et des intérêts des membres, qui traite des questions de privilège
- La Commission peut également rejeter une demande pour les mêmes motifs que le Président de la chambre. Lorsqu'il examine une demande, il ne peut que recommander à la Chambre de ne rien faire ou de publier la réponse du demandeur.¹⁷⁸

La procédure a été utilisée à plusieurs reprises. Un exemple est celui de Leo Zussino, qui a répondu à une déclaration d'un parlementaire selon laquelle "le président Leo Zussino a été mis à pied" par la clarification suivante :

Ceci est incorrect. J'ai volontairement demandé au Conseil du GPC de m'accorder un congé pendant que les questions administratives relatives au GPC étaient évaluées par la Commission du crime et de la corruption du Queensland (CCC).

Après six semaines, la CCC a décidé de ne pas enquêter sur ces affaires et a renvoyé le dossier au Trésor du Queensland pour qu'il mène une enquête interne.

Ce fait a été rapporté dans le *Gladstone Observer* du vendredi 5 octobre 2018.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Parlement d'Australie, Comité des privilèges et des intérêts des membres de la Chambre des représentants, «Completed inquiries and reports», (anglais) https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/Completed_inquiries#Tabcontent-tab-0.

¹⁷⁸ Voir la fiche d'information 17 sur le droit de réponse des citoyens (anglais), consultable à l'adresse : www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_17_-_Citizens_right_of_reply.

¹⁷⁹ Parlement d'Australie, Comité des privilèges et des intérêts des membres de la Chambre des représentants, « Report concerning an application from Mr Leo Zussino for the publication of a response to a reference made in the House of Representatives », Annexe 1, septembre 2019, (anglais) https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/~media/82F60346673F4721BF81956BDDA1126C.ashx.

Un autre exemple est celui de M. Andrew Dettmer, qui a répondu comme suit à des déclarations faites par un parlementaire et qui, selon lui, avaient affecté négativement sa réputation :

Mme Ley a déclaré que je suis absolument non professionnel. Mme Ley a également insinué que je suis un homme agressif ; que je reçois une prime de départ généreuse ; que j'interromps les femmes lors des réunions ; que j'insulte l'apparence des femmes en réunion ; que je ne peux pas faire de compromis ; que je suis agressif et méprisant envers les femmes ; et que je bénéficie d'un traitement préférentiel en tant que « camarade syndical ».

Je ne suis rien de tout cela. Mme Ley n'apporte aucune preuve de ces accusations, car il n'y en a pas. Ma réputation est d'une importance capitale pour moi, et ces propos me sont profondément offensants.¹⁸⁰

L'irresponsabilité parlementaire permet également aux parlementaires d'éviter toute responsabilité pour la divulgation d'informations confidentielles, qu'elles soient protégées par la loi (par exemple en vertu d'une loi sur les secrets d'État, comme il en existe encore dans de nombreuses anciennes colonies britanniques) ou par une injonction de justice (par exemple, liée à un rapport sur une affaire en cours).¹⁸¹

Activité 6 : Vidéo de l'expert

Mr. Jean Jacques Mamba, ancien parlementaire de la RDC

Bonjour, mon nom est Jean-Jacques Mamba. Je suis député honoraire de la République démocratique du Congo pour la législature 2018-2023. C'est un plaisir pour moi de partager ma petite expérience dans le cadre de ce renforcement de capacité pour la matière relative à la flagrance et aux immunités parlementaires. Et je vais directement partager ce récit que je vais essayer de le faire court. Alors ce qui s'est passé, c'est qu'à l'époque lorsque j'étais député, j'avais

¹⁸⁰ Parlement d'Australie, Comité des privilèges et des intérêts des membres de la Chambre des représentants, « Report concerning an application from Mr Andrew Dettmer for the publication of a response to a reference made in the House of Representatives », Annexe 1, juin 2023, (anglais) https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Privileges_and_Members_Interests/-/media/5082F9D2F2DB4C65A9E5C645BE0D0E8A.ashx.

¹⁸¹ Pour avoir une idée plus précise, voir *Denis O'Brien v. Clerk of Dail Eireann*, 31 mars 2017, RECORD NO: 2015/4888P (Irish High Court), (anglais) <https://static.rasset.ie/documents/news/brien-v-clerk-of-dail-eireann-ors.pdf>.

initié une procédure de destitution du premier vice-président du bureau suite à des propos qu'il avait tenus sur la place publique alléguant que les députés congolais lors d'un congrès recevaient 7.000 dollars de l'heure, ce qui était totalement faux. Et donc, à partir de cela, j'ai demandé des explications qu'il a refusées de fournir. Et suite à trois courriers, j'ai été dans l'obligation, suivant notre règlement d'ordre intérieur, d'initier une procédure de destitution.

Malheureusement pour moi, il était à l'époque président du parti présidentiel, et je pense que, bon, le président de la République ainsi que les membres de sa famille politique n'étaient pas d'accord avec la démarche. Et donc, pendant que je collectais mes signatures, j'ai collecté ce qu'il fallait. Il en fallait un minimum de 50, mais j'en ai eu plus ou moins 60. Il s'est fait qu'un des collègues, qui d'ailleurs avait signé, parce que par la suite on a rendu procès, il a été démontré qu'il avait signé avec des preuves, est revenu sur sa signature et a allégué que j'aurais procédé à un faux et usage de faux. Ça veut dire que j'aurais imité sa signature et que je l'ai apposée sans son avis. Il s'en suivra une arrestation spectaculaire parce que j'étais appréhendé chez moi à la maison, j'étais en culotte avec mes enfants, j'étais appréhendé par les militaires. Et lorsque j'ai demandé de voir le document, il était écrit que j'aurais été convoqué deux fois, que je n'avais pas répondu aux invitations du magistrat instructeur et qu'il était obligé d'émettre un mandat d'amener pour m'amener de force. Ce qui a été fait. Mais malheureusement, lorsqu'on m'arrêtera, on ne me dira pas pourquoi j'ai été arrêté. Il n'y a pas eu d'instruction préjudiciaire.

On m'a directement amené devant un juge pour que je sois jugé, c'était devant une cour qui est la Cour de cassation, pour laquelle les arrêts ne sont susceptibles d'aucun recours, donc je risquais 5 ans de prison, non seulement pour quelque chose que je n'avais pas faite, mais aussi dans une procédure totalement cavalière. Alors, la question qu'il faut se poser ici, et j'aimerais la partager avec vous, c'est de savoir, d'abord, ce que sont les immunités, parlementaires notamment ?

Les immunités parlementaires, sont des droits d'irresponsabilité pénale des députés dans l'exercice de leurs fonctions. Ça veut dire que tout ce que nous faisons en tant que députés, en tout cas ce qui est relatif à notre travail, que ce soit au sein de l'hémicycle ou en dehors de l'hémicycle, nous sommes pénalement irresponsables pour ce que nous faisons. Je vais donner un exemple. Lorsque dans un parlement les députés se battent, ils ne peuvent pas être différés devant un juge parce qu'ils se sont battus lors d'une discussion parlementaire qui a...il y a un règlement d'ordre intérieur.

Le règlement d'ordre intérieur est une loi organique qui est généralement validée par la Cour constitutionnelle, ce qui est le cas dans mon pays, et que donc ces questions sont réglementées dans le cadre de cette chambre au nom de la séparation des pouvoirs. Tous les actes délictueux qui sont documentés dans le règlement intérieur et qui sont assortis de sanctions ne peuvent aucunement faire l'objet d'une intervention d'un magistrat quelconque. Mais de quoi s'agissait-il à l'époque ? Le magistrat a allégué qu'il y avait une clameur publique et que par le fait que, entre

guillemets, j'aurais imité la signature du collègue, que la population ou la ville de Kinshasa était en émoi et que par ce fait, il était de droit pour lui de m'appréhender et de m'arrêter en flagrance. Alors il y a une jurisprudence abondante, comme je viens de le dire ici, qui indique que lorsqu'un député a des immunités, et que l'acte posé entre dans le cadre de son travail, il ne peut pas être arrêté en flagrance, à la limite il va être sanctionné par son règlement d'ordre intérieur ou encore s'il faille qu'il soit jugé, par exemple si un député national brûle un feu ou une infraction de droit commun, il appartient au magistrat de solliciter auprès du bureau de l'Assemblée nationale la levée de ses immunités pour qu'il puisse commencer son instruction. Cela étant dit, il peut arriver que ce soit un crime par exemple, un député qui commet un crime, on peut justifier la notion de flagrant parce que le crime sort totalement du cadre de l'exercice de ses fonctions. Alors j'ai pu bénéficier de l'intervention de l'Union interparlementaire auprès de laquelle j'ai exposé mon cas, qui a pu intervenir en adressant des courriers, notamment au gouvernement, au président de la Chambre.

N'eut été cette intervention, j'aurais eu beaucoup de difficultés. Mais ce que nous pourrions retenir à l'heure actuelle, c'est qu'effectivement, nous sommes couverts par les immunités parlementaires. Ces immunités nous rendent pénalement irresponsables pour tous les actes commis dans le cadre de l'exercice de nos activités. Et un dernier exemple, par exemple, si aujourd'hui vous initiez une mission parlementaire ou que vous initiez une question parlementaire vis-à-vis d'un ministre et que vous alléguiez que ce ministre aurait détourné des fonds, vous ne pouvez pas être poursuivi pour diffamation, même si en épilogue de l'enquête, il est établi que ce ministre n'avait pas détourné ces fonds.

Donc voilà un peu ma petite contribution. J'espère que les uns et les autres pourront en tirer profit et peut-être améliorer la compréhension de la notion des immunités. Je vous remercie.

Activité 7 : Lecture

Temps de lecture estimé : 13 minutes

La réglementation du discours parlementaire par les parlements



Le fait que les parlementaires bénéficient d'une protection absolue contre les poursuites judiciaires pour ce qu'ils disent au sein du parlement ne signifie pas qu'ils sont en droit de dire tout ce qu'ils veulent. Dans cette mesure, le terme "irresponsabilité" peut être trompeur. Il signifie simplement que les

parlementaires ne peuvent pas être tenus responsables par des instances judiciaires ou quasi-judiciaires.

Le parlement lui-même conserve toutefois généralement la capacité de régler ses propres procédures, ce qui s'étend généralement à la discipline des membres pour des déclarations qui ne répondent pas aux normes attendues d'eux. La portée précise de cette réglementation varie considérablement d'un pays à l'autre, y compris la nature des sanctions pouvant être imposées. Celles-ci peuvent inclure rappeler un membre à l'ordre, censurer un membre, exiger d'un membre qu'il cesse de s'exprimer, imposer des sanctions salariales sans suspension, demander à un membre de s'excuser, lui demander de quitter la chambre législative ou les locaux du parlement pour le reste de la journée ou pour une période de temps spécifiée (suspension, pendant laquelle le salaire peut également être suspendu), ou l'expulser du parlement. Selon l'approche de Westminster, les parlements peuvent même conserver, au moins en théorie, le pouvoir d'emprisonner des individus jusqu'à la fin de la session parlementaire.¹⁸²

Un éventail d'actions liées au discours peut être considéré comme portant atteinte à la capacité du parlement à fonctionner. Il convient de noter que, pour la plupart des parlements, les droits du collectif, c'est-à-dire du parlement lui-même, priment sur les droits des membres individuels, c'est-à-dire des parlementaires, et que lorsqu'il existe un véritable conflit, cela a du sens. Cependant, il peut y avoir des cas où le ou les partis qui contrôlent le parlement prétendent qu'il existe un conflit alors qu'en réalité il n'y en a pas, et la situation se résume simplement à une critique virulente des partis d'opposition.

Il est évident que des mesures disciplinaires constituent une réponse appropriée à certains comportements perturbateurs, notamment ceux liés à la parole (comme les cris ou les huées injustifiées). En pratique, des avertissements suffisent souvent à contrôler ce type de comportement et sont généralement la seule mesure appliquée. Il est également courant que les parlements, généralement par l'intermédiaire du président, contrôlent les discours hors de propos ou excessivement longs des membres, afin de permettre à l'assemblée législative dans son ensemble de poursuivre ses travaux, ou de maintenir certaines traditions en matière de décorum, notamment sous la forme de restrictions sur les discours non parlementaires ou sur certaines tenues.

¹⁸² Voir Robert Marleau et Camille Montpetit (dir.), *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, édition 2000,

<https://www.noscommunes.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch03&Seq=7&Language=E> sous le Pouvoir disciplinaire

La divulgation prématurée de rapports parlementaires officiels (ou de rapports de commissions) et d'autres documents est une autre atteinte au privilège qui peut être sanctionnée, bien que, dans de tels cas, l'individu responsable divulgue souvent le document de manière confidentielle et ne puisse donc pas être identifié. Cependant, se pose la question de savoir si seul le parlementaire responsable de la fuite primaire devrait être tenu responsable ou également les tiers qui publient les informations. En 2003, le Groupe d'étude de l'Association parlementaire du Commonwealth sur l'accès à l'information a recommandé que seul le parlementaire soit tenu responsable :

(6.4) Lorsque des documents parlementaires confidentiels sont divulgués en violation du Règlement, le Groupe estime qu'il appartient au Parlement de traiter les membres qui commettent cette infraction, et non les journalistes qui reçoivent l'information. Cependant, il a noté que les fuites deviendraient moins pertinentes si les procédures parlementaires, en particulier les travaux des commissions, étaient plus ouvertes aux médias.¹⁸³

Les affirmations des parlementaires selon lesquelles des déclarations d'autres membres ou d'intervenants extérieurs, tels que les médias, auraient compromis leur capacité à fonctionner efficacement en tant que parlementaires sont rarement prises en compte dans les démocraties d'aujourd'hui, bien que l'histoire en regorge d'exemples. Comme l'a déclaré le même groupe d'étude :

(6.3) Les reportages inexacts des médias ne devraient pas être considérés comme un outrage au Parlement. L'outrage devrait être réservé aux cas graves d'ingérence dans la capacité du Parlement à exercer ses fonctions.¹⁸⁴

En substance, les parlementaires sont censés faire preuve de tolérance et respecter la liberté d'expression d'autrui, tout comme leur propre droit à la liberté d'expression est spécialement protégé. Lorsque les débats s'intensifient et que les déclarations prononcées sur le parquet de la chambre législative deviennent excessivement virulentes, la meilleure approche consiste souvent pour le président à émettre soit un avertissement général, dans le but de calmer la discussion en général, soit à mettre en garde un ou plusieurs membres afin qu'ils puissent modérer leur rhétorique. Ainsi, des mesures modérées pour répondre à des discours qui ne montrent pas le respect dû aux autres membres, qui sont sexistes ou racistes, ou qui sont autrement indûment grossiers et irrespectueux, sont courantes.

¹⁸³ Reproduit dans l'annexe sept : Recommandations pour une démocratie informée dans Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance* (2005, Institut de la Banque mondiale), (anglais)

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/pdf/33639a10WBI0Pa1ccess1to1nfor mation.pdf>.

¹⁸⁴ *Ibid.*

À titre d'exemple, le système de Westminster comporte plusieurs règles de longue date régissant le discours des membres du parlement au sein du parlement. Celles-ci incluent l'abstention de : se référer à un autre membre par son nom, mettre en cause le caractère ou l'intégrité d'un autre parlementaire ou lui imputer des motifs malhonnêtes, et utiliser des expressions offensantes. Si un membre utilise un "langage non parlementaire", le président peut demander au membre de clarifier la déclaration et, si cela ne résout pas le problème, il peut lui demander de retirer la déclaration et, si le membre refuse, il peut être exclu du parlement pour la journée. Si certains considèrent ces règles comme nécessaires pour maintenir l'ordre public en permettant au parlement de fonctionner correctement, des questions se posent quant à savoir si certaines de ces règles ne vont pas trop loin. Par exemple, un ancien président de la Chambre des communes du Royaume-Uni a estimé que la règle selon laquelle les parlementaires ne devraient pas s'accuser mutuellement de mentir devrait être modifiée, arguant qu'elle protège ceux qui ont effectivement menti tout en discréditant ceux qui les dénoncent pour leurs mensonges.¹⁸⁵

Le traitement des propos offensants : The Table

The Table: The Journal of the Society of Clerks - At-The-Table in Commonwealth Parliaments est une publication annuelle consacrée aux questions parlementaires. Chaque édition comporte une section sur les expressions "non conformes aux usages parlementaires" utilisées dans les pays du Commonwealth, c'est-à-dire des phrases auxquelles les présidents de chambre ont fait objection.

Certaines des expressions qui ont été signalées comme étant « non parlementaires » dans [l'édition 2023](#) de *The Table* incluent :

- « J'ai dit que le Premier ministre était un imposteur... » (Chambre des représentants, Australie)
- « Le soi-disant ministre » (Assemblée législative du Manitoba, Canada)
- « J'aurais honte d'être un député libéral » (Assemblée nationale du Québec, Canada)
- « Inutile et sans valeur... » (Assemblée législative du Rajasthan, Inde)

¹⁸⁵« Ne bannissez pas les députés qui accusent les autres de mentir », *The Times*, 26 juillet 2021, reproduit dans Nathan Cooper, « Me traitez-vous de menteur ? » : Réflexions sur les propos non parlementaire tenus à l'Assemblée législative de l'Alberta et ailleurs », *Revue parlementaire canadienne*, article 2 / 10, vol 45 no 4 (hiver), <https://www.revparlcan.ca/fr/me-traitez-vous-de-menteur-reflexions-sur-les-propos-non-parlementaires-tenus-a-lassemblee-legislative-de-lalberta-et-ailleurs/>; Voir également Adam Forest, « Changer les règles « absurdes » pour que les députés puissent s'accuser mutuellement de mensonge, déclare John Bercow », 26 juillet 2021, *The Independent*, (anglais) <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-lie-butler-bercow-b1890404.html>.

- « Eh bien, regardons la sélection du chef. Elle est faite par le mouvement syndical. »
(Chambre des représentants, Nouvelle-Zélande)

La chambre basse du parlement indien, le Lok Sabha, a également compilé une liste d'expressions jugées non parlementaires tant au sein des parlements indiens qu'à l'étranger.¹⁸⁶

Afin de consolider ou de concrétiser les obligations des parlementaires, un certain nombre de parlements ont adopté des codes de conduite ou des codes d'éthique pour leurs membres.¹⁸⁷ Bien qu'un accent important de ces codes soit mis sur les conflits d'intérêts, y compris la probité financière et la transparence,¹⁸⁸ certains de ces codes interdisent explicitement aux membres de tenir certains types de propos. Par exemple, le Code d'éthique letton exige des parlementaires qu'ils évitent « d'utiliser des mots, des gestes et d'autres actions qui peuvent être insultants » et « de ne pas utiliser de déclarations offensantes ou autrement inappropriées susceptibles de déshonorer la Saeima¹⁸⁹ [le parlement] ». Il leur impose également de respecter « les principes des droits humains » et de ne pas « invoquer la race, le sexe, la couleur de peau, la nationalité, la langue, les croyances religieuses, l'origine sociale ou l'état de santé pour justifier son argumentation ».¹⁹⁰

L'élaboration de codes de conduite peut être un moyen utile de consolider les normes et d'apporter une plus grande certitude quant aux attentes des parlementaires. Il existe malheureusement un risque que les procédures disciplinaires parlementaires, qu'elles soient codifiées ou non, puissent être utilisées de manière abusive, conduisant à l'imposition de sanctions disproportionnées ou à des sanctions contre des propos qui ne devraient pas être sanctionnés.

¹⁸⁶ Expressions non parlementaires 2021 (2022, Secrétariat de la Lok Sabha), (anglais) https://drive.google.com/file/d/1wyR_eagCiAbBe9iFZxwVx2T9wIjYUFp2/view.

¹⁸⁷ Une enquête de 2014 a révélé que 11 pays européens sur 28, y compris le Parlement européen, avaient adopté un code de conduite pour les parlementaires, 12 ont indiqué qu'ils n'avaient pas de tel code et cinq ont indiqué qu'ils avaient l'intention d'en adopter un. Voir (anglais) <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/Standards-Committee/Codes-of-Conduct-and-rules-systems-in-other-jurisdictions.pdf>.

¹⁸⁸ En 2011, le Bureau de promotion de la démocratie parlementaire a publié un rapport intitulé *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*, qui privilégie fortement ces questions au détriment d'autres problèmes d'éthique qu'il aurait pu évoquer. Consultable à l'adresse : (anglais) <http://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

¹⁸⁹ Code d'éthique des députés de la Saeima de la République de Lettonie, article 7, contenu dans le Règlement intérieur de la Saeima, <https://www.saeima.lv/fr>

¹⁹⁰ *Ibid.*, Article 8(2).

Les sanctions parlementaires excessives ou illégitimes contre des parlementaires

Dans une affaire des Fidji, l'ancienne parlementaire Tupou Draunidalo a été suspendue de manière prolongée de son mandat pour avoir accusé le ministre de l'Éducation d'être un imbécile pour l'avoir qualifiée d' « autochtones stupides, idiote ». Bien que la question n'ait pas été traitée par le président sur le moment, il a été déterminé plus tard que ces déclarations représentaient à la fois une violation des privilèges du parlement et un outrage au parlement. Mme Draunidalo a été sommée de s'excuser et son mandat a été suspendu jusqu'à la fin de la législature. Une décision consensuelle du Conseil directeur de l'UIP a conclu que la suspension était « totalement disproportionnée » et que « bien que Mme Draunidalo aurait pu répondre différemment à la situation en question, ses propos relèvent pleinement de son droit à la liberté d'expression ».¹⁹¹

Le cas de Malalai Joya, une femme et ancienne parlementaire d'Afghanistan, soulève non seulement des questions de liberté d'expression, mais également de discrimination de genre. Joya a été suspendue pour les trois années restantes de son mandat pour avoir refusé de s'excuser après avoir fait des remarques désobligeantes sur le parlement lors d'une émission de télévision. La Cour suprême a refusé d'examiner sa plainte concernant la suspension, tandis que le parlement a ensuite intenté une action en justice contre elle pour avoir insulté des institutions publiques, sur la base des mêmes déclarations. En revanche, des parlementaires masculins qui avaient tenu des propos très offensants à son égard ont seulement été réprimandés. Le Conseil directeur de l'UIP a unanimement condamné l'incapacité du parlement à redresser l'injustice faite à Joya en l'expulsant sans aucun fondement juridique et en la discriminant.¹⁹²

Le risque que les parlements abusent de leurs pouvoirs est peut-être particulièrement préoccupant lorsqu'ils les utilisent pour censurer des orateurs extérieurs au parlement, étant donné l'abus auquel cela se prête évidemment et, en particulier, la tendance naturelle des parlements à vouloir s'isoler de la critique. Lors d'un séminaire sur la liberté d'expression, le parlement et la promotion de la tolérance, organisé par l'UIP et l'ONG Article 19 en 2005, les recommandations finales du rapporteur du séminaire ont déclaré : « en tant que figures publiques,

¹⁹¹ Affaire FJI/02, 27 octobre 2016, (anglais) <http://archive.ipu.org/hr-e/199/fji02.pdf>.

¹⁹² Affaire AFG/01, 6 octobre 2010, <http://archive.ipu.org/hr-f/187/afg01.htm>

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.»¹⁹³

Une question soulevée par les procédures disciplinaires parlementaires est de savoir si elles respectent les garanties de procédure régulière prévues par le droit international des droits humains. L'UIP a exprimé ses préoccupations dans des affaires où les procédures contre des parlementaires manquaient d'équité procédurale fondamentale. Par exemple, dans une affaire où le Contrôleur général du Venezuela a disqualifié un membre de l'opposition de son mandat pour 15 ans et où ce dernier a allégué qu'il n'avait jamais reçu de notification formelle ni de droit de se défendre, le Conseil directeur de l'UIP a exprimé sa préoccupation qu'il soit « empêché de se porter candidat aux prochaines élections présidentielles à la suite d'un acte unilatéral du Contrôleur général, une autorité non judiciaire, et d'une procédure qui ne lui a pas permis d'exercer son droit de défense ».¹⁹⁴

Le Conseil directeur de l'UIP a également estimé que, lorsque les parlements conservent le pouvoir de siéger en tant que tribunaux, les garanties de procès équitable reconnues internationalement, y compris le droit d'appel devant une « juridiction supérieure», devraient être appliquées.¹⁹⁵ Cependant, cette affaire concernait la situation inhabituelle du Parlement du Zimbabwe ayant imposé une peine d'un an d'emprisonnement avec travaux forcés à un parlementaire pour avoir agressé un ministre et un collègue parlementaire lors d'un débat parlementaire. En conséquence, cette conclusion n'est pas surprenante compte tenu de la garantie claire de l'article 14(5) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui stipule : « Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi. »

Certaines procédures disciplinaires parlementaires, en particulier dans les pays de droit civil, permettent l'imposition d'amendes importantes. Cela pourrait conduire à ce que certaines procédures soient considérées, aux fins des normes internationales, comme étant de nature pénale, attirant ainsi certaines garanties de procès équitable. Celles-ci comprennent la présomption d'innocence (article 14(2) du PIDCP) ; un délai suffisant pour préparer sa défense (article 14(3)(b) du PIDCP) ; le droit d'interroger des témoins (tant pour que contre le défendeur) (article 14(3)(e) du PIDCP) ; et le droit pour un individu accusé de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même (article 14(3)(g) du PIDCP). Un problème plus fondamental des

¹⁹³ Séminaire à l'intention des présidents et membres des organes parlementaires des droits de l'homme sur la liberté d'expression, le parlement et la promotion de sociétés tolérantes, du 25 au 27 mai 2005, <http://archive.ipu.org/splz-f/sfe/conclusions.pdf>

¹⁹⁴ Affaire VEN/18, 27 mars 2024, par. 2, <https://www.ipu.org/file/19019/download>.

¹⁹⁵ Voir la résolution du Conseil directeur de l'UIP sur *le cas de M. Roy Bennett et autres*, octobre 2004. Référence dans Union interparlementaire, Immunité parlementaire, septembre 2006, p. 12, (anglais) <https://www.gopacnetwork.org/wp-content/uploads/2023/03/IPU-UNDP-Immunity-Paper.pdf>.

procédures disciplinaires parlementaires dans de tels cas est qu'elles ne répondraient probablement pas à l'exigence d'être un « tribunal indépendant et impartial », comme l'exige l'article 14(1) du PIDCP.

Cependant, de nombreuses procédures disciplinaires parlementaires ne sont pas si comparables aux procédures de justice pénale et la question de savoir quelles garanties de procédure régulière sont nécessaires ou appropriées n'est pas toujours aussi claire. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la garantie d'une audience équitable et publique devant un tribunal indépendant et impartial en vertu de l'article 6(1) de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'appliquait pas à une procédure disciplinaire devant le parlement britannique¹⁹⁶. Conjointement, lorsqu'elle examine le droit à la liberté d'expression (article 10), la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que des garanties de procédure suffisamment robustes sont nécessaires pour que les restrictions disciplinaires soient jugées « nécessaires », comme décrit ci-dessous.

Protection procédurale de la liberté d'expression des parlementaires



L'affaire *Karácsony et autres c. Hongrie*¹⁹⁷, portée devant la Cour européenne des droits de l'homme, démontre la nécessité d'une protection procédurale solide de la liberté d'expression des parlementaires. Dans cette affaire, les requérants – membres du parlement national – avaient tous été sanctionnés par une amende décidée par le parlement, sur proposition du Président de l'assemblée, pour avoir placé un panneau et une banderole contenant des messages politiques au centre de la chambre, tandis qu'un des requérants avait utilisé un porte-voix au sein du parlement. Les amendes étaient relativement modestes mais non négligeables, la plus élevée étant d'environ 600 euros, soit un tiers du salaire mensuel de l'individu.

¹⁹⁶ *Hoon c. Royaume-Uni*, 13 novembre 2014, requête n° 14832/11, par. 29-30, (anglais)

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-148728%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-148728%22]}).

¹⁹⁷ 17 mai 2016, requêtes n° 42461/13 et 44357/13,

[https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:\[%22FRE%22\],%22appno%22:\[%2242461/13%22,%2244357/13%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-163307%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:[%22FRE%22],%22appno%22:[%2242461/13%22,%2244357/13%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-163307%22]})

La Cour constitutionnelle hongroise a confirmé à la fois la procédure, bien qu'elle n'offrait aucune possibilité de recours contre la décision initiale, et la sanction, bien qu'elle représente l'une des sanctions les plus sévères prévues par le règlement.

La Grande Chambre de la Cour européenne a noté que, selon une enquête menée auprès des États membres du Conseil de l'Europe, 24 d'entre eux ne prévoyaient aucun recours en cas de mesures disciplinaires imposées aux parlementaires pour conduite désordonnée, 14 prévoyaient une voie de recours, principalement via une procédure interne de contestation, et 6 permettaient en principe un recours judiciaire (paragraphe 61). La Cour a reconnu la différence entre le contenu des discours et la manière dont ils étaient exprimés, notamment en ce qui concerne l'impact perturbateur de l'utilisation du mégaphone (paragraphe 140 et 149). Si la Cour a noté que les États disposent d'une « marge de manœuvre très limitée » pour réglementer le contenu des discours parlementaires – à l'exception de certains cas limités, comme les « appels directs ou indirects à la violence » – une réglementation supplémentaire pourrait être justifiée pour encadrer le « temps, le lieu et la manière » de l'expression au sein du parlement en raison de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de ce dernier (paragraphe 139 et 140).

Bien que la Cour n'ait pas remis en question la légitimité d'imposer des sanctions pour certaines conduites perturbatrices, elle a estimé que la liberté d'expression exigeait que les restrictions à la liberté d'expression s'accompagnent de garanties contre les abus, qui étaient absentes dans cette affaire. La nature de ces garanties peut dépendre de la situation et être moins contraignante dans un contexte où des mesures immédiates sont nécessaires, par exemple pour prévenir une perturbation en cours. Cependant, dans un cas comme celui-ci où les mesures ont été appliquées *a posteriori*, les parlementaires auraient donc dû au minimum avoir le droit d'être entendus (paragraphe 156) et se voir communiquer les raisons des mesures disciplinaires (paragraphe 158). Comme cela n'a pas été fait dans cette affaire, il y a eu violation du droit à la liberté d'expression.

Activité 8 : Lecture

Temps de lecture estimé : 11 minutes

Systemes de traitement des inconduites parlementaires

Comme vu dans la dernière lecture, de nombreux parlements ont mis en place des procédures disciplinaires, souvent pour faire respecter les règles contenues dans un code de conduite. Cependant, ces processus varient considérablement. Ils peuvent être classés en trois grandes

catégories : l'autorégulation, la régulation externe, et ce que l'on pourrait appeler un système « hybride » ou « co-régulateur »¹⁹⁸. Dans un système purement autorégulateur, le parlement est responsable de l'application des règles disciplinaires, parfois par l'intermédiaire d'un comité dédié chargé des affaires les plus graves. Cette approche présente des avantages dans les situations où les institutions démocratiques sont plus fragiles et où les parlements sont plus à risque d'ingérence de la part du gouvernement. Cependant, pour fonctionner correctement, les parlementaires responsables de la discipline doivent faire leur travail de manière non partisane et impartiale, ce qui peut être difficile pour des acteurs hautement politiques. Le manque d'indépendance de ces systèmes peut également poser des problèmes d'équité procédurale lorsque les sanctions sont sévères. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a exprimé une préférence apparente pour un certain degré de régulation externe en encourageant les parlements des États membres à « à créer un bureau des règles publiques auquel pourront être soumises des plaintes relatives à des violations de ces règles par des parlementaires et leur personnel ».¹⁹⁹

Les États-Unis sont l'un des pays qui ont évolué vers une réglementation plus externe avec la création en 2008 du Bureau de l'éthique du Congrès pour superviser les allégations d'inconduite à l'encontre des membres, des agents et du personnel de la Chambre des représentants des États-Unis²⁰⁰. Cet organisme est indépendant de la Chambre des représentants, dispose de son propre personnel et est dirigé par un conseil d'administration composé de citoyens ordinaires²⁰¹. Le Bureau est habilité à enquêter sur les violations de toute loi, règle, règlement ou autre norme de conduite et à renvoyer les cas où il existe une « raison substantielle de croire » qu'une violation a eu lieu au Comité d'éthique de la Chambre des représentants, qui est finalement responsable de l'application des sanctions.²⁰²

Il est également possible pour les parlements de conserver un rôle central dans le processus disciplinaire tout en intégrant une implication substantielle de l'extérieur, dans un système qui pourrait être qualifié de plus nettement co-régulateur, comme dans le système actuel du Royaume-Uni, décrit ci-dessous.

¹⁹⁸ *Étude de fond : Normes professionnelles et éthiques pour les parlementaires* (25 janvier 2013, OSCE), p. 63, (anglais) <https://www.osce.org/odihr/98924>.

¹⁹⁹ *Résolution sur la limitation de l'immunité des parlementaires en vue de renforcer la bonne gouvernance, l'intégrité publique et l'état de droit dans l'espace de l'OSCE, article 12(c)*, adoptée dans le cadre de la Déclaration de Bruxelles de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et des résolutions, 3-7 juillet 2006, p. 35, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/6/19800.pdf>

²⁰⁰ Bureau de l'éthique du Congrès, « À propos », (anglais) <https://oce.house.gov/about>.

²⁰¹ Bureau de l'éthique du Congrès, « Guide du citoyen », (anglais) <https://oce.house.gov/about/citizen-s-guide>.

²⁰² *Ibid.*

Discipline à la Chambre des communes du Royaume-Uni



Au Royaume-Uni, les membres du public ou du parlement peuvent soumettre des plaintes concernant les violations du [Code de conduite](#) de la Chambre des communes (le Code) auprès du Commissaire parlementaire aux normes²⁰³. Le Code régule des aspects de la vie publique des membres du parlement de manière plus générale et se distingue des [Règles de comportement et de courtoisies de la Chambre des communes](#)²⁰⁴, qui se concentrent sur la conduite au sein de la Chambre et sont applicables par le Président. Le Code ne comprend pas de règles spécifiques sur la liberté d'expression, mais certaines obligations peuvent restreindre certaines expressions. Par exemple, l'article 17 stipule : « Les membres ne doivent jamais entreprendre une action qui causerait un préjudice important à la réputation et à l'intégrité de la Chambre des communes dans son ensemble, ou de ses membres en général ».

Le Commissaire parlementaire aux normes est un officier de la Chambre des communes, nommé par cette instance, et ne peut être démis de ses fonctions que sur résolution de la Chambre des communes après un rapport du Comité des normes indiquant que l'individu est « inapte à exercer ses fonctions ou incapable d'accomplir ses missions »²⁰⁵. Le Commissaire est autorisé à enquêter sur les violations du Code, mais pas sur des questions telles que la conduite dans l'hémicycle (normalement réservée au Président) ou les allégations de conduite criminelle (normalement réservées à la police).²⁰⁶

²⁰³ Protocole de procédure relatif au Code de conduite, 7 février 2023, article 8, (anglais) <https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>.

²⁰⁴ Septembre 2021 (anglais), <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/rules-of-behaviour.pdf>.

²⁰⁵ Règlement intérieur 2023, articles 150(1) et 150(8), (anglais)

<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/so-1932-23102023/so-2023i.pdf>.

²⁰⁶ Protocole de procédure relatif au code de conduite, 24 février 2023, article 19, (anglais)

<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>.

Pour certaines violations, le Commissaire peut recommander certaines mesures correctives²⁰⁷. Dans d'autres cas, ou lorsque le député refuse de suivre une recommandation ou n'est pas d'accord sur l'existence d'une violation, le Commissaire peut renvoyer l'affaire au Comité des normes²⁰⁸. Ce comité de sélection est composé de sept membres du parlement²⁰⁹ et de sept membres laïcs, garantissant ainsi la participation du public au processus disciplinaire, et peut décider si une violation a eu lieu et recommander certaines sanctions. Les députés peuvent faire appel des décisions du Comité des normes auprès du Panel indépendant d'experts, créé en 2020 et dont les membres sont indépendants du parlement.²¹⁰

En vertu de la loi sur le rappel des députés de 2015 (Recall of MPs Act 2015), une décision du Comité des normes ordonnant la suspension d'un député pour au moins 10 jours de séance ou 14 jours est l'une des trois situations qui entraînent la mise en œuvre d'une procédure de pétition de rappel²¹¹. Si 10 % des électeurs éligibles signent la pétition de rappel, le siège du député est vacant et une élection partielle est organisée, bien que le député ne soit pas interdit de se présenter à cette élection.²¹²

Plusieurs autres juridictions prévoient également des dispositions relatives à la révocation des élus, comme certains États des États-Unis, l'Équateur, le Venezuela, plusieurs cantons suisses et deux provinces canadiennes. Dans certains systèmes, comme au Royaume-Uni, certaines conditions, telles que des condamnations pénales ou des conclusions de faute, sont nécessaires pour déclencher une élection de révocation, tandis que dans d'autres, toute pétition atteignant le seuil requis est valable. Dans la province canadienne de la Colombie-Britannique, par exemple, une pétition de révocation est couronnée de succès si elle rassemble le seuil élevé de 40 % des électeurs admissibles.²¹³

²⁰⁷ *Ibid.*, sections 47-49.

²⁰⁸ *Ibid.*, sections 50 et 53.

²⁰⁹ Règlement intérieur 2023, article 149(2), (anglais)

<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmstords/so-1932-23102023/so-2023i.pdf>.

²¹⁰ Protocole de procédure relatif au code de conduite, 24 février 2023, articles 86 à 100, (anglais)

<https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmcode/1084/1084.pdf>; Voir également Parlement du Royaume-Uni, "Independent Expert Panel", (anglais) <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/independent-expert-panel>.

²¹¹ 2015 c. 25, section 1, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/section/1>.

²¹² Parlement britannique : Erskine May, "Recall of MPs", (anglais)

<https://erskinemay.parliament.uk/section/4912/recall-of-mps>.

²¹³ Élections en Colombie-Britannique, "Recall", (anglais) <https://elections.bc.ca/events-services/recall>.

Certaines lois électorales, règlements et codes imposent également des restrictions sur la désinformation pendant les périodes électorales. Bien qu'il soit légitime de sanctionner certains types de désinformation, par exemple concernant la manière d'exercer le droit de vote, comme des informations incorrectes sur le lieu des bureaux de vote ou l'admissibilité des personnes à voter, certains États sont allés plus loin. Bien que les fausses déclarations délibérées par les politiciens pendant les périodes électorales posent problème, il est important que toute mesure en la matière respecte la protection particulièrement robuste de la liberté d'expression politique en droit international et évite tout risque d'abus. Les normes internationales n'autorisent l'interdiction des fausses déclarations que lorsqu'elles sont liées à un préjudice manifeste, comme dans le cas de déclarations diffamatoires, de parjure ou de fraude.

Un exemple de juridiction ayant traité un type particulier de désinformation électorale est l'État australien d'Australie-Méridionale, dont la loi électorale établit une infraction, punissable d'une amende, pour toute publicité électorale inexacte et trompeuse. Cela s'applique à toute personne (physique ou morale) qui « autorise, cause ou permet la publication d'une publicité électorale » contenant « une déclaration se présentant comme une déclaration de fait qui est inexacte et trompeuse dans une mesure substantielle », avec des protections pour ceux qui n'ont pas participé à la détermination du contenu de la publicité ou qui « ne pouvaient raisonnablement être censés savoir » que la déclaration était inexacte et trompeuse.²¹⁴

Bien que cette règle soit large, certaines garanties sont intégrées dans la loi, comme résumé dans un rapport de la Commission électorale de l'État :

Pour qu'une violation de cette section soit déterminée et que le Commissaire électoral intervienne, plusieurs éléments doivent être établis. L'objet de la réclamation doit être une publicité électorale contenant une matière électorale, définie comme une matière visant à influencer le résultat d'une élection. La publicité électorale doit contenir une déclaration prétendant être un énoncé de fait. Les opinions et les prédictions sur l'avenir ne peuvent être considérées comme des énoncés de fait, car ni l'opinion d'une personne ni l'avenir ne peuvent être prouvés. Enfin, et surtout, il doit être démontré que l'énoncé est à la fois inexact et trompeur de manière substantielle ; l'un de ces éléments à lui seul est insuffisant pour que le Commissaire électoral intervienne.²¹⁵

²¹⁴ Loi électorale de 1985, articles 113(2) et 113(3), (anglais)

<https://www.legislation.sa.gov.au/lz/path=%2FC%2FA%2FELECTORAL%20ACT%201985>.

²¹⁵ Commission électorale, Australie du Sud, Rapport électorale : Élection de l'État d'Australie du Sud de 2022 et élection partielle de Bragg de 2022, p. 82, (anglais)

<https://www.ecsa.sa.gov.au/component/edocman/2022-sa-state-election-and-bragg-by-election-report/download?Itemid=0>.

Au Canada, il n'existe pas de disposition générale sur la publicité politique trompeuse, mais une interdiction de certains types de fausses déclarations concernant un candidat existe sous différentes formes depuis 1908, bien qu'elle ait évolué au fil des ans²¹⁶. La version actuelle de cette disposition est limitée à certaines catégories de désinformation. Elle interdit de faire ou de publier, pendant une période électorale et dans l'intention d'influencer les résultats de l'élection, « une fausse déclaration selon laquelle un candidat, un candidat potentiel, le chef d'un parti politique ou une personnalité publique associée à un parti politique a commis une infraction » ou une fausse déclaration sur la « citoyenneté, le lieu de naissance, l'éducation, les qualifications professionnelles ou l'appartenance à un groupe ou une association » d'une telle personne.²¹⁷

Lorsque les restrictions électorales visent à lutter contre les fausses déclarations par les politiciens, il est important qu'elles soient rédigées et appliquées de manière étroite, compte tenu de l'importance capitale de la liberté d'expression politique dans les systèmes démocratiques, en particulier pendant les périodes électorales, comme le montre le cas ci-dessous jugé par la Cour européenne des droits de l'homme.

La Cour européenne des droits de l'homme sur les restrictions électorales concernant les fausses informations

Dans l'affaire *Brzeziński c. Pologne*,²¹⁸ la Cour européenne des droits de l'homme a examiné le cas d'un candidat à une charge politique locale qui avait publié un livret électoral critique envers le maire et les membres du conseil local. L'affaire portait sur la contestation d'une décision prise par un tribunal polonais contre lui en vertu de la loi régissant les élections locales, qui prévoyait des sanctions lorsque des documents publicitaires ou de campagne contenaient de fausses informations²¹⁹. Le tribunal a ordonné à Brzeziński de cesser de diffuser la brochure, de corriger les informations en publiant une déclaration dans deux quotidiens locaux, de verser de l'argent à une organisation caritative et de couvrir les frais des requêtes.²²⁰

²¹⁶ *Canadian Constitution Foundation c. Canada* (Procureur général), 2021 ONSC 1224 (Cour supérieure de justice de l'Ontario), par. 12, (anglais)

<https://www.canlii.org/en/on/onsc/doc/2021/2021onsc1224/2021onsc1224.html?resultIndex=1&resultId=449eda9007864577b17d70e5ba25b321&searchId=2024-05-23T17:45:27:604/e7b55a4ec3624fc9b1b40b13ff748f9f>.

²¹⁷ *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9 (current to 19 June 2024), section 91, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/>.

²¹⁸ 25 juillet 2019, requête n° 47542/07 :

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2247542/07%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22COMMITTEE%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-194958%22%5D%7D>.

²¹⁹ *Ibid.*, par. 28.

²²⁰ *Ibid.*, par. 16-17.

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les raisons invoquées par le système judiciaire polonais ne justifiaient pas une nécessité pressante de restreindre la liberté d'expression du candidat, après avoir pris en compte divers facteurs, notamment le fait qu'il n'était pas clair que le système judiciaire polonais avait examiné de manière adéquate si les déclarations du candidat avaient un fondement factuel suffisant, qu'il était impliqué dans un débat sur des questions locales importantes, et que la charge de prouver la véracité des déclarations avait été indûment placée sur le candidat. La Cour a également estimé que la nature des sanctions était susceptible d'avoir un effet dissuasif sur le débat local.²²¹

Certains pays interdisent aux candidats aux élections de tenir d'autres types de discours préjudiciables, tels que l'incitation à la violence ou les discours de haine. La loi électorale de l'Afrique du Sud de 1998 contient un Code de conduite électorale pour les candidats et les partis politiques²²². Un tribunal est autorisé à imposer diverses mesures en réponse aux violations du Code, notamment émettre un avertissement, imposer des amendes, disqualifier des candidatures et annuler l'enregistrement d'un parti.²²³ Le Code comporte un certain nombre d'obligations assez larges, telles que la nécessité de « respecter le rôle des médias avant, pendant et après une élection » et de « faciliter la participation pleine et égale des femmes aux activités politiques ».²²⁴ Il interdit certains types de discours pour les candidats et les partis enregistrés, y compris le langage qui « peut provoquer » la violence pendant les périodes électorales, « l'intimidation des candidats, des membres de partis, des représentants ou des partisans de partis ou de candidats, ou des électeurs », ou les « allégations fausses ou diffamatoires » concernant un autre parti ou ses membres ou un candidat ou ses représentants.²²⁵



²²¹ *Ibid.*, par. 57-58, 60-61, et 63-64. Il s'agit de l'une des nombreuses décisions de la Cour européenne des droits de l'homme qui ont conclu que cette disposition de la loi électorale locale violait la liberté d'expression. Voir, par exemple, *Kwiecień c. Pologne*, 9 janvier 2007, requête n° 51744/99, (anglais) <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-78876%22%5D%7D>.

²²² Article 99, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act73of1998.pdf. Le code de conduite électorale est contenu dans l'annexe 2 (anglais).

²²³ *Ibid.*, article 96(2).

²²⁴ Code de conduite électorale, *ibid.*, articles 6(b) et 8(a).

²²⁵ *Ibid.*, articles 9(1)(a) et 9(1)(b).

Les codes de conduite électorale ou des lois ou règlements similaires peuvent également être utilisés pour traiter et dissuader certains comportements nuisibles des partis et des figures politiques, ce qui peut ultimement aider à soutenir un environnement propice à la liberté d'expression. Par exemple, un tribunal sud-africain a conclu qu'en « doxxant » une journaliste en publiant ses coordonnées personnelles sur Twitter, ce qui a entraîné son exposition à du harcèlement par d'autres personnes, un homme politique de l'opposition avait enfreint l'exigence du Code de conduite selon laquelle « chaque parti politique enregistré et chaque candidat doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir que les journalistes ne soient pas soumis à des actes de harcèlement, d'intimidation, de menace ou d'agression physique par l'un de leurs représentants ou partisans ²²⁶ ». Néanmoins, des dispositions trop larges comme celle-ci pourraient être abusées. Par exemple, l'exigence dans le Code sud-africain d'éviter les propos ou déclarations qui « peuvent provoquer » la violence ou l'intimidation – par opposition à ceux qui sont susceptibles d'avoir un tel effet – ne satisfait probablement pas aux normes internationales.

Une autre manière de traiter les comportements problématiques des candidats est à travers des codes de conduite volontaires que les partis adoptent, démontrant ainsi un engagement partagé à respecter des normes minimales. En 1998, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) a élaboré un modèle de [Code de conduite pour les partis politiques](#) et a publié en 2017 un [Guide](#) sur ces codes de conduite. Ces codes peuvent être un moyen utile pour les partis d'établir des règles de base avant les élections, de renforcer ou combler les lacunes des règlements électoraux, et peuvent également préparer le terrain pour des réformes des règlements électoraux. Les partis peuvent également établir des systèmes de surveillance ou d'application pour ces codes. Par exemple, au Pérou, en 2016, les signataires d'un code de conduite ont établi, avec le soutien de l'organisme de surveillance électorale du pays, un « tribunal » composé de personnalités respectées convenues pour entendre les différends et dénoncer les violations²²⁷. De même, en 2024, les partis uruguayens ont signé un « Pacte éthique contre la désinformation », comprenant un engagement à se mettre d'accord sur un mécanisme permanent de consultation pour assurer le suivi de son application.²²⁸

²²⁶ Comité pour la protection des journalistes, « Un tribunal sud-africain déclare que Malema et l'EFF ont violé le code de conduite électorale dans l'incident de doxxing de Karima Brown », 6 juin 2019, <https://cpj.org/fr/>

²²⁷ *Dialogues sur les codes de conduite volontaires pour les partis politiques lors des élections : Guide du facilitateur* (2017, International IDEA), p. 59, (anglais) <https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators>.

²²⁸ UNESCO, « Representantes de los partidos políticos uruguayos refuerzan pacto ético contra la desinformación », 17 avril 2024, (espagnol) <https://www.unesco.org/es/articles/representantes-de-los-partidos-politicos-uruguayos-refuerzan-pacto-etico-contra-la-desinformacion>.

Activité 9 : Jeu

Activité 10 : Lecture

Temps de lecture estimé : 5 minutes

Les partis politiques et la régulation de leurs représentants élus



Les partis politiques jouent un rôle extrêmement important, voire dominant, dans la plupart des parlements modernes. Ils permettent de regrouper les opinions, créant la possibilité de plateformes électorales cohérentes et de programmes de gouvernement. Ils renforcent également l'engagement des citoyens lors des élections en proposant des programmes politiques clairs et centralisés, menés par des leaders visibles et relativement mieux connus. On peut dire que ce sont souvent les partis, et non les candidats individuels issus de ces partis, qui dominent les choix électoraux du public, même en dehors des systèmes de vote à la représentation proportionnelle, où cela peut être encore plus vrai.

La relation entre les partis et leurs représentants élus (les membres du parlement) est dans la plupart des cas principalement définie par les règles et le fonctionnement internes de chaque parti. Il est essentiel à l'idée même de parti qu'il puisse commander la loyauté de ses membres du parlement, et chaque parti a des règles pour s'assurer de cela. Des dispositions prévoient généralement diverses mesures disciplinaires pour les membres qui enfreignent les règles, ainsi que des procédures pour appliquer ces mesures. Ces mesures incluent normalement le pouvoir de suspendre un membre, par exemple en attendant la détermination d'une allégation d'inconduite, comme une inconduite sexuelle, et, dans les cas extrêmes, d'expulser un membre, par exemple lorsqu'il n'a pas suivi la ligne du parti lors d'un vote important.

Tout cela fait partie de l'exercice du droit à la liberté d'association. En même temps, il existe des arguments importants en faveur de la protection de la liberté des parlementaires vis-à-vis de leurs partis, y compris l'idée que les parlementaires devraient, en fin de compte, être libres d'agir selon leur propre appréciation de ce qui constitue la meilleure politique et la meilleure décision à un moment donné. Cette idée, qui découle en partie de la notion de mandat parlementaire libre, a également de solides racines en matière de droits humains, notamment dans les libertés d'expression et d'association.

Dans certains pays, la législation établit des règles importantes régissant la relation entre les partis et les membres de leurs groupes parlementaires. Une étude de l'UIP de 2011, "*The Impact of Political Party Control over the Exercise of the Parliamentary Mandate*"²²⁹, a examiné les règles concernant la cessation du mandat parlementaire en fonction des relations entre un parlementaire et son parti dans 162 pays. 42 de ces pays, soit environ 25 %, ont des règles juridiques concernant la perte du mandat parlementaire en fonction des relations avec le parti.

La règle la plus courante, applicable dans 33 pays, est qu'un changement d'affiliation partisane après l'élection - qu'il soit dû au choix du parlementaire ou à celui du parti - entraîne la perte du mandat parlementaire. Cela peut également inclure les cas où une personne élue comme indépendante rejoint un parti. Dans cinq pays, voter contre les directives du parti peut entraîner la perte du mandat, tandis que dans trois des cinq, le simple fait de s'abstenir contre les directives du parti a cet effet.

La perte d'un mandat parlementaire lorsqu'un individu quitte le parti ou qu'un parti l'expulse pose la question de savoir si l'État, qui contrôle en dernier ressort le maintien ou la perte d'un mandat parlementaire, devrait être impliqué dans l'application de la discipline du parti et si cela est compatible avec la liberté d'expression. Le Comité de l'UIP sur les droits de l'homme des parlementaires a pris une position claire sur cette question, déclarant :

[...] qu'il ne peut accepter, vu l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la simple expression d'une opinion politique soit passible de sanctions aussi graves que la déchéance d'un mandat parlementaire.²³⁰

La résolution de toute affaire spécifique soulevant cette question peut nécessiter un examen plus approfondi de toutes les circonstances, y compris du système électoral dans son ensemble et, en particulier, de la manière dont les sièges sont attribués en premier lieu. Certainement, l'idée de mettre fin à un mandat parlementaire en fonction des relations avec un parti politique en dehors d'un système basé sur la représentation proportionnelle semble difficile à justifier.

Une autre considération est le risque d'abus de ce type de règles, comme détaillé dans le cadre ci-dessous.

Résiliation du Mandat Parlementaire aux Maldives

²²⁹ Zdzisław Kędzia et Agata Hauser, <http://archive.ipu.org/conf-f/129/control-study.pdf>

²³⁰ *Ibid.*, p. 21.



Une des questions soulevées dans l'affaire MDV16-78 des Maldives devant le Comité de l'UIP sur les droits de l'homme des parlementaires était de savoir si la résiliation en 2017 des mandats de 12 parlementaires ayant fait défection du Parti progressiste des Maldives (PPM) était légitime. Il y avait certaines circonstances suspectes entourant cette résiliation. Malgré plusieurs

changements de parti depuis 2014, seuls ces 12 parlementaires avaient vu leurs mandats annulés. La résiliation s'est produite juste au moment où un vote de défiance, dépendant des voix de ces membres, était devant le parlement, et la décision de la Cour suprême ratifiant les résiliations a été adoptée seulement trois jours après que la question ait été présentée à la Cour. Les résiliations se sont déroulées dans le contexte de réclamations répétées de l'opposition selon lesquelles, depuis 2014, le parti au pouvoir, avec le soutien du Président, avait restreint les opportunités pour l'opposition de contribuer au travail parlementaire et que le parlement avait adopté des lois ayant un impact négatif sur la liberté d'expression et d'autres droits.

Une délégation de l'UIP mandatée par le Comité sur les droits de l'homme des parlementaires a mené une mission aux Maldives du 19 au 21 mars 2018. Dans ses observations préliminaires, la délégation a déclaré qu'il y avait des indications claires que la résiliation était "arbitraire" et a appelé les autorités à permettre aux 12 membres de prendre leurs sièges au parlement dès que possible.²³¹

Un cas intéressant au Togo, suite aux élections de 2010, illustre une autre manière dont cela peut se dérouler. Vingt parlementaires, élus sous la bannière du parti d'opposition Union des forces pour le changement (UFC), ont quitté ce parti et formé un nouveau parti politique, appelé Alliance nationale pour le changement (ANC). Conformément à la pratique établie à l'époque, les membres avaient donné à leur parti d'origine des lettres de démission vierges et non datées comme condition de leur inclusion dans les listes électorales. Après leurs démissions, ces lettres ont été transmises par le Président à la Cour constitutionnelle, qui a annulé leurs sièges, sans que les membres concernés aient jamais eu la possibilité d'être entendus. En temps voulu, et après des discussions impliquant le Comité de l'UIP sur les droits de l'homme des parlementaires, les membres ont été indemnisés et le Règlement intérieur a été modifié pour préciser qu'une lettre de démission d'un membre ne pouvait être prise en compte que si elle émanait de et était

²³¹ Comme indiqué dans la Décision adoptée à l'unanimité par le Conseil directeur de l'UIP à sa 202e session, Genève, 28 mars 2018, pp. 7-8, <https://www.ipu.org/download/4695>.

remise par le membre démissionnaire.²³² Cela devrait contribuer à prévenir les abus de cette pratique à l'avenir.

Activité 11 : Vidéo de l'Expert

Kevin Deveaux, Ancien parlementaire canadien et expert international sur les parlements

Bonjour. Je m'appelle Kevin Deveaux. Je suis un ancien membre du parlement provincial de la Nouvelle-Écosse, au Canada, où j'ai eu le privilège, durant deux mandats, d'exercer les fonctions de leader de l'opposition officielle à la Chambre, ce qui m'a permis d'acquérir une précieuse expérience dans le domaine de la discipline des partis politiques au Canada.

J'ai également eu le privilège, au cours des 17 dernières années, de travailler à l'international directement avec plus de 80 parlements. Ainsi, je m'adresse à vous dans cette vidéo avec une certaine expérience acquise tant au Canada qu'à l'international. Je commencerai en disant que la discipline de parti, à l'échelle mondiale, peut être vue comme un spectre. À une extrémité, il y a des partis politiques où la discipline est très stricte, laissant peu de place aux membres du parlement pour s'exprimer librement ou contester la ligne du parti. Un exemple marquant de cela est le Bangladesh, où la constitution du pays stipule que si un membre du parlement vote contre la position du parti sur un projet de loi, ce membre perd immédiatement son siège, créant ainsi une discipline de parti très forte, imposée constitutionnellement. À l'autre extrémité, on trouve des partis beaucoup plus faibles. Les États-Unis en sont probablement un bon exemple, où la majorité des députés et sénateurs, ainsi que les élus des assemblées d'État, sont élus par des primaires ouvertes, où les électeurs choisissent le candidat. Cela crée un lien très faible entre le parti et les individus élus, et, en conséquence, les votes sont souvent motivés par les intérêts du membre ou de ses électeurs, avec peu de discipline de parti imposée. Au Canada, nous nous situons quelque part au milieu. Je voudrais commencer par dire qu'il existe deux éléments clés en matière de discipline de parti au Canada.

Le premier est la solidarité du caucus. Le caucus désigne le groupe parlementaire; au Canada, nous les appelons caucus de parti. Il est attendu qu'il y ait un débat complet et vigoureux sur toute question ou projet de loi à l'intérieur du caucus, dans une réunion à huis clos. Cependant, quelle que soit la décision prise à l'issue de ces débats, tous les membres sont censés la soutenir publiquement. Ainsi, même si, en tant que membre du parlement canadien, vous avez vigoureusement défendu la position A au sein de votre caucus, et que le parti décide d'adopter la position C, l'attente est que, lorsque vous sortez de cette salle, vous parlerez en faveur de la position C. Cette discipline est attendue en public, en tant que visage du parti. Au sein du caucus,

²³² Affaires TG/05-TG/13, 24-27 janvier 2015, (anglais) <http://archive.ipu.org/hr-e/comm146/TG05.pdf>.

il y a de la place pour le débat, mais une fois la décision prise, tous les membres doivent s'y conformer. Deuxièmement, au Canada, les partis politiques sont largement dirigés par les leaders. Nous sommes dans une situation où les chefs de parti exercent un grand contrôle sur l'appareil du parti, sur le fonctionnement du caucus et, bien sûr, sur la discipline des membres. Ainsi, dans ces circonstances, il peut être très difficile pour les membres individuels du parti, en particulier les députés, de promouvoir ou d'apporter des changements à la politique du parti, surtout si ces questions sont chères au leader, car celui-ci aura le dernier mot sur la position du parti et tous les membres doivent, encore une fois, s'y conformer.

Quelles sont les raisons pour lesquelles la discipline est imposée par les partis politiques au Canada ? Eh bien, il y en a plusieurs que je souhaite mentionner. Tout d'abord, en cas de violation d'un code de conduite parlementaire—comportement sexuel inapproprié, irrégularités financières, conflits d'intérêts, accusations criminelles—dans ces cas, les membres sont souvent sanctionnés. Si vous vous éloignez de la position du caucus, si vous votez contre la position du caucus sur un projet de loi, ou si vous êtes surpris à divulguer des discussions confidentielles du caucus aux médias, ce sont aussi des raisons pour lesquelles vous pourriez être sanctionné. Si vous défiez la direction du parti, ce qui arrive de temps à autre lorsque les dirigeants des partis politiques sont faibles, et que d'autres membres du caucus estiment qu'il est temps de passer à autre chose, appeler à un changement de direction peut entraîner de lourdes sanctions si vous n'êtes pas soutenu. Enfin, il y a aussi les différences idéologiques et de politique. Évidemment, les membres du parlement sont élus avec leurs propres valeurs personnelles, leurs morales, et elles ne correspondent pas toujours à celles du parti pour lequel ils ont choisi de se présenter. Dans ces circonstances, ces différences idéologiques peuvent effectivement mener à des sanctions.

Quel type de discipline évoquons-nous ici ? Là encore, il s'agit d'un spectre. D'un côté, vous pouvez voir des sanctions assez légères. Cela peut se traduire par une réduction du nombre de questions qu'un député peut poser pendant la période des questions. Si un membre siège à un comité spécifique ou souhaite être membre ou président d'un certain comité, il peut ne pas obtenir cette place ou en être retiré. À l'autre extrémité du spectre, il peut s'agir d'une expulsion, où le membre est définitivement exclu du caucus. Une sanction légèrement moins sévère serait la suspension, où le membre est suspendu pour une certaine période mais pourrait revenir plus tard. Entre ces deux extrêmes, vous avez des situations dans lesquelles certains membres du caucus occupent des postes ministériels ou des postes de cabinet fantôme. La discipline peut entraîner une réduction de ces postes ou une exclusion du cabinet. Enfin, il existe une forme moins formelle de discipline : la honte publique. Il m'est arrivé à plusieurs reprises, en tant que leader parlementaire de notre caucus, de devoir critiquer publiquement, devant les médias, certains de nos membres qui ont voté d'une manière contraire à notre position ou qui ont fait des déclarations nuisibles à l'image publique du parti. Dans ces cas, la honte publique peut avoir un impact très fort pour discipliner un membre.

Ce n'est pas une forme formelle de discipline, mais si vous critiquez un membre en public, cela est évidemment entendu par ses électeurs, ce qui peut avoir un impact sur ses chances de réélection, et cela crée également une pression pour que ces membres, qui poussent peut-être les limites de la solidarité du caucus, reviennent dans le rang. J'espère que cette discussion sur la discipline des partis politiques au Canada vous aura été utile, et je vous souhaite bonne chance pour la suite de votre cours. Merci.

Activité 12: Liste des ressources de lectures complémentaires

Lectures supplémentaires suggérées :

- Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires*, adopté le 21-22 mars 2014, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-f)
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *L'immunité parlementaire: remise en cause du périmètre des privilèges et immunités des membres de l'Assemblée parlementaire*, 23 mai 2016, <https://pace.coe.int/fr/files/22801/html>
- *Étude de fond : Normes professionnelles et éthiques pour les parlementaires* (25 janvier 2013, OSCE), (anglais) <https://www.osce.org/odihr/98924>.
- Zdzisław Kędzia et Agata Hauser, *L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire* (2011, IPU), <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/impact-political-party-control-over-exercise-parliamentary-mandate>
- *Code de conduite pour les partis politiques : faire campagne lors d'élections démocratiques* (1998, International IDEA), (anglais) <https://www.idea.int/publications/catalogue/code-conduct-political-parties-campaigning-democratic-elections>.
- *Dialogues sur les codes de conduite volontaires pour les partis politiques lors des élections : Guide du facilitateur* (2017, International IDEA), (2017, International IDEA), (anglais) <https://www.idea.int/publications/catalogue/dialogues-voluntary-codes-conduct-political-parties-elections-facilitators>.
- Bureau de l'Union européenne pour la promotion de la démocratie parlementaire, *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*, 2011, (anglais), <https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>

Activité 13: Questionnaire

MODULE 5 : LE RÔLE DES PARLEMENTAIRES DANS LA PROMOTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET LEURS RELATIONS AVEC D'AUTRES ACTEURS SOCIAUX

Activité 1 : Vidéo du formateur principal

M. Toby Mendel, directeur exécutif, Centre pour le droit et la démocratie

Bonjour et bienvenue dans le dernier module de ce cours, qui aborde le rôle des parlementaires dans la promotion de la liberté d'expression et leurs relations avec d'autres acteurs. Il existe trois fonctions communes aux parlements dans les démocraties : la représentation, la législation et le contrôle. La première fait référence à l'idée de représenter les intérêts des citoyens ou des électeurs, la seconde au rôle du parlement dans l'adoption de la législation, et la troisième, bien que large dans son ampleur, se concentre particulièrement sur le contrôle de l'exécutif et, en particulier, sur le contrôle de la mise en oeuvre appropriée des lois. Il est assez clair qu'en vertu du droit international, les parlements sont tenus de respecter les garanties relatives aux droits humains, y compris celles concernant la liberté d'expression. Les parlements et leurs membres doivent intégrer le respect de la liberté d'expression, et parfois la protection explicite et la promotion de la libre parole, dans leur travail lié aux trois fonctions principales.

Bien que tous les parlementaires devraient le faire, lorsque les parlements ont établi des comités des droits de l'homme, ceux-ci joueront un rôle particulièrement important à cet égard. Les parlements doivent prendre des mesures positives pour garantir le respect de la liberté d'expression. Parmi les exemples donnés, il y a la nécessité d'assurer une protection contre les attaques à la liberté d'expression, d'assurer une régulation appropriée des médias (par exemple, pour promouvoir la diversité médiatique et prévenir la concentration excessive de la propriété) et de fournir une protection aux lanceurs d'alerte (y compris par le biais de la législation). Dans certains cas, les garanties internationales relatives aux droits humains fournissent des orientations assez claires sur la manière de protéger la liberté d'expression, que ce soit par le biais de la législation ou d'autres moyens. Par exemple, le droit international définit de manière assez précise non seulement l'obligation de prohiber les discours haineux, mais aussi les normes y afférentes (c'est-à-dire quels discours interdire). Dans d'autres cas, par exemple en ce qui concerne la meilleure façon de favoriser un environnement médiatique diversifié, il y aura plus de marge pour l'adaptation locale, tout en restant dans les limites fixées par le droit international. Les parlements sont, par leur essence même, des forums de contestation des idées et de débats. Ces derniers prennent souvent une dimension partisane.

Cependant, il est important pour les parlementaires, lorsqu'ils prennent des positions sur les droits humains, de s'efforcer de respecter les normes internationales. Prendre position en faveur des lois sur le blasphème ou bloquer tout contenu d'un pays voisin hostile peut parfois rapporter des voix, mais cela ne peut jamais être légitime. Les parlementaires devraient résister à la tentation de placer des gains personnels ou partisans à court terme au-dessus des droits humains. En d'autres termes, lorsque le travail des parlementaires est lié aux droits humains, le comportement partisan devrait céder la place à la nécessité de respecter ces droits. Pour être

efficaces dans la promotion des droits humains, les parlementaires doivent être informés de ces droits. Les principales sources des obligations relatives aux droits humains pour les États sont généralement la partie des droits de l'homme de la constitution, qui peut être décrite comme une charte ou une déclaration des droits, ainsi que les obligations internationales en matière de droits humains. Chaque parlementaire devrait s'efforcer d'être généralement conscient de ces deux ensembles d'obligations. Étant donné l'importance fondamentale de la liberté d'expression – pour le travail des parlementaires, pour la démocratie dans son sens large et pour la protection de tous les autres droits humains – il est peut-être particulièrement important pour les parlementaires d'être conscients des principales caractéristiques de ce droit. Des organisations comme l'UIP, le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et l'UNESCO (en ce qui concerne la liberté d'expression et l'accès à l'information), ainsi que de nombreux groupes de la société civile, mettent en place des programmes pour informer les parlementaires sur les droits humains. En même temps, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que chaque parlementaire soit un expert approfondi en matière de liberté d'expression, qui est un droit assez complexe. Malgré cela, les parlementaires siégeant dans des comités axés sur la législation et d'autres questions ayant un impact direct sur la liberté d'expression devraient s'efforcer de s'informer sur les enjeux qui sont liés à leur travail. Ils devraient également se tourner, lorsque des questions spécifiques se présentent à eux, vers ceux qui sont experts en la matière, par exemple, des universitaires, des institutions nationales des droits de l'homme, des comités parlementaires des droits de l'homme et/ou des organisations de la société civile, afin de garantir que l'expertise soit correctement intégrée dans les discussions parlementaires. Les parlementaires peuvent également jouer un rôle dans l'assurance que leurs États ratifient les traités internationaux pertinents en matière de droits humains et dans l'exercice d'un contrôle sur toute réserve et déclaration faites par leurs États. Une fois les traités ratifiés, les parlementaires ont un rôle clé à jouer dans le suivi de leur mise en oeuvre. De nombreux traités relatifs aux droits humains comportent des mécanismes pour promouvoir leur mise en oeuvre efficace. En vertu du PIDCP, par exemple, les États sont tenus de faire rapport régulièrement (tous les cinq ans) à l'organe de contrôle, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Les parlements peuvent collaborer avec d'autres acteurs étatiques sur le processus de rapport et jouer un rôle de contrôle pour s'assurer que les recommandations issues de ce processus sont mises en oeuvre de manière appropriée. Parallèlement à cela, avec des rôles à peu près analogues pour les parlementaires, se trouvent des procédures non fondées sur des traités, telles que l'Examen périodique universel (EPU), supervisé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Comme avec le PIDCP, les États sont examinés par le Conseil de manière régulière (en principe tous les quatre ans et demi) en ce qui concerne un large éventail d'obligations relatives aux droits humains, y compris la liberté d'expression.

Contrairement au PIDCP, tous les 193 États membres de l'ONU doivent passer par le processus d'EPU. Le processus d'EPU conduit également à un ensemble de recommandations pour améliorer la performance, à nouveau avec un rôle pour le parlement. Ce module examine

plusieurs rôles des parlementaires dans la promotion de la liberté d'expression, notamment en tant que législateurs et en tant que leaders sociaux. C'est la dernière fois que je m'adresse à vous, donc permettez-moi de profiter de cette occasion pour vous souhaiter la meilleure des chances pour la suite du cours.

Activité 2 : Lecture

Temps de lecture estimé : 11 minutes

Les responsabilités des parlementaires pour promouvoir la liberté d'expression dans leur rôle de législateurs



L'un des moyens les plus importants par lesquels les parlements et leurs membres peuvent contribuer à promouvoir le respect de la liberté d'expression est de s'assurer que la législation est non seulement compatible avec les normes internationales, régionales et constitutionnelles en matière de droits de l'homme, mais va au-delà de cela pour mieux refléter ou même représenter les meilleures pratiques.

Bien que la plupart des droits dépendent, au moins dans une certaine mesure, d'un cadre législatif favorable, les lois jouent un rôle particulièrement important en ce qui concerne la liberté d'expression. En effet, le droit international exige spécifiquement que toute restriction à la liberté d'expression soit prévue par la loi. La création de régulateurs médiatiques indépendants et les règles selon lesquelles ils régulent le secteur doivent également être définies dans la législation. Ce qui n'est pas requis par la loi est souvent tout aussi important que ce qui l'est. Par exemple, la loi ne devrait pas exiger que les journaux obtiennent une licence ou impose des conditions minimales sur qui peut exercer le journalisme. De même, la législation constitue la base des systèmes concernant l'accès à l'information, la protection des lanceurs d'alerte et, souvent, les mécanismes de sécurité pour les journalistes et autres personnes risquant d'être attaquées, ce qui peut également inclure les parlementaires.

Les parlementaires devraient accorder une attention particulière à certains domaines où des projets de loi ne respectant pas les normes en matière de droits de l'homme sont souvent proposés. Ces dernières années, de nombreux pays ont adopté des lois anti-terroristes, dont

beaucoup imposent des limites indûment restrictives à la liberté d'expression. Les règles de secret, souvent adoptées au nom de la sécurité nationale, constituent un autre domaine où les lois tendent à ne pas se conformer aux normes internationales. L'imposition d'États d'urgence, durant lesquels les États peuvent déroger à certains droits, y compris la liberté d'expression, devrait également être mentionnée ici. Le droit international, en particulier l'article 4 du PIDCP, établit des normes claires régissant les États d'urgence. Celles-ci incluent l'existence d'une « urgence publique qui menace la vie de la nation », qui est officiellement proclamée et à propos de laquelle d'autres États ont été informés par le Secrétaire général de l'ONU. Les dérogations ne sont justifiées que dans la mesure où elles sont « strictement requises par les exigences de la situation ».

Abus d'accusations de terrorisme et autres charges liées à la sécurité contre les parlementaires.



Le 16 novembre 2017, la Cour suprême a dissous le Parti national de sauvetage du Cambodge (CNRP), entraînant la perte de mandats détenus par 55 membres du CNRP à l'Assemblée nationale et deux membres du Sénat. Avant la dissolution du parti, Kem Sokha, alors président du CNRP, a été inculpé en vertu de l'article 443 du Code pénal, qui stipule :

The Les actes d'entrée en accord secret avec un État étranger ou avec ses agents afin de créer des hostilités ou une agression contre le Cambodge sont punissables d'une peine d'emprisonnement de quinze (15) à trente (30) ans.²³³

Le crime de Sokha semble consister à avoir prononcé un discours en Australie en 2013 expliquant pourquoi il avait créé une organisation de défense des droits de l'homme, le Cambodian Human Rights Centre. Dans sa décision consensuelle concernant l'affaire, le Conseil d'administration de l'UIP a noté que le discours de Sokha ne contenait « rien qui puisse constituer une infraction criminelle » et que « sa liberté d'expression a clairement été violée dans la présente affaire », exprimant une profonde indignation « que cette vidéo ait été utilisée comme preuve de trahison ». En 2023, Sokha a finalement été condamné à 27 ans d'assignation à résidence.²³⁴

²³³ Voir (anglais)

https://sherloc.unodc.org/cld/document/khm/2009/criminal_code_of_the_kingdom_of_cambodia.html.

Extrait en français (2.1.2) : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0550>

²³⁴ Prak Chan Thul, “Cambodian opposition figure Kem Sokha sentenced to 27 years of house arrest”, 3 mars 2023, Reuters, (anglais) <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/cambodian-opposition-figure-kem-sokha-sentenced-27-years-treason-2023-03-03>.

Dans une autre affaire, portée devant le Comité de l'UIP sur les droits de l'homme des parlementaires en Malaisie au début de 2017, trois parlementaires de l'opposition, N. Surendran, Ng Wei Aik et Sivarasa Rasiah, ont été accusés en vertu des sections 4(1)(a), (b) et (c) de la Loi sur la sédition. Un autre parlementaire de l'opposition, Chua Tian Chang, a été condamné à trois mois de prison en vertu de la même loi en septembre 2016 pour avoir appelé à des manifestations de rue afin de contester les résultats des élections. En raison d'une nouvelle condamnation pour « avoir insulté la modestie d'un agent de police », Tian Chua a été empêché de se présenter aux élections malaisiennes de mai 2018²³⁵. Le Comité de l'UIP a exprimé à plusieurs reprises de sérieuses réserves concernant la Loi sur la sédition²³⁶, qui reste notoirement vague et large en tant que restriction à la liberté d'expression.²³⁷

Bien que la législation primaire, adoptée par le parlement, fournisse un cadre général, la législation subordonnée (connue sous divers noms tels que règles, règlements, arrêtés, etc.), normalement adoptée par l'exécutif, peut également revêtir une grande importance. Le parlement a deux rôles à jouer ici. Tout d'abord, la législation primaire doit définir le champ d'application de la législation subordonnée de manière appropriée, c'est-à-dire ni trop large ni trop étroite. Il existe parfois une tendance à laisser un champ d'application indûment large aux questions traitées par la législation subordonnée. Les questions qui évoluent avec le temps ou d'un cas à l'autre – telles que les frais adéquats pour un permis de diffusion – doivent être laissées aux règles secondaires car de la flexibilité est nécessaire, et la législation ne peut être modifiée facilement. Il est également inutile que la législation primaire entre trop dans les détails, ce qui peut créer de la confusion et de la rigidité. En même temps, il est exigé par le droit international que les restrictions à la liberté d'expression soient prescrites par la loi, ce qui nécessite à son tour que les règles soient claires et précises et ne confèrent pas trop de pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires dans la détermination de leur champ d'application exact.

Deuxièmement, dans la plupart des cas, le parlement dispose d'un certain pouvoir formel de révision sur les règlements. De manière générale, le pouvoir de révision se divise en deux catégories, parfois appelées procédures de révision positive et négative. En vertu de la procédure de révision positive, le parlement est tenu d'approuver (positivement) les règlements, tandis

²³⁵ Tang Ruxyn, "Tian Chua Backs 22-Year-Old Independent Candidate After KL High Court Dismisses His Suit", 4 May 2018, SAYS, <http://says.com/my/news/high-court-dismisses-tian-chua-suit-challenging-disqualification-from-contesting-in-batu>.

²³⁶ Cas compris entre MAL21 et 40, du 23 janvier au 3 février 2017, (anglais) <http://archive.ipu.org/hr-e/comm152/mal21.pdf>.

²³⁷ Association du Barreau de Malaisie, « Pourquoi la loi sur la sédition étouffe la démocratie en Malaisie », 29 avril 2015, (anglais) http://www.malaysianbar.org.my/legal/general_news/why_the_sedition_act_stifles_democracy_in_malaysia.html.

qu'en vertu de la procédure de révision négative, les règlements seront valables à moins que le parlement ne vote contre eux. Quelles que soient les procédures, les parlementaires doivent prendre au sérieux leur rôle dans la révision des règlements afin de s'assurer qu'ils ne compromettent pas les droits de l'homme.

Bien que les parlementaires aient une responsabilité principale pour s'assurer que la législation proposée respecte les droits de l'homme, d'autres acteurs devraient les aider, y compris l'exécutif, ainsi que des experts indépendants en droit international et national. Voici quelques exemples d'outils et de pratiques qui peuvent aider les parlementaires dans leurs fonctions de surveillance des impacts des droits de l'homme de la législation proposée.

Pratiques visant à aider les parlementaires dans l'examen des droits de l'homme.

- Le Comité permanent des droits de l'homme du parlement ougandais a adopté une [liste récapitulative](#) pour aider à évaluer la conformité de la législation proposée, des stratégies, des politiques et des programmes gouvernementaux avec les normes des droits de l'homme.²³⁸
- Reconnaissant le rôle clé que joue l'information gouvernementale dans l'élaboration de lois efficaces, un manuel du Conseil de l'Europe recommande que l'exécutif soit tenu de joindre un memorandum détaillé sur les droits de l'homme à chaque projet de loi proposé.²³⁹
- Dans cette lignée, depuis 2019, au Canada, lorsque un projet de loi est présenté au parlement, le ministre de la Justice est tenu de soumettre une déclaration décrivant ses effets potentiels sur les droits et libertés garantis par la constitution, avec pour objectif déclaré d'informer à la fois les parlementaires et le grand public sur ces effets.²⁴⁰

Les groupes informels interpartis de parlementaires, composés de membres de différents partis ayant des intérêts communs, offrent un outil précieux pour discuter de la législation. Ces groupes peuvent aider les parlementaires de partis différents à surmonter les divisions partisanes et à

²³⁸ Liste récapitulative pour le respect des droits de l'homme dans les politiques, les projets de loi, les budgets, les programmes gouvernementaux et toutes les affaires traitées par le Parlement, (anglais) <https://chapterfouruganda.org/sites/default/files/downloads/Human%20Rights%20Compliance%20Checklist.pdf>.

²³⁹ Alice Donald et Anne-Katrin Speck, *National parliaments as guarantors of human rights in Europe: Handbook for parliamentarians* (2018, Conseil de l'Europe), p. 38, (anglais) <https://pace.coe.int/en/pages/jur-handbook>.

²⁴⁰ *Loi sur le ministère de la Justice, L.R.C. (1985)*, ch. J-2 (avec modifications jusqu'au 13 décembre 2019), section 4.2, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/j-2/TexteCompleet.html> ; voir aussi Gouvernement du Canada, « Énoncés concernant la Charte », <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/pl/charte-charter/index.html>

établir un consensus sur des questions, y compris sur les droits de l'homme. La liberté d'expression et l'accès à l'information sont particulièrement susceptibles de bénéficier d'un travail interpartis, car les positions divergentes sur ces questions ne reflètent souvent pas des clivages partisans. Le parlement britannique compte de nombreux groupes parlementaires interpartis, connus sous le nom de « groupes parlementaires de tous les partis », axés sur une variété de questions thématiques ou de pays. À la date de la mise à jour du 30 mai 2024 d'un registre officiel, ces groupes incluent des instances dédiées aux droits de l'homme, à la dénonciation d'irrégularités, aux objectifs de développement durable des Nations Unies, ainsi qu'aux médias et à la liberté des médias.²⁴¹

Jusqu'à présent, l'accent dans cette lecture a été mis sur l'adoption de nouvelles législations. Cependant, dans de nombreux États, un problème majeur lié à la législation impactant la liberté d'expression est l'existence de règles indûment restrictives adoptées par le passé, parfois depuis très longtemps. Par exemple, de nombreuses anciennes colonies britanniques maintiennent en vigueur des lois sur les secrets d'État datant de la période coloniale, souvent similaires, sinon identiques, les unes aux autres, et qui adoptent une position très secrète sur les documents officiels, ce qui est fondamentalement en contradiction avec le droit à l'information basé sur les droits humains. Les lois sur la sédition constituent un autre exemple de lois qui ont souvent été maintenues après la fin de la période coloniale et qui restreignent indûment la liberté d'expression. Il est donc important de revoir les lois qui ont un impact sur la liberté d'expression dans le but de les réviser et de les mettre à jour afin de les aligner sur les normes internationales des droits de l'homme, un processus souvent appelé « examen post-législatif ». Plusieurs raisons justifient cette pratique, notamment pour évaluer si les lois fonctionnent comme prévu, améliorer la législation secondaire, optimiser la mise en œuvre et évaluer les impacts sur les droits fondamentaux de l'homme.²⁴²



Certains parlements ont des comités dédiés à l'examen post-législatif, comme en témoignent les exemples ci-dessous.

²⁴¹ Parlement britannique, « Registre des groupes parlementaires multipartites [au 30 mai 2024] », (anglais) <https://publications.parliament.uk/pa/cm/cmallparty/240530/contents.htm>.

²⁴² Franklin De Vrieze et Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance* (2017, Fondation Westminster pour la démocratie), p. 7, (anglais) <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/comparative-study-post-legislative-scrutiny>.

Exemples de comités chargés de l'examen post-législatif

- En 2007, la Belgique a créé un comité parlementaire mixte pour examiner la législation. Ce comité peut examiner la législation suite à l'un des trois « détecteurs » suivants : à la suite d'une requête, à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle ou en réponse à des rapports annuels soumis par le Procureur général.²⁴³
- En Indonésie, il existe un comité permanent sur l'examen législatif appelé Badan Legislasi (BALEG), qui joue un rôle clé dans l'examen post-législatif et renvoie les résultats de ses examens aux comités de sujet pertinents.²⁴⁴
- En Afrique du Sud, en janvier 2016, un panel externe de 17 membres a été commissionné pour examiner toute la législation adoptée depuis la fin du régime d'apartheid.²⁴⁵

Les parlements incluent parfois des clauses dans la législation qui exigent un examen à une certaine période (clauses d'examen) ou qui prévoient une date d'expiration pour la législation si le parlement ne prend pas de mesures pour la renouveler (clauses de cessation). Dans certains pays, une exigence générale de participer à certains types d'examen post-législatif est une exigence légale. Un exemple est la Grèce, où la loi sur l'État exécutif (loi 4622/2019) exige que les résultats de la législation soient évalués trois à cinq ans après son adoption.²⁴⁶ Dans le cas de la Suisse et de la France, les devoirs parlementaires d'évaluation de la législation sont même inscrits dans la constitution.²⁴⁷

Les examens de la législation peuvent également être déclenchés par d'autres moyens, comme en réponse à des rapports des médias ou de la société civile, ou à des recommandations de révision de lois formulées par des acteurs internationaux des droits de l'homme, comme à travers des rapports d'organismes des droits de l'homme des Nations Unies ou régionaux, de mandats spéciaux internationaux ou du processus de l'Examen périodique universel (EPU). Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme note que la plupart des recommandations

²⁴³ Franklin De Vrieze et Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance*, note 242, p. 21.

²⁴⁴ *Ibid.*, pp. 8 and 25-26.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 34 à 36 ; *Rapport du Groupe de haut niveau sur l'évaluation des lois clés et l'accélération du changement fondamental*, novembre 2017, (anglais)

https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/HLP_Report/HLP_report.pdf.

²⁴⁶ Franklin De Vrieze et Maria Mousmouti, *Parliamentary Innovation through Post-Legislative Scrutiny: Manual for Parliaments* (juillet 2023, Fondation Westminster pour la démocratie), p. 18,

<https://www.wfd.org/what-we-do/resources/parliamentary-innovation-through-post-legislative-scrutiny>.

²⁴⁷ *Ibid.*

issues de l'EPU « exigent ou impliquent une action parlementaire »²⁴⁸. Le document de résultat d'un panel d'experts internationaux sur la relation entre les parlements et les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), connu sous le nom de [Principes de Belgrade](#), a recommandé : « Les parlements et les institutions nationales devraient élaborer ensemble une stratégie conjointe pour assurer régulièrement le suivi des recommandations que formulent les mécanismes régionaux et internationaux de défense des droits de l'homme ».²⁴⁹



Lorsque les États ont accepté la compétence d'une cour régionale des droits de l'homme ou des organes de traités des Nations Unies sur des plaintes individuelles, les décisions individuelles constatant qu'un État a violé des droits de l'homme peuvent également appeler, explicitement ou implicitement, à la modification ou à l'abrogation d'une loi afin d'éviter de futures violations des droits de l'homme. Dans de tels cas, les parlements devront généralement prendre des mesures pour abroger ou modifier les lois violant les droits de l'homme (contrairement aux tribunaux nationaux, où la décision peut automatiquement suspendre la règle juridique en question).

Exemples de changements législatifs après des décisions de tribunaux internationaux des droits de l'homme

- La diffamation criminelle a été abolie en Argentine à la suite de l'ordre explicite de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans l'affaire *Kimel c. Argentine*, demandant à l'Argentine d'aligner sa législation sur ses obligations en matière de droits de l'homme.²⁵⁰
- Le parlement français a abrogé le crime d'insulte au chef de l'État après que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans l'affaire *Eon c. France*²⁵¹, que le droit à

²⁴⁸ *Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l'homme et à son Examen périodique universel*, rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 17 mai 2018, para 11, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F38%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

²⁴⁹ Principes de Belgrade sur les relations entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements, adoptés les 22 et 23 février 2012, para. 36, <https://upr-info.org/sites/default/files/2022-05/Principes%20de%20Belgrade.pdf>

²⁵⁰ *Kimel v. Argentina (Merits, Reparations and Costs)*, Série C n° 177, 2 mai 2008, p. 32, (anglais) https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_ing.pdf. L'abrogation de la législation a eu lieu par le biais de la loi 26.551 du 26 novembre 2009, disponible en espagnol à l'adresse suivante : <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley26551-160774/texto>.

²⁵¹ 14 mars 2013, requête n° 26118/10,

<https://hudoc.echr.coe.int/#f%22sort%22:f%22kupdate%20Descending%21%22languageisocode%22:f%22>

la liberté d'expression d'un activiste avait été enfreint par sa condamnation en vertu de cette disposition.²⁵²

- Le Burkina Faso a modifié ses lois sur la diffamation après que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a conclu dans l'affaire *Konaté c. Burkina Faso* que les dispositions sur la diffamation criminelle, le mépris et l'insulte étaient contraires aux obligations internationales en matière de droits de l'homme du Burkina Faso.²⁵³

Il est également possible que les mécanismes internationaux des droits de l'homme mettent en évidence des problèmes structurels plus larges à l'origine des violations des droits de l'homme, tels que des allocations budgétaires insuffisantes pour les organes de contrôle. Dans de nombreux cas, le parlement, dans ses capacités législatives ou de contrôle, a un rôle central à jouer pour répondre à ces carences structurelles ou veiller à ce que l'exécutif le fasse.

Activité 3 : Lecture

Temps de lecture estimé : 9 minutes

Les responsabilités des parlementaires pour promouvoir la liberté d'expression par le biais de la supervision et en tant que leaders sociaux

Le rôle de supervision des parlements et de leurs membres



Un rôle clé du parlement est de surveiller et de contrôler les acteurs puissants de la société, en particulier l'exécutif. Bien qu'il s'agisse d'un rôle général, il est particulièrement important que le parlement veille à ce que la législation soit correctement mise en œuvre, étant donné qu'il en est

[2FRE%22\],%22appno%22:\[%2226118/10%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-117137%22\]}](https://www.unece.org/press/2016/01/16-01-13-impact-of-the-european-convention-on-human-rights-in-the-states-parties-examples-selected.aspx)

²⁵² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les États parties : exemples sélectionnés*, 8 janvier 2016, AS/Jur/Inf (2016) 04, p. 13, (anglais) <https://website-pace.net/documents/19838/2008330/AS-JUR-INF-2016-04-EN.pdf/12d802b0-5f09-463f-8145-b084a095e895>.

²⁵³ 5 décembre 2014, requête n° 004/2013, par. 164, (anglais) <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0042013>. Voir également UNESCO, « Les décisions historiques de la Cour africaine garantissent la poursuite des crimes contre les journalistes », 12 mars 2021, <https://www.unesco.org/en/articles/african-courts-landmark-decisions-ensure-prosecution-crimes-against-journalists>.

en quelque sorte le gardien, ayant voté cette législation en premier lieu.

Il existe plusieurs moyens généraux par lesquels les parlements peuvent surveiller la manière dont la législation est mise en œuvre, notamment en posant des questions à ce sujet aux ministres, aux fonctionnaires et aux organismes de contrôle, en s'engageant dans des exercices d'enquête et en procédant à des examens formels, par exemple par l'intermédiaire de comités. L'approche la plus appropriée dépendra du type de supervision nécessaire. Dans certains cas, la présence de problèmes concernant l'application d'une loi ou d'un ensemble de règles juridiques peut déclencher un examen.

La manière appropriée de résoudre des problèmes dépendra de l'ensemble des circonstances. Dans certains cas, il sera nécessaire de modifier la loi, ce qui peut être recommandé ou même entrepris par le parlement. Dans d'autres cas, des solutions administratives, y compris peut-être la formation des fonctionnaires concernés, peuvent être nécessaires. Là encore, le parlement peut le recommander.

Il existe plusieurs rôles pour le parlement lorsque des organismes de contrôle sont impliqués, ce qui est généralement le cas, entre autres, en ce qui concerne le droit à l'information, la régulation des médias et le service public de radiodiffusion, s'il existe. Premièrement, il est normal que ces organismes soient tenus de rendre compte de manière régulière, généralement annuelle, au parlement (soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ministre). Cela offre une occasion d'examiner leur travail et les systèmes plus larges qu'ils supervisent (les rapports annuels incluent souvent des recommandations générales pour la réforme). Le parlement doit prendre ces responsabilités de supervision au sérieux. Chaque fois que cela est possible, par exemple, une audience devrait avoir lieu devant le comité pertinent, et le responsable ou un représentant senior de l'organisme devrait être invité à témoigner et à répondre aux questions.

Deuxièmement, dans certains cas, le parlement se voit confier un rôle formel en ce qui concerne les nominations aux organismes de régulation ou de contrôle, par le biais de la législation qui les établit. Dans ce cas, le parlement doit s'engager sérieusement dans ce rôle, en gardant à l'esprit la nécessité primordiale que les organismes ayant des pouvoirs de régulation sur les médias ou sur toute question liée à la liberté d'expression soient indépendants du gouvernement et dirigés par des personnes crédibles et compétentes ayant de l'expérience et une expertise pertinente en rapport avec la question en cause.

Enfin, dans de nombreux cas, le parlement joue un rôle dans l'attribution du budget à ces organismes²⁵⁴. C'est une question cruciale, car les organismes sous-financés ne seront pas en mesure d'exercer leurs fonctions efficacement. Lorsque cela pose problème, il est souvent assez facile de l'identifier, par exemple dans le cas de rapports médiocres d'un service public de radiodiffusion, de décisions basées sur des informations et des recherches insuffisantes par un régulateur de la radiodiffusion, ou de retards dans le traitement des plaintes par une commission d'information.

La manière dont le budget est présenté au parlement dépendra de la nature de la loi pertinente, ainsi que du processus budgétaire global. La meilleure pratique dans ce domaine est que les budgets alloués aux organismes de contrôle soient approuvés séparément par le parlement, afin d'assurer une attention appropriée à leur égard. Au minimum, le parlement doit exiger qu'une ligne budgétaire distincte soit consacrée à ces organismes dans le budget. Au moment où le budget proposé est présenté, les parlementaires intéressés devraient avoir le droit de poser des questions sur les sujets pertinents, par exemple sur les tendances budgétaires au fil du temps et sur les recommandations de modifications budgétaires formulées par l'organisme de contrôle.

De nombreux parlements exercent un contrôle des droits de l'homme par l'intermédiaire d'un comité dédié aux droits de l'homme, qui doit avoir un mandat suffisamment robuste et clair²⁵⁵. Pour un aperçu des fonctions de ces comités et des recommandations sur la manière de les structurer, consultez les [Principes directeurs sur les parlements et les droits de l'homme](#) élaborés par le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH)²⁵⁶. Dans certains parlements, aucun comité parlementaire spécifique n'est responsable des questions de droits de l'homme, qui sont plutôt examinées au fur et à mesure qu'elles se présentent dans le cadre de leurs travaux sur des domaines relevant des compétences de différents comités²⁵⁷. Pour

²⁵⁴ Une question budgétaire plus large concerne les dépenses globales consacrées à la promotion et à la protection des droits de l'homme, par exemple pour soutenir les institutions nationales des droits de l'homme, la formation des fonctionnaires, etc., qui peuvent également avoir un impact positif sur la liberté d'expression.

²⁵⁵ *Parlements et droits humains – outil d'auto-évaluation* (2023, Union interparlementaire), pp. 24, 26-27, <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/outils/2023-10/parlements-et-droits-humains-outil-dauto-evaluation>

²⁵⁶ Annexe I de la *Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l'homme et à son Examen périodique universel*, Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général, 17 mai. 2018, <https://undocs.org/A/HRC/38/25> (disponible en anglais sous forme de document autonome sur: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament_EN.pdf).

²⁵⁷ Un manuel du Conseil de l'Europe qualifie ce modèle de « modèle transversal ». Il identifie deux autres modèles de contrôle parlementaire des droits de l'homme : un « modèle spécialisé » dans lequel une seule commission permanente est responsable des droits de l'homme et un modèle « hybride » dans

fonctionner correctement, une telle approche nécessite un haut degré d'intégration des droits de l'homme dans le travail des différents comités.

Lorsqu'ils existent, les comités dédiés aux médias (ou les sous-comités des comités des droits de l'homme) ont des devoirs particuliers pour promouvoir la liberté d'expression. Il est important que les parlementaires responsables de la supervision des médias soient adéquatement formés aux normes pertinentes des droits de l'homme en matière de liberté d'expression et de sécurité des journalistes. À cette fin, il peut être utile que d'anciens journalistes ou professionnels des médias, ainsi que des experts juridiques et médiatiques internationaux, participent aux formations, ainsi qu'à témoigner lors des audiences pertinentes.

Lorsque les mécanismes internationaux des droits de l'homme formulent des recommandations, en plus du rôle des parlements dans la prise des mesures législatives nécessaires mentionnées ci-dessus, les parlements ont également un rôle à jouer dans la supervision de la mise en œuvre de manière différente, y compris en veillant à un suivi approprié de l'exécutif. Comme l'a noté le HCDH :

Les parlementaires peuvent aussi jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre et le suivi des recommandations formulées par les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies et d'autres mécanismes régionaux, par exemple lorsque le pouvoir exécutif leur présente le document final de l'Examen périodique universel et qu'ils débattent de celui-ci. En particulier, les parlements ont le rôle fondamental de préconiser la mise en place d'un mécanisme national d'établissement de rapports et de suivi, aux travaux duquel ils pourraient activement contribuer, et de veiller à l'adoption d'une démarche intégrée concernant l'établissement de rapports sur les recommandations des mécanismes des droits de l'homme et la mise en œuvre de celles-ci.²⁵⁸

Le rôle clé des parlements dans l'assurance de la mise en œuvre des recommandations en matière de droits de l'homme a été reconnu par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU dans une résolution de 2017 dans laquelle il a reconnu :

lequel plus d'une commission s'intéresse aux droits de l'homme « et/ou une commission spécialisée dans les droits de l'homme ». un sous-comité des droits est créé au sein d'un système par ailleurs intégré ». Voir Alice Donald et Anne-Katrin Speck, *Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe : Manuel à l'usage des parlementaires* (2018, Conseil de l'Europe), pp. 48-54, <https://pace.coe.int/fr/pages/jur-handbook>

²⁵⁸ *Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l'homme et à son Examen périodique universel*, Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 17 mai 2018, paragraphes 31 et 32, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F38%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.

[...] le rôle crucial que les parlements jouent, notamment, en traduisant les engagements internationaux en politiques et lois nationales, y compris en appuyant la mise en œuvre des recommandations formulées par les mécanismes internationaux des droits de l'homme, en particulier les recommandations appuyées par l'État intéressé dans le cadre de l'Examen périodique universel.²⁵⁹

Une approche pour mettre en œuvre les décisions relatives aux droits de l'homme est la création d'un organe multipartite comprenant des parlementaires. En République tchèque, un organe consultatif établi en 2015 – appelé le Comité d'experts sur l'exécution des jugements de la Cour européenne des droits de l'homme – se compose de représentants de haut niveau des institutions supérieures de tous les niveaux de gouvernement, y compris le parlement, ainsi que d'académiques, d'ONG et de l'association du barreau. Ce Comité recommande des mesures possibles en réponse aux jugements de la Cour européenne des droits de l'homme, que ce soit contre la République tchèque ou d'autres États, lorsque ceux-ci soulèvent des préoccupations quant à l'existence d'un problème similaire en République tchèque.²⁶⁰

Les parlements et leurs membres en tant que leaders sociaux

Bien que la législation et la supervision soient au cœur des responsabilités des parlementaires en matière de liberté d'expression, ils doivent également s'assurer d'exercer leurs rôles en tant que leaders sociaux pour promouvoir et protéger ce droit. Les besoins exacts varient selon la situation locale. Même dans les pays dotés de bonnes lois et d'un respect solide de l'état de droit, des abus peuvent se produire, par exemple lorsque des acteurs sociaux puissants intentent des poursuites en diffamation abusives simplement pour éviter la critique (un type de procès stratégique contre la participation publique, ou SLAPP -*Strategic Lawsuit Against Public Participation*). Lorsque les tribunaux ne sont pas indépendants et que les lois ne sont pas conformes aux normes internationales, l'effet dissuasif des poursuites abusives peut être encore plus sévère. Le fait que des parlementaires exposent publiquement ce type de pratiques peut être un moyen très important de limiter ces abus.

Même de bonnes lois laissent souvent aux responsables un large pouvoir discrétionnaire. Par exemple, le gouvernement peut tenter d'influencer les régulateurs de la radiodiffusion afin de les amener à agir de manière biaisée, en fonction de l'attitude plus ou moins favorable du média concerné envers le gouvernement. Dans presque tous les pays, les responsables ont tendance à

²⁵⁹ *Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l'homme et à son Examen périodique universel*, Résolution 35/29 du Conseil des droits de l'homme, 13 juillet 2017, <https://undocs.org/A/HRC/RES/35/29>.

²⁶⁰ Alice Donald et Anne-Katrin Speck, *Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe : Manuel à l'intention des parlementaires* (2018, Conseil de l'Europe), p. 46, <https://pace.coe.int/fr/pages/jur-handbook>

interpréter les exceptions des lois sur le droit à l'information de manière excessive, gardant secrets des documents qui ne présentent aucune sensibilité. La surveillance et la critique parlementaires peuvent limiter ces abus.

Plus généralement, les parlementaires peuvent faire énormément pour sensibiliser le public à l'importance de la liberté d'expression, ainsi qu'à ses caractéristiques fondamentales. Cela contribue à renforcer le soutien aux garanties essentielles et réduit le risque d'abus de la part du gouvernement ou d'autres acteurs puissants. Les parlementaires peuvent agir ensemble avec les instances officielles de défense des droits de l'homme, la société civile, le monde académique et d'autres acteurs pour amplifier mutuellement leurs voix et leur influence.

Dans le même ordre d'idées, les parlementaires doivent également être vigilants dans la défense des droits à la liberté d'expression des autres parlementaires, quelles que soient leurs affiliations politiques ou partisans. Les attaques contre le droit à la liberté d'expression des membres peuvent souvent être emblématiques d'une attaque plus large contre la liberté d'expression et, souvent, contre la démocratie en général. Il est donc crucial que les parlementaires utilisent leur pouvoir et leurs rôles de leaders sociaux pour lutter contre cela. Les parlementaires devraient également envisager de soumettre des plaintes concernant des violations des droits d'autres parlementaires au Comité de l'UIP sur les droits de l'homme des parlementaires, et peuvent le faire en utilisant le [formulaire de plainte en ligne](#) de ce dernier.²⁶¹

Dans le cadre de leur rôle de leaders sociaux, il est important que les parlementaires évitent de diffuser des informations non vérifiées ou fausses, ainsi que des discours de haine ou tout contenu abusif à l'encontre des opposants politiques (comme discuté dans le Module 2). Cela inclut, bien sûr, toute communication faite via des plateformes de réseaux sociaux, que de nombreuses figures politiques utilisent pour faire fréquemment des déclarations parfois moins formelles, mais qui peuvent avoir un impact significatif. Dans leur [Déclaration conjointe de 2021](#), les mandataires spéciaux internationaux sur la liberté d'expression ont reconnu :

[...] que les acteurs politiques et les fonctionnaires jouent un rôle d'influence important sur l'agenda des médias, le débat public et l'opinion, et qu'en conséquence, un comportement et des attitudes éthiques de leur part, notamment dans leurs communications publiques, sont essentiels pour promouvoir l'état de droit, la protection des droits humains, la liberté des médias et la compréhension interculturelle, et pour garantir la confiance du public dans les systèmes démocratiques de gouvernance.²⁶²

²⁶¹ Voir <https://www.ipu.org/file/9064/download>.

²⁶² Déclaration conjointe de 2021 sur *les Acteurs Politiques, les Fonctionnaires et la Liberté d'expression*, 20 octobre 2021, préambule, <https://www.osce.org/fr/representative-on-freedom-of-media/501721>

Ils ont également dénoncé :

la multiplication par certains acteurs politiques et fonctionnaires de déclarations publiques intolérantes et qui sèment la division, nient des faits reconnus, attaquent des journalistes et des défenseurs des droits humains dans l'exercice de leur droit à la liberté d'expression, et cherchent à saper les institutions démocratiques, l'espace civique, la liberté des médias et les droits humains, y compris la liberté d'expression. ²⁶³

Cette déclaration a recommandé, entre autres, que les politiciens et les fonctionnaires ne devraient pas faire de « déclarations susceptibles de promouvoir l'intolérance, la discrimination ou la désinformation » et qu'ils « tirent profit de leur position de leader pour lutter contre ces méfaits sociaux et promouvoir la compréhension interculturelle et le respect de la diversité. » ²⁶⁴

Les titulaires de mandats spéciaux internationaux ont également recommandé que les politiciens et les figures publiques traitent les participants aux conférences de presse avec respect et « s'assurent qu'ils ont des opportunités équitables de poser des questions », ainsi qu'à ce qu'ils ne « fassent pas intentionnellement de fausses déclarations attaquant l'intégrité des journalistes, des travailleurs des médias ou des défenseurs des droits humains. » ²⁶⁵

Activité 4 : Vidéo de l'expert

Mme Karina Banfi, Députée nationale de la province de Buenos Aires, Argentine

Bonjour, je m'appelle Karina Banfi et je suis députée nationale au Congrès d'Argentine. Je travaille depuis de nombreuses années sur des questions liées à la liberté d'expression et au pluralisme médiatique.

Nous traversons des périodes assez difficiles, principalement en raison de la nécessité de prises de position binaires. Cette tendance à percevoir dans le nouveau débat public le besoin de renforcer les pensées et les positions en l'absence d'un véritable débat et d'une consultation d'idées. Cela complique sans aucun doute la situation et crée des biais dont nous devons être vigilants, en tant qu'États, notamment pour éviter l'autoritarisme ainsi que l'hostilité dans tous les espaces où se déroule la conversation publique.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*, para. 3(iii).

²⁶⁵ *Ibid.*, paras. 3(iv) et 3(v).

Cela peut être sur les plateformes de réseaux sociaux, dans les débats politiques ou dans les débats médiatiques, dans les médias de communication. Il y a une tendance marquée à rechercher cette prise de position dans une sorte de revendication de la vérité, de savoir qui détient la vérité. C'est là que réside l'essentiel du travail que nous devons accomplir dans les parlements, à savoir l'accès à l'information. Merci.

Activité 5 : Lecture

Temps de lecture estimé : 8 minutes

Les parlements et la transparence



Une partie de l'obligation des parlements et de leurs membres de respecter la liberté d'expression est leur obligation de se conformer aux normes de meilleures pratiques en matière de droit à l'information ou de transparence. L'Association parlementaire du Commonwealth et l'Institut de la Banque mondiale, en partenariat avec le Parlement du Ghana, ont réuni un Groupe d'étude sur l'accès à l'information à Accra, au Ghana, du 5 au 9 juillet

2004. Le rapport de cette réunion, *Parlement et accès à l'information : Travailler pour une gouvernance transparente*, a noté ce qui suit :

Le Groupe d'étude a souligné le rôle particulier du Parlement, non seulement en tant qu'organe qui adopte la législation, mais également en ce qui concerne la nécessité d'être lui-même transparent, son rôle dans la promotion d'une plus grande transparence dans la société et son rôle de supervision en matière de législation.²⁶⁶

La [Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire](#), adoptée par des groupes de suivi parlementaire de la société civile en 2012, énonce certaines des raisons pour lesquelles la transparence parlementaire est importante :

²⁶⁶ Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance* (2005:

Washington, World Bank), p. 7,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/Parliament-and-access-to-information-working-for-transparent-governance>.

« [L]’ouverture parlementaire permet aux citoyens d’être informés sur les travaux du parlement, les habilite à prendre part au processus législatif, leur donne prise sur les parlementaires et assure la juste représentation des intérêts des citoyens. »²⁶⁷

Le besoin de transparence est également reflété dans certains codes de conduite parlementaires. Par exemple, la section 3.5 du Code de conduite des membres du Parlement de la République du Ghana stipule :

« Les membres du Parlement doivent agir et prendre des décisions de manière ouverte et transparente. Les informations ne doivent pas être cachées au public, à moins qu’il n’y ait des raisons claires et légales de le faire. »²⁶⁸

Selon les normes internationales, la législation sur le droit à l’information doit également couvrir le pouvoir législatif, et les parlements doivent adopter les mesures nécessaires pour mettre en œuvre cette législation. Cela implique plusieurs questions, mais certaines des étapes clés comprennent :

- Nommer des individus – agents d’information – au sein du parlement avec des responsabilités dédiées pour diriger la mise en œuvre de la législation, y compris en agissant comme point central pour la réception et le traitement des demandes d’information.
- Adopter des protocoles internes pour le traitement des demandes, y compris une obligation pour tous ceux qui travaillent au sein du parlement de coopérer, si nécessaire, avec l’agent d’information, afin que ce dernier puisse traiter les demandes dans les délais fixés par la législation.
- S’assurer que des systèmes de gestion des documents appropriés sont en place, de sorte que les informations demandées puissent être localisées et fournies rapidement.
- Veiller à ce que la formation nécessaire soit dispensée aux agents d’information, tout en sensibilisant plus largement les agents et les membres à ce droit.
- Préparer un rapport annuel sur les actions entreprises pour mettre en œuvre cette législation.

Bien que la majeure partie des lois sur le droit à l’information soit généralement consacrée à la question des demandes d’information, la plupart de ces lois exigent également que les autorités publiques, y compris le parlement, publient proactivement certaines informations clés. Cela est non seulement beaucoup plus efficace – il faut beaucoup moins de temps pour mettre un

²⁶⁷ Voir <https://openingparliament.org/static/pdfs/francais.pdf>

²⁶⁸ Voir (anglais) <https://citifmonline.com/wp-content/uploads/2014/12/CODE-OF-CONDUCT-FOR-MEMBERS-OF-PARLIAMENT-OF-THE-REPUBLIC-OF-GHANA.pdf>.

document en ligne, après quoi toute personne disposant d'une connexion Internet peut y accéder, que de traiter même une seule demande à ce sujet – mais cela favorise également l'intérêt pour le parlement et son travail, au bénéfice de tous.

En raison du pouvoir et de l'importance de la publication proactive, et de leurs rôles de leadership dans la société, les parlements devraient viser à être des acteurs modèles dans ce domaine. Cela suggère que l'utilisation de la technologie pour promouvoir la publication proactive devrait être pleinement exploitée et que les documents et autres informations devraient être mis en ligne dès que possible. Un groupe d'étude de l'Association parlementaire du Commonwealth sur le Parlement et les médias a adopté la recommandation suivante concernant la publication proactive :

(8.4) Les parlements devraient fournir aux médias autant d'informations que possible. Les registres de présence et de vote, les registres des intérêts des membres et d'autres documents similaires devraient être facilement accessibles. Les membres ont l'obligation de mettre à jour leurs entrées dans le registre des intérêts, et les registres devraient être tenus de manière à donner une image claire et actuelle des intérêts complets d'un membre et des modifications apportées à ces intérêts.²⁶⁹

Cependant, la Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire va beaucoup plus loin, énonçant une longue liste de types d'informations qui devraient être divulguées de manière proactive.²⁷⁰

Dans le cadre de leur engagement plus large en faveur de la transparence et de leur fonctionnement généralement de manière démocratique, les parlements doivent s'assurer que les projets de loi (propositions législatives) sont rendus publics, y compris en ligne, dès qu'ils sont formellement soumis au parlement pour examen. Des versions mises à jour devraient être disponibles à chaque étape du processus législatif. Au-delà de cela, les parlements devraient, au moins pour la législation d'intérêt public général, y compris toute législation affectant la liberté d'expression ou le droit à l'information, s'assurer qu'ils engagent un processus de consultation véritable permettant aux membres du public de fournir des contributions et des commentaires sur les projets de loi avant qu'ils ne soient adoptés.

Dans le cadre de ses efforts de transparence proactive, les parlements devraient soit diffuser à la télévision, soit travailler à la diffusion de tous leurs débats, de préférence en direct. Ces débats

²⁶⁹ *Recommandations pour une démocratie informée : Conclusions d'un groupe d'étude du CPA sur le Parlement et les médias*, organisé en partenariat avec l'Institut de la Banque mondiale et le Parlement d'Australie occidentale, Perth, Australie occidentale, reproduits à l'annexe 7 de Toby Mendel, *Parliament and Access to Information : Working for Transparent Governance*, note 29, p. 70.

²⁷⁰ Voir les paragraphes 13-26, <https://openingparliament.org/static/pdfs/francais.pdf>

devraient être disponibles à la fois en direct et pour visionnement ultérieur sur Internet, et cela devrait également s'appliquer aux réunions des comités. Il peut, dans certaines circonstances, être nécessaire de fermer une réunion pour des raisons de confidentialité impérieuses, telles que la sécurité ou la vie privée, mais dans de tels cas, il est préférable de procéder à un vote public pour clore les réunions.

Étant donné le pouvoir que les parlementaires exercent et la tentation pour des tiers de vouloir influencer l'exercice de ce pouvoir, de nombreux parlements imposent des obligations particulières de transparence à leurs membres pour aider à prévenir, ou du moins à être transparents sur, les conflits d'intérêts. Ces obligations peuvent être imposées par le biais de la législation, de règlements intérieurs ou, de plus en plus, par des codes de conduite.

Les principaux éléments du Code de conduite sud-africain



Le Parlement de la République d'Afrique du Sud a adopté un Code de conduite éthique et de déclaration des intérêts pour les membres de l'Assemblée et du Conseil permanent²⁷¹. Comme le titre l'indique, il s'applique uniquement aux parlementaires et constitue un cadre plus large de règles éthiques pour les membres. Le paragraphe 2.1, sa première disposition substantielle, énonce les « normes minimales du comportement éthiques que les Sud-Africains ont le droit d'attendre de leurs représentants publics ». Le paragraphe 2.3 décrit l'objectif comme étant de « susciter la confiance envers les représentants publics et protéger l'intégrité du Parlement ».

Le paragraphe 4, intitulée "Normes de conduite éthique", prévoit six exigences pour les parlementaires, notamment de :

- Agir en tout temps en conformité avec la confiance qui leur est accordée par le public.
- Remplir leurs obligations en plaçant l'intérêt public au-dessus de leurs propres intérêts.

²⁷¹ Voir <https://www.parliament.gov.za/co-de-conduct>.

- Entretenir la confiance du public, son respect et sa foi dans le parlement.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts financiers, chaque membre doit les résoudre en faveur de l'intérêt public, les déclarer systématiquement, se récuser de tout forum examinant la question le cas échéant, ne pas accepter de cadeau ou de récompense pouvant créer un tel conflit, ne pas utiliser son influence pour obtenir un avantage indu, et ne pas utiliser des informations non publiques obtenues par le biais de sa fonction à des fins personnelles. De plus, aucun avantage ne peut être reçu d'un organe de l'État, et un emploi rémunéré en dehors du parlement n'est autorisé que s'il est compatible avec ses fonctions, s'il est sanctionné par son parti et si cette sanction a été communiquée au Registre des intérêts des membres.

L'article 9 comprend une liste exhaustive de 13 catégories d'intérêts qui doivent être divulgués, détaillés en profondeur. Certains de ces intérêts sont tenus confidentiels, tandis que d'autres sont rendus publics. Parmi les éléments confidentiels figurent le montant de la rémunération pour un emploi en dehors du parlement, y compris les postes de direction et les partenariats, des détails concernant les résidences privées et la valeur des pensions. Tout ce qui n'est pas expressément qualifié de confidentiel est rendu public.

La moitié du Code est consacrée à l'article 10 sur les manquements et les enquêtes. Un processus complexe est établi pour enquêter et évaluer les violations, qui inclut généralement de fortes protections pour les droits à une procédure équitable du membre concerné. Les sanctions prévues en cas de manquement aux obligations de déclaration du code varient d'une obligation de correction à une amende pouvant atteindre 30 jours de salaire. En cas de violation de nombreuses autres dispositions, y compris les Normes de conduite éthique de l'article 4 et les règles de conflit d'intérêts, la Commission d'éthique ne recommandera pas l'une des sanctions mineures prévues pour la divulgation, mais pourra recommander « toute sanction plus forte qu'elle jugera appropriée » à la Chambre, qui décidera de la question.

Ce Code de conduite, daté de 2014, a récemment fait l'objet d'une révision. La nouvelle version du Code, qui a été adoptée par l'Assemblée nationale, introduirait de nouveaux changements, notamment un contenu réglementant les interactions avec le public sur les réseaux sociaux.²⁷²

²⁷² Independent Online « L'Assemblée nationale adopte un code de conduite révisé établissant des lignes directrices strictes pour les députés », 11 mai 2024, (anglais)
<https://www.iol.co.za/capetimes/news/national-assembly-adopts-reviewed-code-of-conduct-setting-out-strict-guidelines-for-mps-a229b111-8721-475c-8a23-c581a0f90e71>.

Tous les codes incluent un accent important sur les questions de divulgation financière et de conflit d'intérêts. Un rapport intitulé *Codes de conduite dans les parlements nationaux : transparence*

Tous ces codes mettent l'accent sur les questions financières et la déclaration des conflits d'intérêts. Un rapport intitulé *Codes of conduct in national parliaments: Transparency*, décrit les objectifs des parties sur la divulgation financière de ces codes comme suit :

La plupart des codes visent à donner une idée claire de tous les intérêts financiers extérieurs. Dans cette optique, les parlementaires de certains pays sont tenus de fournir des informations sur leurs revenus (ex. Irlande et Danemark), sur leurs activités professionnelles (ex. Luxembourg et Allemagne), sur leurs biens (ex. Belgique et Portugal) et sur les participations qu'ils peuvent détenir (ex. Royaume-Uni).²⁷³

Certaines des principales variations trouvées dans ces codes, en particulier en ce qui concerne la transparence, comprennent :

- La portée d'application peut se limiter aux parlementaires ou s'étendre à d'autres, notamment aux fonctionnaires du parlement.
- Certaines règles de conflit d'intérêts se contentent d'exiger le signalement d'un éventuel conflit, tandis que d'autres prévoient que la personne concernée se retire des débats et des prises de décision afférents à la question.
- Les déclarations financières peuvent être publiques ou non (dans ce cas elles sont faites auprès d'un responsable interne) ;
- Le type des sanctions encourues en cas de manquement au code est variable (d'autres sanctions étant toujours possibles au titre d'autres régimes, notamment en cas de violation du privilège parlementaire).

L'une des façons dont les parlements peuvent favoriser une plus grande transparence, tant pour eux-mêmes que de manière plus générale, est à travers le Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP – *Open Government Partnership*). Il s'agit d'une initiative multilatérale qui a débuté en 2011 et qui exige des États qu'ils s'engagent, en consultation avec la société civile, à promouvoir un gouvernement ouvert, à améliorer la gouvernance et à lutter contre la corruption. Il existe plusieurs façons pour les parlements de participer : soit dans le cadre d'un processus OGP national ou infranational plus large, soit en soumettant un plan de parlement ouvert autonome, soit en promouvant l'ouverture en dehors du cadre OGP. Le Comité directeur de l'OGP a émis

²⁷³ Dans le rapport CESifo DICE 3/2012 (automne), Institut Ifo, Munich, 2012, p. 84, (anglais)
<https://www.cesifo-group.de/DocDL/CESifoDICEreport312.pdf>.

un [mémorandum sur l'engagement parlementaire](#) fournissant des orientations spécifiquement sur cette question.²⁷⁴

Activité 6 : Jeu

Activité 7 : Lecture

L'accès au Parlement par les médias et autres et systèmes d'accréditation

Temps de lecture estimé : 8 minutes

Accès



L'accès des médias au parlement, y compris la question de l'accréditation, revêt une importance cruciale dans la mesure où les médias constituent un canal de communication bidirectionnel entre le parlement, ses membres et le public. Pour le parlement et ses membres, ainsi que pour les candidats aux élections, les médias sont essentiels pour transmettre des messages aux citoyens. Pour les citoyens, les médias sont également indispensables en tant que moyen d'assurer leur connaissance des actions du parlement, du rôle des membres individuels et, bien sûr, des positions spécifiques des partis et des candidats lors des élections.

Le Groupe d'Étude parlementaire sur l'Accès à l'Information, qui s'est réuni à Accra, au Ghana, en juillet 2004, a souligné l'importance de l'accès des médias dans son rapport, [Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance](#), comme suit :

L'accès des médias au Parlement est également d'une grande importance. Les sessions parlementaires et les réunions des comités doivent être ouvertes aux médias, y compris aux médias audiovisuels. En outre, des efforts actifs doivent être déployés pour promouvoir une interaction plus grande et plus fluide entre les médias et le Parlement. Des installations devraient être mises à disposition dans ou près du Parlement pour les médias, afin qu'ils disposent du soutien nécessaire pour rapporter efficacement. De nombreux parlements ont des comités spéciaux, tels que le Comité des Médias et des Affaires Publiques du Nigeria, pour promouvoir de bonnes relations avec les médias. ... Les efforts

²⁷⁴ 24 novembre 2021, <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/memorandum-on-parliamentary-engagement/>

médiatiques ne devraient pas se limiter aux organes basés dans la capitale ; des efforts devraient être faits pour promouvoir l'accès aux médias locaux également.²⁷⁵

Une idée similaire est reflétée dans les Recommandations du Groupe pour une Gouvernance Transparente :

(8.1) Les parlements devraient, dans le cadre de leur routine administrative, fournir tout accès et services nécessaires aux médias pour faciliter leur couverture des débats. Le Parlement ne devrait pas utiliser le manque de ressources comme excuse pour limiter l'accès des médias et devrait faire de son mieux pour fournir les meilleures installations possibles.²⁷⁶

Au-delà de l'idée fondamentale de garantir l'accès des médias au parlement, la Recommandation 8.1 fait référence à deux idées supplémentaires. Premièrement, un manque de ressources ne devrait pas être utilisé comme excuse pour restreindre l'accès des médias. L'idée principale ici est que le parlement doit disposer des installations physiques nécessaires pour permettre un accès raisonnable, c'est-à-dire qu'il doit avoir des galeries publiques suffisamment grandes, y compris pour les comités, pour permettre un accès public approprié. Bien sûr, il peut y avoir des cas où un intérêt public accru pour une question débattue signifie que tout le monde ne pourra pas assister. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir une accréditation spéciale pour les représentants des médias, afin qu'ils aient toujours accès même dans de telles situations.

La deuxième idée va au-delà de la simple notion d'accès et appelle le parlement à fournir les "meilleures installations possibles" pour les représentants des médias. Bien que la technologie ait commencé à remédier à cela, les journalistes ont besoin de plus que d'un simple accès pour pouvoir rapporter efficacement depuis le parlement. Au minimum, ils ont besoin d'un accès à Internet, mais d'autres installations, telles qu'un espace de bureau et du mobilier, peuvent également faciliter leur travail de reportage. L'accès aux sessions est important, mais, dans de nombreux cas, ils bénéficient également d'un accès aux parlementaires en général, sous réserve bien entendu de la volonté des membres de leur adresser la parole. Cela peut nécessiter un accès physique à des parties du parlement au-delà de la salle principale et des salles de commission.

Des règles spéciales concernant l'accès des médias au parlement, et en particulier l'accès qui est privilégié par rapport aux citoyens ordinaires, y compris lorsque le parlement fournit aux médias un accès à des installations spéciales, peuvent sembler constituer une forme de biais en faveur des médias. Cependant, ici, comme dans le cas de la protection des sources, ce qui est réellement protégé, c'est le droit du public d'accéder à l'information. Si les médias n'ont pas un accès spécial

²⁷⁵ Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance*, note 266, p. 33 (anglais)

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 69. Voir également le principe 29 du <https://openingparliament.org/static/pdfs/francais.pdf>

(protégé) au parlement et, de ce fait, ne peuvent pas y faire de reportages, la véritable conséquence sera que tous leurs lecteurs, auditeurs et téléspectateurs – c'est-à-dire, en fin de compte, le public dans son ensemble – seront privés d'accès.

Comme cela a déjà été noté, il existe une forte tendance à garantir que les travaux du parlement dans son ensemble ainsi que ceux de ses comités soient normalement diffusés, idéalement en direct et également sur Internet. Le Groupe d'Étude d'Accra sur l'Accès à l'Information a inclus des normes détaillées à ce sujet dans ses Recommandations pour une Gouvernance Transparente :

(8.8) Médias électroniques au Parlement

(8.8.i) Étant donné l'importance de la diffusion et de l'accès électronique aux travaux du Parlement, tant dans les Chambres qu'en commissions, le Parlement devrait soit fournir un flux ininterrompu, soit permettre aux diffuseurs de produire leur propre flux, éventuellement sur la base d'un pool. Les directives pour la couverture électronique devraient être aussi flexibles que possible.

(8.8.ii) Les directives pour la couverture électronique devraient ordinairement être mises en place en consultation avec les diffuseurs. Les conditions de disponibilité ne devraient pas être discriminatoires entre les différents médias, et l'accès à ces flux ne devrait pas être utilisé pour la censure ou les sanctions.

(8.8.iii) Les parlements devraient être encouragés à fournir une couverture en direct de leurs travaux sur une chaîne dédiée et/ou en ligne.²⁷⁷

Il y a plusieurs éléments clés ici. Premièrement, l'accès peut être accordé soit en permettant aux diffuseurs de créer leurs propres flux, soit en fournissant un accès à un flux préparé par le parlement. Quelle que soit la manière dont le système fonctionne, l'accès au flux doit être non discriminatoire. Deuxièmement, la meilleure pratique consiste à créer une chaîne dédiée, qui, dans certains pays, est exploitée par le diffuseur public, pour couvrir le parlement. Cela devrait être accompagné de la mise à disposition de cette chaîne en ligne. Troisièmement, cela devrait couvrir à la fois la salle plénière principale du parlement et les comités.

Quatrièmement, bien qu'il soit approprié d'avoir des directives pour cette couverture, par exemple pour garantir que la couverture soit politiquement équilibrée, les directives devraient être relativement peu contraignantes et devraient être développées en consultation avec les diffuseurs. Les directives devraient, en particulier, se concentrer spécifiquement sur les questions relatives à la couverture audiovisuelle, et notamment télévisuelle, du parlement. Les questions plus larges relatives aux normes médiatiques ne devraient pas être incluses dans ce type de directives. Comme l'ont noté les Recommandations du Groupe :

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 70.

(8.6) Le développement de normes professionnelles et éthiques pour les journalistes est une affaire relevant des médias. Cela implique la responsabilité des médias de s'assurer que les intérêts privés d'un journaliste n'influencent pas le reportage. ²⁷⁸

Jusqu'à présent, les commentaires sur l'accès des médias se sont concentrés sur l'octroi d'un accès aux médias spécialement chargés de couvrir le parlement. Le Groupe d'Accra est allé plus loin en suggérant que les parlements devraient activement se rapprocher des médias et chercher à susciter l'intérêt d'un éventail plus large de médias et, plus généralement, du public.

(8.3) Les parlements devraient employer des agents de relations publiques pour faire connaître leurs activités, en particulier auprès des médias qui ne couvrent pas le Parlement, et des agents d'éducation pour gérer des programmes de sensibilisation afin de stimuler l'intérêt pour la démocratie parlementaire. Ces deux services devraient fonctionner de manière apolitique selon des directives établies par l'Assemblée.²⁷⁹

Accréditation

Pour fournir un accès privilégié au parlement aux journalistes, y compris l'accès à des installations pour soutenir le reporting, les parlements doivent disposer d'un système d'accréditation des journalistes, c'est-à-dire pour décider qui aura accès à ces privilèges. Bien qu'il ne soit pas légitime de délivrer des licences aux journalistes, cela ne s'applique pas aux systèmes d'accréditation, qui visent à garantir l'accès journalistique à des lieux à capacité limitée, dont le parlement est un exemple majeur. Dans le paragraphe 44 de son [Commentaire général n° 34](#) de 2011, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a déclaré :

Les régimes d'accréditation limitée peuvent être licites uniquement dans le cas où ils sont nécessaires pour donner aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou à certaines manifestations et événements. Ces régimes devraient être appliqués d'une manière qui ne soit pas discriminatoire et soit compatible avec l'article 19 et les autres dispositions du Pacte, en vertu de critères objectifs et compte tenu du fait que le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons.

Les mandats internationaux spéciaux sur la liberté d'expression ont formulé un point très similaire dans leur [Déclaration conjointe de 2003](#) :

Les régimes d'accréditation pour les journalistes ne sont appropriés que là où cela est nécessaire pour leur fournir un accès privilégié à certains lieux et/ou événements ; de tels

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

régimes devraient être supervisés par un organisme indépendant et les décisions d'accréditation devraient être prises conformément à un processus équitable et transparent, basé sur des critères clairs et non discriminatoires publiés à l'avance.

L'accréditation ne devrait jamais être soumise à un retrait basé sur le contenu du travail d'un journaliste individuel. La Déclaration conjointe de 2003 souligne la nécessité d'éviter de lier l'accréditation au travail d'un journaliste individuel, afin d'éviter que les systèmes d'accréditation ne soient utilisés comme leviers de contrôle ou de censure. Cela a également été souligné par l'OSCE :

Rappelant que l'exercice légitime de l'activité professionnelle des journalistes ne les rendra ni passibles d'expulsion ni autrement sanctionnables, [les États membres] s'abstiendront de prendre des mesures restrictives telles que le retrait de l'accréditation d'un journaliste ou son expulsion en raison du contenu des reportages du journaliste ou de ses médias d'information.²⁸⁰

La nécessité de systèmes d'accréditation scrupuleusement équitables



Dans une affaire de 1999, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a jugé que le système d'accréditation des journalistes au Parlement au Canada représentait une restriction à la liberté d'expression qui ne respectait pas les normes requises par l'article 19(3) du PIDCP. Le système était supervisé par une association privée, la Galerie de la presse parlementaire. Le Président du Parlement avait reconnu la Galerie aux fins d'accréditation des représentants des médias au parlement et avait poursuivi une politique de non interférence stricte dans son travail.

Le demandeur s'était vu refuser l'adhésion complète à la Galerie et, par conséquent, le statut d'accréditation complet, en partie en raison d'un manque de clarté concernant la régularité de publication de son journal, condition pour l'adhésion complète à la Galerie. Il n'avait jamais réellement été empêché d'accéder au parlement, mais il n'avait pas accès aux mêmes droits et installations que les membres à part entière de la Galerie.

²⁸⁰ Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, réunion de suivi 1986-1989, Vienne, 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989, Document de clôture, par. 39, (anglais)
<https://www.osce.org/mc/40881?download=true>.

Le Comité a reconnu qu'un système d'accréditation était nécessaire dans ces circonstances, mais a estimé que le système existant portait atteinte au droit du demandeur à la liberté d'expression, en notant :

Les critères du régime d'accréditation doivent être précis, justes et raisonnables et leur application doit être transparente. En l'espèce, l'État partie a autorisé un organisme privé à contrôler l'accès aux installations de presse du Parlement, sans ingérence. Ce régime ne garantit pas qu'il n'y aura pas de refus arbitraires d'accès aux installations de presse du Parlement. En l'espèce, le Comité est d'avis que l'on n'a pas démontré que le régime d'accréditation constituait une limite, nécessaire et appropriée, aux droits énoncés au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte afin de garantir un fonctionnement efficace du Parlement et la protection de ses membres.²⁸¹

Le Comité a également relevé que le système ne prévoyait aucune possibilité de recours, ni auprès des tribunaux ni auprès du parlement lui-même, permettant à un individu de contester un refus de privilèges médiatiques.

Activité 8 : Vidéo de l'Expert

Mme Neema Lugangira, Députée (République-Unie de Tanzanie) et Présidente du Réseau parlementaire africain sur la gouvernance d'Internet (APNIG).

Bonjour à tous. Je suis Neema Lugangira, membre du Parlement de Tanzanie. Je suis ravie de participer au cours de l'UNESCO/ UIP sur la liberté d'expression destiné aux parlementaires. Ce cours est crucial et arrive à un moment opportun. Pourquoi dis-je cela ? Il y a beaucoup de confusions autour de la liberté d'expression. Qu'est-ce qui est acceptable comme liberté d'expression ? Qu'est-ce qui ne l'est pas ? À quel moment cela franchit-il la limite et devient inacceptable ? Comment légiférer pour garantir un environnement favorable où chaque partie, chaque membre de la communauté, puisse exercer sa liberté d'expression ?

En tant que parlementaires, ce cours est très important pour nous. Il est essentiel de comprendre les dynamiques et l'interprétation de la liberté d'expression, et surtout, comment légiférer. Lorsque je parle de légiférer, il faut reconnaître que la liberté d'expression est un droit fondamental, stipulé dans les constitutions de la plupart de nos pays. Cependant, en tant que parlementaires, nous devons également veiller à ce qu'un groupe de la communauté n'utilise pas

²⁸¹ *Gauthier c. Canada*, communication n° 633/1995, constatations adoptées le 5 mai 1999, par. 13.6, <https://juris.ohchr.org/casedetails/768/en-US>.

sa liberté d'expression pour empêcher un autre groupe d'exercer la sienne, en les contraignant à s'autocensurer ou à se retirer. C'est là que réside le défi.

En tant que parlementaires, il est très facile de légiférer et de créer un environnement trop restrictif qui étouffe la liberté d'expression. Mais, avec une bonne compréhension de la nature et de l'importance de la liberté d'expression, et du rôle qu'elle joue dans notre propre travail, dans l'amélioration de nos capacités à mieux servir et diriger les populations que nous représentons, ce cours prend toute son importance. Je peux vous dire qu'en tant que parlementaire et en tant que femme parlementaire, j'ai personnellement subi une immense quantité d'abus en ligne. Et quand je parle d'immense, c'est au-delà de l'imaginable. Il arrive parfois que l'on se demande "pourquoi suis-je encore en ligne ?" Je sais que bon nombre de mes collègues à travers le monde choisissent de s'autocensurer et de ne plus être présents en ligne à cause de la quantité d'abus en ligne dirigés contre les femmes en politique. Cependant, lorsque j'ai commencé à dénoncer cela, beaucoup de gens m'ont dit : "attendez, parce que vous êtes parlementaire, vous devez accepter les critiques". Et voici ce que je réponds : il y a une différence entre critique et abus. Critiquez-moi pour mon travail, critiquez-moi sur les questions soulevées, critiquez-moi sur l'agenda. Mais lorsque vous passez de l'agenda à mon genre, ce n'est plus une critique. Et je crois que cela ne devrait pas être accepté au titre de la liberté d'expression. C'est là toute la difficulté.

Où tracer la ligne ? Qu'est-ce qui est acceptable en tant que liberté d'expression et qu'est-ce qui ne l'est pas ? De plus, dans le monde actuel, il y a des défis liés au contexte et à l'interprétation du langage, ainsi qu'aux cultures. Ainsi, quelqu'un peut m'écrire ou me dire quelque chose en Kiswahili, et lorsque cela est traduit en anglais, c'est peut-être acceptable en tant que liberté d'expression. Mais le contexte, la manière dont cela a été présenté dans la langue et la culture swahili, c'est un abus. Je pense donc que ce cours est très important, et je recommande vivement à tous les parlementaires du monde entier d'y participer, car dans le monde où nous vivons, la liberté d'expression est primordiale. C'est le seul moyen d'obtenir des retours sur les programmes de développement que nous mettons en place, sur le travail que nous faisons et sur les besoins des communautés que nous dirigeons.

Alors, comment pourrions-nous mieux servir si les communautés ne peuvent pas s'exprimer ? Mais tout revient à la question de savoir ce qu'est la liberté d'expression, ce qui est acceptable dans le cadre de la liberté d'expression et ce qui ne l'est pas. La partie de ce qui ne l'est pas concerne alors comment légiférer pour garantir un environnement propice à l'utilisation de la liberté d'expression pour tous. Une fois de plus, je suis Neema Lugangira, membre du Parlement de Tanzanie, et je félicite vivement l'UNESCO et l'UIP d'avoir initié ce cours sur la liberté d'expression pour les parlementaires. Merci.

Activité 9 : Lecture

Temps estimé de lecture : 6 minutes

La relation entre les parlementaires et les fonctionnaires ainsi que le personnel parlementaire.



Les parlementaires interagissent avec des fonctionnaires dans divers rôles, allant des agents travaillant pour le parlement aux hauts fonctionnaires qui peuvent être convoqués devant celui-ci pour fournir des informations ou des preuves, sans oublier les lanceurs d'alerte qui divulguent des informations aux parlementaires. Bien que ces relations soient, dans l'ensemble, beaucoup plus simples que celles avec les médias, il y a néanmoins des considérations importantes à garder à l'esprit.

Tout d'abord, bien que cela ne soit parfois pas pleinement respecté, les fonctions principales des fonctionnaires sont censées être au service du public dans son ensemble (ce qui explique pourquoi nous les appelons souvent « fonctionnaires »). Bien qu'ils servent également le gouvernement en place, ils doivent éviter d'agir de manière politiquement partisane. Les frontières entre l'activité professionnelle et l'activité partisane peuvent devenir floues, surtout pour les observateurs extérieurs, car le parti au pouvoir (quelle que soit sa définition dans un système politique particulier) dirige l'exécutif, ce qui implique, entre autres, la définition des priorités et des politiques (sous réserve, bien sûr, du pouvoir du parlement d'approuver le budget et les lois) et, au moins au niveau supérieur, la supervision de la gestion de l'exécutif.

Les fonctionnaires sont censés fournir des conseils indépendants au gouvernement et mettre en œuvre les décisions gouvernementales tout en évitant toute activité politique lorsqu'ils agissent en tant que fonctionnaires. Ils doivent, par exemple, éviter les distorsions de la vérité lorsqu'ils communiquent publiquement (ou, d'ailleurs, en interne) et ne pas permettre que des ressources publiques soient utilisées à des fins partisans. Ainsi, la publicité pour les services gouvernementaux ne doit jamais contenir de symboles ou de références partisans (c'est-à-dire qu'il doit être clair qu'il s'agit d'un service gouvernemental, et non d'un service fourni par un parti particulier). Les fonctionnaires peuvent néanmoins participer à la vie politique en tant qu'individus privés, sous réserve de certaines contraintes qui deviennent généralement plus lourdes à mesure que le rang du fonctionnaire augmente.

Bien que cela soit toujours le cas, la situation devient particulièrement sensible en période électorale. Il est préférable dans ce contexte que le gouvernement ne se consacre qu'aux fonctions courantes indispensables durant la période électorale ou lors de la période électorale la plus délicate, connue sous le nom de « mode intérimaire », plusieurs pays ayant développé des conventions sur la manière dont les gouvernements devraient agir durant ces périodes²⁸². Au Pakistan, pour éviter tout abus de pouvoir de la part du parti sortant, le contrôle de l'exécutif est confié à un gouvernement intérimaire, dont le rôle est encadré par la législation.²⁸³

Deuxièmement, il y a la question de la confidentialité des informations qui peuvent être partagées entre les parlementaires et les fonctionnaires. Dans de nombreux pays, le personnel engagé par les parlementaires est tenu à une stricte obligation de confidentialité, qui s'étend à toutes les informations reçues au cours de leur emploi et qui ne doivent pas être divulguées par la loi. Certaines informations – comme les informations privées ou celles couvertes par le privilège parlementaire – demeurent confidentielles indéfiniment, tandis que d'autres informations, par exemple relatives à des questions d'emploi général, peuvent être confidentielles pendant une période plus courte, comme cinq ans.²⁸⁴

Dans les pays où les bureaux des parlementaires sont couverts par la loi sur l'accès à l'information, cette dernière peut prévaloir sur ces règles et imposer son propre régime en matière de confidentialité des informations. Les lois sur l'accès à l'information intègrent généralement des régimes développés d'exceptions à la présomption en faveur de la transparence qu'elles instaurent, et seules les informations relevant de ce régime d'exceptions peuvent être refusées si une personne en fait la demande. Comme indiqué précédemment, une meilleure pratique dans ce domaine est que les exceptions s'appliquent uniquement lorsque la divulgation de l'information pose un risque concret de préjudice à un intérêt protégé, tel que la vie privée ou la sécurité nationale.

Il existe également des interdictions fréquentes concernant l'utilisation par les fonctionnaires, y compris le personnel des parlementaires, des informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions à des fins de lobbying. Une façon de faire respecter cette règle est d'imposer une période d'interdiction (par exemple d'un ou deux ans) durant laquelle il leur est interdit de participer à

²⁸² Voir, par exemple, Gouvernement australien, Département du Premier ministre et du Cabinet, *Guidance on Caretaker Conventions* : 2021, (anglais), <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/resource/download/guidance-caretaker-conventions-2021.pdf>.

²⁸³ Voir le chapitre XIV de la loi électorale de 2017, (anglais) <https://pakistancode.gov.pk/pdf/files/administratorf21c97fb85cfdc593f840a4c008caa45.pdf>.

²⁸⁴ C'est le cas au Canada, par exemple. Voir le Document d'information : Confidentialité et conflits d'intérêts, p. 3, (anglais) <http://www.ourcommons.ca/content/boie/pdf/Backgrounder-26-02-2014-E.pdf>.

des activités de lobbying après avoir quitté leur poste. Il est également courant que les fonctionnaires soient soumis à des interdictions d'utiliser, pour obtenir des avantages personnels, des informations non publiques acquises dans le cadre de leur travail.

Un autre aspect de cette question est la fourniture d'informations par des fonctionnaires du gouvernement aux parlementaires. Dans de nombreux pays, le parlement peut convoquer toute personne pour témoigner devant lui ou devant l'une de ses commissions. Selon l'approche de Westminster, les ministres sont responsables devant le parlement de toutes leurs actions. Dans le cadre de cette responsabilité, les ministres font souvent appel à des fonctionnaires bien informés sur un sujet particulier pour fournir des informations ou des éléments de preuve au parlement. Cependant, dans cette capacité, le fonctionnaire se présente non pas en tant que citoyen indépendant, mais en soutien de son ministre, afin de l'aider à remplir ses obligations envers le parlement. Sous réserve, bien entendu, des dispositions légales, un fonctionnaire ne devrait pas, sans autorisation de son ministre, divulguer des informations confidentielles au parlement. De plus, la convention de responsabilité collective du Cabinet, ou des ministres, non seulement permet mais impose aux ministres, sous réserve de la loi, de refuser de divulguer des informations sur le processus délibératif au sein du cabinet à quiconque, y compris au parlement. Les ministres peuvent également avoir accès à d'autres types d'informations confidentielles – par exemple, relatives à la sécurité nationale – qu'ils sont autorisés à refuser de fournir au parlement.

En revanche, dans d'autres systèmes constitutionnels, d'autres règles s'appliquent. Par exemple, aux États-Unis, le Congrès a de très larges pouvoirs pour contraindre la production de preuves et de documents. Comme l'indique un explicatif du cabinet d'avocats Mayer Brown : « En termes simples, le Congrès peut contraindre presque quiconque à produire des documents et des témoignages sous serment à presque tout moment. » Certaines législations accordent également des droits pour demander la préparation de certains types de rapports. Par exemple, en vertu de l'article 502(B)(c) de la Loi sur l'assistance étrangère de 1961, la Chambre des représentants et le Sénat des États-Unis, ainsi que les comités de la Chambre et du Sénat responsables des affaires étrangères, sont chacun autorisés à ordonner au Secrétaire d'État de préparer un rapport dans les 30 jours sur les pratiques en matière de droits humains dans un autre pays, ainsi que sur les mesures prises par les États-Unis pour traiter les préoccupations relatives aux droits humains dans ce pays et sur la question de savoir si l'assistance en matière de sécurité doit se poursuivre à destination de ce pays.²⁸⁵

Certains parlements jouent un rôle spécifique dans la mise à disposition de certains documents au public en vertu des lois sur le droit d'accès à l'information. En vertu de la loi sur l'accès à l'information en Équateur, les autorités publiques sont tenues de classer les documents comme "réservés" lorsque leur publication présenterait un risque clair de préjudice pour certains intérêts.

²⁸⁵ Voir (anglais)

<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf>.

²⁸⁶ Ces autorités sont tenues de transmettre au Médiateur et à l'Assemblée nationale une résolution listant les documents classifiés et les raisons motivant ce classement²⁸⁷. Cependant, l'Assemblée nationale, par un vote à la majorité qualifiée, peut ordonner la déclassification des documents à tout moment, sauf ceux qui ont été classés pour des raisons de sécurité nationale.²⁸⁸

Les parlementaires ont également des obligations de confidentialité. L'une de ces obligations est de ne pas divulguer prématurément les rapports parlementaires. Cependant, ils peuvent être soumis à des obligations de confidentialité plus larges. Bien qu'ils bénéficient d'une immunité qui les protège contre toute responsabilité pour la divulgation d'informations confidentielles provenant de sources externes au parlement, ils peuvent être tenus de préserver la confidentialité de certaines informations parlementaires. Par exemple, lorsqu'une réunion de commission est fermée en raison de la nature sensible des informations discutées, les membres de la commission sont généralement tenus de ne pas divulguer les informations confidentielles abordées pendant cette partie de la réunion. Cette obligation peut découler de la doctrine des privilèges, de règles internes (comme le règlement intérieur) ou de la législation.

Activité 10 : Lecture

Temps estimé de lecture : 5 minutes

Les mesures pour améliorer la liberté d'expression : liste de vérification pour les Parlementaires

Quelles mesures les parlementaires peuvent-ils prendre pour améliorer le respect de la liberté d'expression ?

- ☞ Les parlementaires devraient placer la promotion du respect de la liberté d'expression au-dessus des intérêts partisans ou politiques chaque fois qu'ils entrent en conflit.
 - Les parlementaires devraient s'informer sur les normes générales de liberté d'expression et se familiariser plus spécifiquement avec les questions qui se posent tels que les enjeux politiques ou juridiques dans les comités parlementaires dont ils font partie. Dans ce cadre, ils devraient être conscients du test en trois parties pour les restrictions à la liberté d'expression, qui exige que les restrictions :

²⁸⁶ Loi organique sur la transparence et l'accès à l'information publique, 7 février 2023, article 4(7), disponible en espagnol,

http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhJjoicm8iLCJ1dWlkJoiYzA2NDc3NGYtMzIzMS00MGU5LTkzYTItNzJjMTZlNmExNzk5LnBkZiJ9.

²⁸⁷ *Ibid.*, Article 17(1) et 17(2)(4).

²⁸⁸ *Ibid.*

- soient prévues par la loi ;
- servent à protéger l'un des intérêts reconnus par le droit international ;
- soient nécessaires et proportionnées pour protéger cet intérêt.

☞ Les parlementaires devraient promouvoir la ratification des traités internationaux pertinents en matière de droits de l'homme garantissant la liberté d'expression, tels que le PIDCP et les traités régionaux, puis prendre des mesures pour s'assurer que la législation et la pratique dans leur État soient conformes aux normes de ces traités. Cela peut inclure :

- Participer aux mécanismes prévus par les traités pour promouvoir le respect de ceux-ci.
- Adopter une législation pertinente pour intégrer les normes des traités dans la législation nationale.

☞ Les parlementaires devraient passer en revue leurs cadres juridiques pour s'assurer de leur conformité aux normes internationales concernant la liberté d'expression, y compris les lacunes dans le cadre positif et la législation excessivement restrictive. À la suite d'une telle révision, ils devraient prendre des mesures pour garantir que le cadre soit modifié, si nécessaire, afin de le rendre plus conforme aux normes internationales, en tenant compte des points suivants :

- Une attention particulière devrait être accordée pour s'assurer que la législation proposée ne porte pas atteinte au droit à la liberté d'expression.
- Bien qu'il soit essentiel pour les États de protéger la sécurité nationale et de lutter contre le terrorisme, cela ne justifie pas des restrictions excessivement larges ou vagues sur la liberté d'expression ou des restrictions qui ne sont pas nécessaires dans toutes les circonstances.
- Lors de l'adoption de lois affectant la liberté d'expression, il convient de veiller à ce que le champ d'application des règlements (législation secondaire) en vertu de la loi ne donne pas trop de pouvoir discrétionnaire au gouvernement pour restreindre la liberté d'expression.

☞ Les parlementaires devraient tirer pleinement parti de leurs divers pouvoirs pour promouvoir la mise en œuvre effective de la législation qui soutient la liberté d'expression, ce qui devrait inclure :

- Des efforts généraux pour assurer la mise en œuvre.
- Des efforts spécifiques pour garantir que les organismes de contrôle soient indépendants et correctement financés, et qu'il existe un examen efficace du travail de ces organismes, y compris de toute recommandation qu'ils pourraient formuler pour améliorer les systèmes dont ils sont responsables.

- ☞ Les parlementaires devraient être conscients des cas où les lois sont abusées (ou simplement utilisées, dans le cas de lois répressives) pour limiter la liberté d'expression et devraient utiliser leur rôle de leaders sociaux pour dénoncer de tels abus. Ils devraient être particulièrement attentifs à le faire lorsque les victimes de l'abus sont elles-mêmes des parlementaires, indépendamment de leurs affiliations politiques, étant donné l'importance capitale de la liberté d'expression pour les parlementaires.
- ☞ Les parlementaires devraient soutenir les efforts institutionnels pour faire du parlement un leader parmi les autorités publiques en matière de transparence, à la fois en répondant aux demandes d'information et en publiant des informations de manière proactive.
 - Les parlementaires devraient, si ce n'est pas déjà le cas, veiller à ce qu'un code de conduite leur soit applicable, incorporant des règles sur la transparence, ainsi que sur la divulgation d'actifs et de conflits d'intérêts.
 - Les parlementaires doivent veiller à ce que le processus d'adoption de la législation soit transparent et consultatif.
 - Les parlementaires devraient promouvoir la diffusion en direct et le streaming vidéo en ligne des sessions parlementaires, tant plénières que des comités.
- ☞ Les parlementaires devraient s'assurer qu'ils comprennent, en détail, les droits et devoirs qui leur incombent grâce à l'immunité parlementaire.
- ☞ Les parlementaires devraient être conscients de l'impact que leurs déclarations peuvent avoir et faire attention à ne pas abuser de leurs droits à la liberté d'expression, par exemple en faisant des déclarations qui pourraient promouvoir la discrimination ou nuire à des individus.
 - Les parlementaires doivent également tirer parti de leurs fonctions de leadership pour surmonter, de manière appropriée, les obstacles sociaux qui entravent un débat ouvert sur des questions d'importance publique.
 - Les parlementaires devraient dénoncer les cas où les parlements limitent indûment la liberté d'expression, en particulier celle des parlementaires.
- ☞ Les parlementaires devraient également chercher à améliorer, si nécessaire, les systèmes relatifs à l'immunité parlementaire dans leurs pays. Cela pourrait impliquer :
 - ☞
 - Chercher à remédier à toute limitation concernant la protection contre les poursuites légales pour des déclarations faites dans le cadre des procédures parlementaires.
 - Envisager de mettre en place des systèmes appropriés qui offrent aux individus qui ont été lésés par des déclarations faites au parlement un certain recours, tel qu'un droit de réponse.

- Établir des garanties procédurales appropriées et, en particulier, des droits à une procédure régulière, y compris un droit d'appel, avant que le parlement puisse imposer des sanctions pour des questions liées à la parole.
 - Établir des mécanismes adéquats et des garanties procédurales appropriées dans les pays où l'autorisation du parlement est requise avant qu'une action criminelle contre ses membres puisse être engagée.
-
- ☞ Les parlementaires devraient participer et soutenir le travail des organismes internationaux de droits humains, y compris le Comité de l'UIP sur les droits de l'homme des parlementaires.
 - ☞ Les parlementaires devraient promouvoir les meilleures pratiques au sein de leurs parlements en ce qui concerne l'accès des médias par le biais de systèmes d'accréditation appropriés, ainsi que des espaces d'accès physique adéquats et des installations de soutien.
 - ☞ Les parlementaires devraient s'efforcer de favoriser des relations positives avec les médias et/ou les journalistes concernés, en reconnaissant l'impact positif important que les médias peuvent avoir pour les aider à remplir leurs responsabilités, que ce soit en matière de représentation des électeurs, d'adoption de bonnes législations ou de supervision du gouvernement. Ils devraient également s'informer sur les moyens les plus efficaces de tirer parti des réseaux sociaux pour communiquer directement avec leurs électeurs.
 - ☞ Les parlementaires devraient s'informer sur l'étendue de leurs droits d'accès à des informations autrement confidentielles, si nécessaire par le biais de procédures à huis clos, et tirer parti de ces droits. Ils devraient également s'informer sur leurs propres obligations de confidentialité et les respecter.
 - ☞ Les parlementaires devraient examiner et, si nécessaire, modifier les règles juridiques régissant la relation entre les parlementaires, les partis et le mandat parlementaire. En particulier, lorsque la perte automatique du mandat est déclenchée par certaines actions, comme le départ d'un parti, l'adéquation de cette mesure devrait être examinée et, si nécessaire, la loi devrait être amendée.

Activité 11: Liste des ressources de lectures complémentaires

Lectures supplémentaires suggérées :

- Franklin De Vrieze et Victoria Hasson, *Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in*

democracy assistance (2017, Fondation Westminster pour la démocratie), (anglais)
<https://www.wfd.org/what-we-do/resources/comparative-study-post-legislative-scrutiny>.

- Franklin De Vrieze et Maria Mousmouti, *Parliamentary Innovation through Post-Legislative Scrutiny: Manual for Parliaments* (juillet 2023, 2017, Fondation Westminster pour la démocratie), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/parliamentary-innovation-through-post-legislative-scrutiny>.
- *Parlements et droits humains – outil d'auto-évaluation* (2023, Union interparlementaire), pp. 24, 26-27, <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/outils/2023-10/parlements-et-droits-humains-outil-dauto-evaluation>
- *Droits de l'homme: guide à l'usage des parlementaires* (2005, Union interparlementaire et Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme), <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2016-07/droits-de-lhomme-guide-lusage-des-parlementaires>
- *Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l'homme et à son Examen périodique universel*, Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 17 mai 2018, <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F38%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>.
- *Social media guide for parliaments and parliamentarians* (2021, Union Inter-Parlementaire), <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2021-02/social-media-guidelines>.
- Alice Donald et Anne-Katrin Speck, *Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe : Manuel à l'usage des parlementaires* (2018, Conseil de l'Europe), pp. 48-54, <https://pace.coe.int/fr/pages/jur-handbook>
- Brian Chang et Graeme Ramshaw, *Strengthening parliamentary capacity for the protection and realisation of human rights* (2017, Fondation Westminster pour la démocratie), (anglais) <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-05/research-wfd-strengthening-parliamentary-capacity-for-the-protection-and-realisation-of-human-rights-synthesis-report.pdf>.
- Kirsten Roberts Lyer, *Effective Human Rights Engagement for Parliamentary Bodies: A Toolkit* (2022, International IDEA), (anglais) <https://www.idea.int/publications/catalogue/effective-human-rights-engagement-parliamentary-bodies-toolkit>.
- John K. Johnson, *The Role of Parliament in Government*, 2005, (anglais) <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/322091468174864214/the-role-of-parliament-in-government>.
- Toby Mendel, *Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance* (2005, Banque Mondiale), (anglais) <http://documents.worldbank.org/curated/en/704531468139797130/Parliament-and-access-to-information-working-for-transparent-governance>.
- *Guiding Principles of Democratic Lawmaking and Better Laws* (2024, Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme), (anglais) <https://www.osce.org/odihr/561715>.

Activité 11: Questionnaire