Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12703
07 septembre 2011

Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteure: Mme Marie-Louise BEMELMANS-VIDEC, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La liberté d'expression, garante du pluralisme politique et de l'indépendance des élus dans l'exercice de leurs fonctions, est protégée par une immunité contre les poursuites à l'encontre des parlementaires du fait des opinions qu'ils expriment. Cette liberté devrait néanmoins être exercée dans le respect d'autres droits et libertés fondamentales, dont la protection de la vie privée.

En effet, à l'occasion de débats de l'Assemblée parlementaire, des allégations non véridiques, dépourvues de fondement pourraient porter gravement atteinte à l'honneur et à la réputation d'une personne, qu'elle soit ou non membre de l'Assemblée.

La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles propose de modifier les dispositions de l'article 21 du Règlement de l'Assemblée («Discipline») de manière qu'elles visent aussi les atteintes à la réputation et à l'honneur d'une personne à travers le droit au respect de sa vie privée, ainsi que d'ajouter une disposition spécifique sur la discipline dans les articles sur la procédure en commission. Elle propose également d'instaurer une nouvelle procédure permettant à toute personne directement concernée par une déclaration d'exprimer par un droit de réponse son désaccord avec celle-ci.

1. Renvoi en commission: Doc. 12059, Renvoi 3642 du 29 janvier 2010.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par Mme Bemelmans-Videc, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Etendue et valeur de la liberté d'expression politique au sein de l'Assemblée parlementaire 5
3. Dispositif interne par lequel l'Assemblée parlementaire s'efforce de préserver des normes de conduite 6
4. Actions possibles pour les personnes qui affirment être lésées 11
5. Conclusions 13

A. Projet de résolution [2]

1. La liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, est un droit fondamental et l'un des piliers de la société démocratique auquel l'Assemblée parlementaire a rappelé à de très nombreuses occasions son profond attachement. La liberté du débat public et le droit de communiquer et de publier librement constituent la pierre angulaire de la démocratie en ce qu'ils garantissent le pluralisme de l'expression politique.

2. La liberté d'expression «précieuse pour chacun et tout particulièrement pour un élu du peuple» comme l'a considéré la Cour européenne des droits de l'homme, est nécessaire à l'accomplissement par les parlementaires de leurs fonctions et constitue une condition sine qua non de leur indépendance. Toutefois, l'immunité qui est attachée à la liberté des parlementaires dans l'expression de leurs opinions et de leur vote ne devrait pas être détournée de sa finalité première qui est la protection de la liberté de débat dans l'intérêt public.

3. Cette liberté devrait être exercée avec une certaine responsabilité eu égard à un autre droit fondamental, également garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir le droit au respect de la vie privée. Dès lors, il conviendrait de ménager un juste équilibre entre la liberté d'expression au sein de l'Assemblée et la protection de la réputation et de l'honneur des personnes. En effet, les déclarations totalement dépourvues de fondement et hors contexte du débat ne contribuent pas au dialogue constructif dans lequel les membres de l'Assemblée sont engagés.

4. Or, certaines allégations sérieuses mettant en cause des membres de l'Assemblée ou des personnes non membres de l'Assemblée ont été récemment formulées par des membres de l'Assemblée. Les personnes mises en cause ont considéré que ces allégations portaient atteinte à leur honneur et à leur réputation.

5. Le Règlement de l'Assemblée comporte des dispositions relatives à la discipline des membres pendant les séances plénières, qui dotent le Président de l'Assemblée de certaines compétences afin de garantir le bon déroulement des débats. L'Assemblée constate, cependant, que les dispositions actuelles méritent d'être complétées afin qu'il soit possible, en cas de besoin, de prévenir de manière efficace les attaques à l'honneur et la réputation des personnes pouvant survenir en séance plénière de l'Assemblée ou lors d'une réunion de commission.

6. Par ailleurs, l'Assemblée considère qu'il est nécessaire de prévoir un mécanisme permettant à une personne qui estime sa réputation ou son honneur lésé par des propos formulés au cours d'un débat à l'Assemblée, d'avoir un droit de réponse, sous certaines conditions.

7. En conséquence, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

7.1. à l'article 21.6, après les mots «Les paroles qui constituent un affront à la dignité humaine», ajouter les mots «, portent atteinte au droit au respect de la vie privée ou sont»;

7.2. modifier l'article 45.6 comme suit:

«Le président ouvre, suspend et lève les réunions et dirige les débats de la commission. Il peut prendre part aux débats de la commission. Il ne participe pas aux votes, sauf en cas d'égalité des voix. Il assure l'observation du Règlement et maintient l'ordre».

2. . Projet de résolution adopté par la commission le 21 juin 2011.

8. En outre, l'Assemblée décide de compléter les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée, en instaurant un droit de réponse en cas d'atteinte au droit au respect de la vie privée:

«vii. Protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes (article 21.6 du Règlement) – droit de réponse

1. Tout membre de l'Assemblée directement nommé ou évoqué qui considère que sa réputation est entachée par une déclaration faite au cours d'un débat par un autre membre, peut demander au Président de l'Assemblée de prendre la parole à la fin du débat pour une durée n'excédant pas deux minutes. Le Président peut donner à cette demande la suite qui lui semble opportune. Il peut demander à l'auteur de la déclaration de s'expliquer.

2. Toute personne directement nommée ou évoquée qui considère que sa réputation est entachée par une déclaration faite au cours d'un débat par un membre de l'Assemblée, peut demander par écrit au Président de l'Assemblée qu'une réponse appropriée soit inscrite au compte rendu.

3. La demande écrite doit être motivée et se référer à la déclaration contestée qui figure au compte rendu et ne peut contenir de langage vexatoire ou offensant; elle doit être adressée dans un délai de trois mois à compter de la date de la séance au cours de laquelle a été prononcée la déclaration contestée.

4. Le Président examine la demande et décide:

soit d'inscrire au compte rendu une note relative à la déclaration contestée sur le modèle suivant: «Par un courrier du [date], [nom de la personne] conteste l'affirmation/la déclaration figurant au présent compte rendu, au motif que […]»;

soit de ne pas inscrire de note.

5. Cette disposition n'est pas applicable si les paroles prononcées ont été rayées du compte rendu en vertu de l'article 21.6».

9. Les présentes modifications au Règlement entreront en vigueur à l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée de 2012.

B. Exposé des motifs par Mme Bemelmans-Videc, rapporteur

1. Introduction

1. A la séance plénière du 24 juin 2009, lors du débat sur «La situation des droits de l'homme en Europe: la nécessité d'éradiquer l'impunité», Mme Ganira Pashayeva, membre de l'Assemblée parlementaire, a fait référence à un livre intitulé *"Revival of our Souls"*, qu'aurait écrit M. Zori Balayan, et a présenté certaines citations relatives à la participation supposée de l'auteur à un massacre perpétré contre des Azerbaïdjanais [3].

2. Dans une proposition de résolution [4], M. Davit Harutyunyan et plusieurs de ses collègues ont réagi en déclarant que M. Balayan n'avait pas écrit ce livre, et que les citations concernées étaient donc une diffamation d'autant plus grave qu'elle s'accompagnait d'accusations de meurtres prétendument commis par M. Balayan. Ils demandaient à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de proposer des amendements au Règlement afin d'offrir une protection contre la diffusion d'informations fausses et diffamatoires et de protéger les droits et la réputation des personnes offensées, indépendamment du fait qu'elles soient ou non membres de l'Assemblée. Cette proposition de résolution a été renvoyée le 29 janvier 2010 à la commission du Règlement pour rapport.

3. Le présent rapport examine le cadre que définit actuellement le Règlement de l'Assemblée pour la protection de l'honneur et de la réputation des personnes, notamment si la formulation actuelle des articles 21 et 34 permet une réaction appropriée à des atteintes à la réputation et à l'honneur d'une personne, et formule des propositions visant à améliorer les mécanismes préventifs et les sanctions en cas de telles atteintes.

2. Etendue et valeur de la liberté d'expression politique au sein de l'Assemblée parlementaire

4. L'Assemblée parlementaire a été créée pour offrir une plate-forme permettant aux citoyens européens de communiquer par le biais de leurs représentants légitimement élus. Elle est un forum au sein duquel des questions d'actualité, souvent sensibles, sont examinées sous divers angles. Elle réunit non seulement différentes forces politiques, mais aussi des délégations nationales d'Etats qui ont été impliqués dans des conflits armés. La liberté d'expression est un principe protégé par la Constitution de la plupart des Etats européens et elle ne devrait pas être entravée ou limitée, surtout quand elle est exercée par des représentants élus. C'est pourquoi il importe de disposer de règles efficaces qui, d'une part, garantissent le bon déroulement des travaux au sein de cette assemblée d'élus et, d'autre part, soient dissuasives pour les personnes qui abusent de droits et de privilèges parlementaires comme la liberté d'expression.

5. La vie politique dans les pays européens est émaillée d'épisodes où des déclarations dures ou des allégations accusant des personnalités d'activités criminelles, prononcées dans le cadre d'un débat parlementaire, ont incité à mener des enquêtes qui ont finalement permis de démanteler des réseaux criminels ou de révéler des manquements des institutions. Inversement, d'autres déclarations, rapidement diffusées par les médias, ont ruiné des réputations ou des carrières politiques et ont eu un impact catastrophique sur la vie privée des intéressés. Par conséquent, la liberté d'expression doit s'exercer dans l'intérêt public, mais aussi dans le strict respect des obligations et des responsabilités qu'implique cette liberté.

6. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour») a confirmé à plusieurs reprises le rôle primordial que jouent, dans une société démocratique, des partis politiques qui jouissent des libertés et des droits protégés par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, ci-après «la Convention»), ainsi que leur mission essentielle pour garantir le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. Il n'y a pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou idées reçues avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent [5]. En échange, les politiciens sont invités à faire preuve de plus de tolérance et d'ouverture d'esprit face aux critiques [6].

7. Cela étant, les personnes qui participent à un débat public sur une question d'intérêt général sont également tenues de ne pas franchir certaines limites.

---

3. . Voir le document AS (2009) CR 22, compte rendu de la 22e séance de l'Assemblée.
4. . Voir le Doc. 12059 de l'Assemblée.
5. . Handyside c. Royaume-Uni, arrêt du 7 décembre 1976, Série A no 24, p. 23, paragraphe 49, et Jersild c. Danemark, arrêt du 23 septembre 1994, Série A no 298, p. 26, paragraphe 37.
6. . Lingens c. Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, Série A no 103, p. 26, paragraphe 42.

8. Le droit à la liberté d'expression est limité, voire ne s'applique pas, quand les propos s'apparentent à un discours de haine [7]; ce dernier constitue d'ailleurs une infraction pénale dans la plupart des pays européens. Il n'existe certes pas de définition universellement reconnue du discours de haine, mais il peut être identifié à l'aide de plusieurs critères [8] tels que l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination. Certaines attaques à l'encontre d'un groupe ou d'une population peuvent être qualifiées de xénophobes ou de racistes même si elles ne contiennent aucun appel explicite à la violence [9]. En règle générale, la plupart des législations nationales prévoient la possibilité d'interdire ou de dissoudre un parti politique pour incitation à la haine et à la violence envers une personne ou un groupe de personnes au motif de leur race, leur origine, etc.

9. La Cour accorde une grande attention à la protection de la réputation et de l'honneur, envisagée comme un aspect du droit au respect de la vie privée, qui bénéficie par conséquent de la protection de l'article 8 de la Convention [10]. Dès lors, la diffamation et l'insulte peuvent être considérées comme des motifs autorisant une restriction de la liberté d'expression protégée par l'article 10.

10. S'agissant de l'insulte ou de la diffamation, il n'existe pas non plus de définition commune [11]. D'une manière générale, la diffamation peut être une affirmation présentée par écrit ou sous une autre forme, par exemple oralement ou par des gestes. Pour être considérée comme diffamatoire, l'affirmation doit être publique, porter atteinte à la réputation d'une personne [12] et être fausse [13]. Contrairement à la diffamation, une insulte n'implique pas allégation d'un fait spécifique. L'exigence de véracité ne signifie pas que toute déclaration non fondée sur des faits doit être sanctionnée. Il a été jugé que l'obligation de prouver la véracité d'un jugement de valeur est contraire à l'article 10 de la Convention. Toutefois, même lorsqu'une déclaration équivaut à un jugement de valeur, elle doit s'appuyer sur une base factuelle suffisante, faute de quoi elle sera jugée excessive.

11. Ces restrictions ont cependant une connotation différente dans le contexte d'un organe parlementaire, et plus particulièrement dans celui de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui réunit des délégations de 47 pays. En effet, le caractère acceptable des déclarations, les limites de ces dernières et la sensibilité à l'égard de certains sujets ou expressions sont profondément enracinés dans le contexte politique et historique et varient d'un pays à l'autre. De plus, le contenu d'une déclaration ne peut être examiné sans tenir compte du contexte dans lequel se déroule un débat.

12. Dès lors, quand elle examine la possibilité d'ajouter au Règlement des mesures complémentaires visant à renforcer la protection de la réputation et de l'honneur des personnes, la commission du Règlement doit veiller à n'imposer aucune restriction inutile de la liberté d'expression.

3. Dispositif interne par lequel l'Assemblée parlementaire s'efforce de préserver des normes de conduite

13. Si une déclaration d'un membre de l'Assemblée doit être mise en cause, il est tout à fait justifié qu'en raison du statut particulier du membre et des intérêts politiques qui sont éventuellement en jeu, le Président de l'Assemblée soit le premier à intervenir. Les mesures dont dispose le Président pour réagir immédiatement aux déclarations ou expressions (ou à tout autre comportement) susceptibles de nuire au bon déroulement des débats sont énoncées à l'article 21 du Règlement sur la discipline. La commission du Règlement doit donc examiner si les dispositions qui réglementent déjà la discipline pendant les séances de l'Assemblée sont suffisantes ou si elles doivent être renforcées. Elle doit également examiner la question de la discipline pendant les réunions de commissions et la possibilité de doter les présidents des commissions des outils nécessaires pour assurer le bon déroulement de leur travaux.

---

7. . Voir, par exemple, Remer c. Allemagne, Décision du 6 septembre 1995.
8. . Rapport du Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV) sur le discours de haine (document GT-DH-DEV_A(2006)008). Voir également la Recommandation no R (97) 20 du Comité des Ministres sur le «discours de haine».
9. . Voir Féret c. Belgique, requête no 15615/07, où la Cour n'a pas constaté de violation de l'article 10 (Liberté d'expression) de la Convention en relation avec la condamnation du requérant, président du parti politique «Front national», pour incitation publique à la discrimination ou à la haine, à la suite de plaintes concernant des tracts distribués par ce parti pendant les campagnes électorales.
10. . Sanchez Cardenas c. Norvège, requête no 12148/03, arrêt du 4 octobre 2007, paragraphe 38.
11. . Une étude de la législation des Etats membres en matière de diffamation figure dans le rapport de l'Assemblée «Vers une dépénalisation de la diffamation» (Doc. 11305).
12. . Opinion concordante du juge Loucaides, Lindon c. France.
13. . Résolution 1577 (2007) de l'Assemblée «Vers une dépénalisation de la diffamation».

3.1. Mesures immédiates

14. Le Règlement de l'Assemblée prévoit plusieurs mesures visant à garantir le bon déroulement des travaux.

15. L'article 21 sur la discipline dispose ce qui suit:

«21.1. Le Président rappelle à l'ordre tout membre de l'Assemblée qui trouble la séance.

21.2. En cas de récidive, le Président le rappelle de nouveau à l'ordre avec inscription au compte rendu des débats.

21.3. En cas de nouvelle récidive, le Président lui retire la parole ou peut l'exclure de la salle pour le reste de la séance.

21.4. Dans les cas les plus graves, le Président peut proposer à l'Assemblée de prononcer la censure, qui comporte de droit l'exclusion immédiate de la salle et l'interdiction d'y paraître pendant un délai de deux à cinq jours de séance. Le membre contre qui cette mesure disciplinaire est demandée a droit à la parole pour une durée maximale de deux minutes avant que l'Assemblée ne décide.

21.5. La censure est prononcée sans débat.

21.6. Les paroles qui constituent un affront à la dignité humaine ou susceptibles de nuire au bon déroulement des débats sont interdites. Le Président peut faire supprimer ces paroles du compte rendu des débats. Il peut agir de même en ce qui concerne les interventions de membres qui n'ont pas obtenu préalablement la parole. Le compte rendu de la séance mentionne cette décision.»

16. En outre, l'article 34 sur le droit à la parole autorise le Président à rappeler à l'ordre un orateur qui s'écarte du sujet en discussion. Le Président peut lui retirer la parole pendant le reste du débat s'il doit le rappeler une troisième fois à la question dans une discussion sur un même point [14].

17. Voici quelques exemples du recours par le Président à de telles mesures en diverses circonstances:

– En 1968, pendant le débat sur la situation en Grèce, un membre a évoqué les mauvais traitements infligés par des policiers grecs en citant leur nom. Le Président a rappelé le membre à l'ordre en le priant de ne pas aborder des éléments en cours d'examen par la justice, étant donné que ces affaires étaient pendantes devant la Commission européenne des droits de l'homme [15].

– En 1977, dans le débat sur la Convention européenne pour la répression du terrorisme, un membre a protesté contre des allégations du représentant de l'Etat d'Israël qui, en évoquant l'affaire Abou Daoud, reprochait à la France de ne pas respecter le droit international et, ce faisant, d'encourager le terrorisme. Un membre de la délégation française a déclaré que ces accusations étaient contraires à la disposition du Règlement qui interdit les propos qui constituent un affront à la dignité des personnes [16], et a demandé au Président de faire supprimer ces paroles du compte rendu des débats. Le Président a estimé que ces accusations visaient des politiques du gouvernement et non des personnes, et a décidé de ne pas les faire supprimer [17].

– En 1986, au cours du débat sur l'utilisation d'embryons et fœtus humains à des fins diagnostiques, thérapeutiques, scientifiques, industrielles et commerciales, le Président a rappelé à l'ordre un membre qui avait commenté l'attitude de certains de ses collègues, en lui rappelant qu'il ne pouvait prendre la parole simplement pour critiquer l'attitude d'autres membres de l'Assemblée [18].

– En 2006, au cours du débat sur la politique de reconduite des personnes dont la demande d'asile avait été rejetée aux Pays-Bas, un orateur qui accusait l'Azerbaïdjan a été interrompu par le Président, qui l'a prié de ne pas s'écarter du thème des débats [19].

– En 2011, pendant le débat sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Président a rappelé à l'ordre deux membres qui reprochaient au rapporteur son manque d'impartialité dans son engagement politique en faveur des Chypriotes grecs [20].

---

14. . «34.4. Si un orateur s'écarte du sujet, le Président l'y rappelle. Si un orateur a été deux fois rappelé à la question dans une même discussion, le Président peut, la troisième fois, lui retirer la parole pendant le reste du débat.»
15. . Compte rendu de la 15e séance, 30 janvier 1968.
16. . Actuel article 21.6.
17. . Compte rendu de la 23e séance, 26 janvier 1977.
18. . Compte rendu de la 18e séance, 24 septembre 1986.
19. . Compte rendu de la 7e séance, 26 janvier 2006.
20. . Compte rendu de la 6e séance, 26 janvier 2011 (document AS (2011) CR 06).

18. Il existe des mesures immédiates comparables dans la plupart des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe, où le Président peut demander à un membre de s'asseoir, interrompre une intervention, refuser la parole ou exclure temporairement un membre de la salle des séances.

19. Certains parlements prévoient dans leur règlement une disposition ou un article spécifiques énonçant la conduite à tenir en cas de langage offensant, méprisant ou insultant, ou de troubles graves, avec des mesures comparables. Certains systèmes prévoient qu'un membre rappelé à l'ordre puisse s'expliquer à la fin de la séance plénière [21].

20. Le rapporteur note que, contrairement au Parlement européen [22], l'Assemblée parlementaire n'a pas accumulé, au fil de ses nombreuses années d'existence, des perturbations significatives et répétitives des débats.

21. Par ailleurs, des affirmations litigieuses pourraient être également formulées par écrit dans des documents officiels de l'Assemblée. Dans une déclaration écrite déposée lors de la partie de session de janvier 2010 [23], les signataires dénonçaient «les déclarations ambiguës» faites par le doyen d'âge de l'Assemblée «au sujet des Juifs». Dans une déclaration écrite déposée lors de la partie de session d'avril 2011 [24], les signataires mettaient en cause des membres du Parlement moldave dont l'opposition à un projet de loi contre la discrimination s'était exprimée «dans un langage empreint d'homophobie et d'intolérance». Certains membres de l'Assemblée ont réagi par le biais d'une autre déclaration écrite [25] en mettant en cause le préjudice que les affirmations «infondées» concernées auraient causé à l'image du Parlement moldave.

22. Conformément à l'article 52 du Règlement, le Président est compétent pour examiner la recevabilité des déclarations écrites à la lumière des conditions énumérées à l'article 52.2 [26]. Il pourrait donc déclarer de telles déclarations écrites irrecevables.

23. Dans sa Résolution 1443 (2005), l'Assemblée relevait qu'il «existe déjà un certain nombre de garanties destinées à éviter que l'Assemblée parlementaire ne serve de forum à des activités contraires aux valeurs du Conseil de l'Europe». De plus, en 2006, l'Assemblée a ajouté un nouveau paragraphe à l'article 6 du Règlement, qui impose désormais que les membres de l'Assemblée parlementaire adhèrent, à titre individuel, aux objectifs et aux principes du Conseil de l'Europe tels que mentionnés dans le Statut (Résolution 1503 (2006))[27].

3.2. Mesures pour la protection du droit au respect de la vie privée

24. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la protection de la réputation et de l'honneur fait partie intégrante du droit au respect de la vie privée, qui n'est pas explicitement mentionné dans le Règlement de l'Assemblée. Ce Règlement mentionne par contre la dignité humaine [28] et la confidentialité.

25. Les exigences de confidentialité impliquent que les membres ne devraient pas divulguer le contenu des discussions à huis clos ni rendre publics les documents qui ont été classés. Si les débats de l'Assemblée parlementaire – et l'ensemble des documents officiels de l'Assemblée s'y rapportant – sont publics [29], il convient de signaler que, d'une manière générale, les réunions des commissions de l'Assemblée ne sont pas publiques, à moins qu'une commission n'en décide autrement [30]. Les membres de l'Assemblée peuvent

---

21. . Article 64.2 du Règlement intérieur du Parlement albanais; article 62 du Règlement de la Chambre des représentants de Belgique.
22. . Le Parlement européen a connu des incidents à répétition qui l'ont contraint à adopter, en 2006, une série d'amendements de son Règlement intérieur pour renforcer les normes de comportement de ses membres et de rendre plus efficaces les sanctions prononcées.
23. . Déclaration écrite no 435, «La négation de l'Holocauste» (Doc. 12138).
24. . Déclaration écrite no 474, «Propos homophobes de parlementaires moldaves et intimidation des défenseurs des droits de l'homme des LGBT» (Doc. 12579).
25. . Déclaration écrite no 480, «Préjudice gratuit apporté à l'image du Parlement moldave» (Doc. 12593).
26. . Article 52.2 du Règlement: «Les déclarations écrites ne peuvent contenir de la propagande à des fins commerciales ou en faveur de personnes ou d'associations dont les idées ou activités sont contraires aux principes du Conseil de l'Europe. D'autre part, elles ne peuvent contenir de propos racistes, xénophobes ou intolérants ni de termes qui constituent un affront à la dignité humaine.»
27. . La sauvegarde des droits et des libertés fondamentales, qui est placée au centre des objectifs du Conseil de l'Europe, compte parmi ces principes fondateurs, entre autres, le respect de la dignité humaine et la manifestation de la tolérance.
28. . Article 21.4.
29. . Article 31.
30. . Article 46.3.

assister aux réunions d'une commission dont ils ne sont pas membres, à l'exception de celles de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres (commission de suivi) et de la sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Les réunions de ces dernières ne sont ouvertes qu'à leurs membres [31]. En outre, les procès-verbaux de réunions de commission ne sont pas rendus publics, et les commissions peuvent également décider que leurs documents soient classés confidentiels ou de diffusion restreinte [32]. L'obligation de confidentialité, voire de secret, s'impose également aux membres de certains parlements nationaux, qui encourent des sanctions en cas de violation de cette obligation [33].

26. Une violation de l'exigence de confidentialité ne porte pas automatiquement atteinte à la réputation et à l'honneur d'une personne. Pour ce faire, les informations révélées doivent, dans une certaine mesure, être dommageables pour l'identité et l'intégrité de la personne [34].

27. Actuellement, le Règlement de l'Assemblée ne réglemente pas l'utilisation d'informations à caractère personnel et ne prévoit aucune sanction pour les atteintes à la réputation qui résulteraient d'un non-respect de la confidentialité.

28. Il convient de souligner que, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation sur la protection des données ne s'applique pas aux travaux parlementaires [35]. Peu de pays prévoient une possibilité de rendre anonymes les données consignées dans les comptes rendus des débats [36]. Les membres de l'Assemblée pourraient être invités à éviter toute diffusion excessive d'informations privées non nécessaires ou pertinentes pour le débat [37]. Certains règlements engagent la responsabilité du président du Parlement, qui doit veiller à ce qu'aucune déclaration publiée dans un compte rendu de séance ne contienne de langage inapproprié. Une démarche similaire pourrait être adoptée à l'Assemblée en empêchant ses membres de porter atteinte au droit à la vie privée et en autorisant le Président de l'Assemblée à protéger la réputation et l'honneur des personnes en faisant, par exemple, retirer les déclarations inappropriées du compte rendu des débats.

29. Il existe quelques critères, développés par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts relatifs à la liberté d'expression, qui pourraient permettre d'évaluer l'existence et le degré de l'atteinte à l'honneur et à la réputation des personnes. Parmi ces critères se trouve en premier lieu la pertinence des propos par rapport au contexte des débats. Par ailleurs, la qualité de la personne visée par les propos est importante. En effet, il a été admis à maintes reprises que les limites à la critique étaient plus larges à l'égard d'un homme politique, agissant en sa qualité de personnage public, que d'un simple particulier «car l'homme politique s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes, notamment, par un adversaire politique» [38]. Il convient ensuite de prendre en compte les termes employés qui, par exemple, ne devraient pas dépasser la limite de la critique politique, ce qui proscrit l'utilisation d'expressions injurieuses ou les attaques personnelles gratuites [39]. A cet égard, il faut également noter que, même si le jugement de valeur formulé envers une personne dans le contexte des débats ne se prête pas à la démonstration de son exactitude, un tel jugement peut se révéler excessif s'il est totalement dépourvu de base factuelle [40]. Lesdits critères pourraient également être transposables à l'appréciation par le Président de la recevabilité d'une déclaration écrite.

---

31. . Article 46.4.
32. . Les documents peuvent être classés comme étant de diffusion restreinte, confidentiels ou secrets, et par conséquent ne pas devenir publics avant 1, 10 ou 30 ans, respectivement, après leur parution. Voir «Dispositions complémentaires relatives aux documents», paragraphe 5.
33. . Article 38 du Règlement de la Chambre des représentants des Pays-Bas; article 67 du Règlement de la Chambre des représentants de Belgique; articles 16 et 99 du Règlement du Congrès des députés espagnol.
34. . A. c. Norvège, requête no 28070/06, paragraphe 64.
35. . Royaume-Uni, Danemark, etc.
36. . Chypre.
37. . Ainsi, dans le rapport de M. Dick Marty sur le traitement inhumain de personnes et le trafic illicite d'organes humains au Kosovo (Doc. 12462), la famille albanaise propriétaire de la maison qui aurait servi de prison où des Serbes capturés auraient ensuite été tués pour prélever leurs organes pendant la guerre du Kosovo est désignée par une simple lettre (la famille K). (Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.)
38. . Pakdemirili c. Turquie, requête no 35839/97.
39. . Ibid., paragraphe 46.
40. . Jerusalem c. Autriche, requête no 26958/95, paragraphe 43.

30. Etant donné ce qui précède, la modification suivante de l'article 21.6 pourrait être envisagée [41]:

*«Les paroles qui constituent un affront à la dignité humaine, **portent atteinte au droit au respect de la vie privée ou sont** susceptibles de nuire au bon déroulement des débats sont interdites. Le Président peut faire supprimer ces paroles du compte rendu des débats. Il peut agir de même en ce qui concerne les interventions de membres qui n'ont pas obtenu préalablement la parole. Le compte rendu de la séance mentionne cette décision.»*

3.3. Mesures disciplinaires

31. La plupart des règlements intérieurs des parlements nationaux prévoient des mesures dissuasives ou disciplinaires allant jusqu'à la possibilité d'exclure de la séance plénière un membre dont le comportement a été particulièrement offensant ou choquant. Il en va de même à l'Assemblée parlementaire.

32. Dans la plupart des pays, il incombe au Président du parlement ou à un membre qui a été personnellement affecté par les propos jugés choquants de saisir l'instance compétente. Un fonctionnaire ou une personne privée (non membre du parlement) n'a généralement aucun recours.

33. Le Président du parlement ou un organe collégial (Bureau/Présidium ou commission dotée d'un mandat spécifique [42] ou commission ad hoc [43]) pourraient enquêter sur les allégations de conduite inconvenante d'un parlementaire. Les décisions prises à l'issue d'une telle procédure sont souvent publiées au journal officiel.

34. La plupart des parlements prévoient une procédure contradictoire qui permet à «l'auteur des faits» de s'expliquer [44]. Certains parlements prévoient une instance d'appel, si la décision de sanctionner le membre concerné n'est pas prise par un organe collégial [45].

35. Les sanctions prévues à l'encontre d'un membre sont la réprimande, la perte de l'indemnité journalière et la suspension du droit de participer à tout ou partie des activités du parlement pendant une période donnée.

36. L'organe compétent est tenu d'enquêter sur toute violation des dispositions du code de déontologie ou du règlement intérieur (ce dernier comporte généralement un chapitre spécifique sur le maintien de la discipline en séance) [46].

37. La procédure définie à l'article 21.4 du Règlement de l'Assemblée permet, par décision collégiale, d'exclure un membre de l'Assemblée pour une durée de deux à cinq jours de séance. L'exclusion est proposée par le Président et immédiatement votée par l'Assemblée après que le membre concerné a disposé de deux minutes pour présenter ses observations. Il convient de noter que cette procédure n'a jamais été utilisée par l'Assemblée parlementaire. Le rapporteur estime toutefois que cette procédure poursuit un double objectif en permettant de sanctionner, le cas échéant, les comportements inadmissibles tout en jouant un important rôle dissuasif.

3.4. Réunions des commissions

38. Le rapporteur constate que diverses mesures sont disponibles dans le cadre des commissions pour éviter toutes conséquences néfastes sur la réputation et l'honneur des personnes en raison de déclarations ou de la divulgation d'informations à caractère personnel pendant une réunion de commission. Les réunions de commissions ne sont pas publiques et l'accès à ces réunions peut être limité aux seuls membres de l'Assemblée (voir le paragraphe 26 ci-dessus).

---

41. . Si l'amendement proposé au paragraphe 42 est adopté, les présidents des commissions seront dotés des mêmes compétences.
42. . Commission d'éthique et de procédure de la Seimas (Lituanie).
43. . L'article 88, «Accusations de conduite inconvenante – commission d'enquête» du Règlement du Sénat italien prévoit la possibilité, pour un membre accusé de conduite inconvenante pendant un débat, de demander la constitution d'une commission spéciale d'enquête.
44. . Article 21.4 du Règlement de l'Assemblée parlementaire; article 15.4 du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale.
45. . D'après l'article 154 du Règlement du Parlement européen, un membre peut contester la décision du Président devant le Bureau.
46. . Albanie (chapitre IX du Règlement intérieur), Ukraine (chapitre 9 du Règlement intérieur).

39. Notons cependant que le Règlement ne fixe pas de normes spécifiques pour le maintien de la discipline pendant les réunions de commissions. Toutefois, étant donné que l'article 45.1 déclare que «sauf dispositions spécifiques, la procédure régissant les travaux de l'Assemblée est applicable aux commissions», l'article 21 sur la discipline en plénière est également applicable aux réunions des commissions.

40. La commission du Règlement trouve utile de mentionner explicitement dans le Règlement que les mesures prévues à l'article 21 peuvent également être appliquées par les président(es) des commissions.

41. Etant donné ce qui précède, la commission propose que l'article 45.6 sur la procédure en commission soit amendé comme suit:

> *«45.6. Le président ouvre, suspend et lève les réunions et dirige les débats de la commission. Il peut prendre part aux débats de la commission. Il ne participe pas aux votes, sauf en cas d'égalité des voix. Il assure l'observation du Règlement et maintient l'ordre.»*

3.5. Actions/sanctions des groupes politiques

42. Les groupes ou partis politiques pourraient aussi exercer une influence sur leurs membres, étant donné qu'ils ont souvent leurs propres règles, y compris en matière de comportement, éventuellement assorties de sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion d'un membre du groupe [47].

4. Actions possibles pour les personnes qui affirment être lésées

43. La possibilité de contestation directe des déclarations faites au cours d'un débat en séance plénière ou lors des réunions des organes de l'Assemblée est limitée, surtout lorsqu'il s'agit d'une personne qui n'est pas membre de l'Assemblée. Par conséquent, l'on pourrait proposer d'ajouter un article qui définirait la procédure permettant à toute personne directement concernée par une déclaration d'exprimer son désaccord avec celle-ci.

4.1. Procédure en diffamation et immunité parlementaire

44. Etant donné les privilèges spécifiques des parlementaires, il est difficile d'engager une action à leur encontre en utilisant les moyens de recours traditionnels, l'idée étant qu'un membre d'un parlement n'a de comptes à rendre que devant le parlement. Toutefois, la possibilité d'intenter une action à l'encontre d'un parlementaire pour diffamation, calomnie ou toute autre atteinte à l'honneur ou à la réputation existe en théorie pour toute personne qui allègue en avoir été victime (membre du parlement, particulier [48] ou personne morale), à condition que les conditions de procédure soient remplies et que l'immunité du parlementaire concerné soit levée par le parlement. La plupart des parlements d'Europe ne prévoient pas la possibilité pour un membre de renoncer à son immunité de sa propre initiative, estimant que cette immunité est octroyée non pas à chaque membre à titre individuel, mais au parlement dans son ensemble considéré comme un organe dont le fonctionnement ne doit pas être entravé [49].

45. Il existe deux catégories d'immunité parlementaire: celle de la «non-responsabilité» face aux actions en justice intentées pour les opinions émises et les votes exprimés dans le cadre de leur activité parlementaire, et celle de «l'inviolabilité» [50], qui protège les membres contre l'arrestation, l'incarcération ou les poursuites pour des infractions qui n'ont aucun rapport avec leur travail parlementaire [51].

46. L'Assemblée a traité à maintes reprises la question de l'immunité de ses membres [52], et notamment dans un rapport exhaustif élaboré en 2003 par la commission du Règlement [53], qui détaille les conditions dans lesquelles l'immunité des membres de l'Assemblée parlementaire et de leurs suppléants peut être levée.

---

47. . Voir également la Résolution 1754 (2010) de l'Assemblée sur la lutte contre l'extrémisme: réalisations, faiblesse et échecs, dans laquelle l'Assemblée demande aux groupes politiques de «promouvoir la création de comités d'éthique au sein des partis politiques et des parlements, dotés du droit de sanctionner leurs membres en cas de comportements ou de discours racistes, antisémites, xénophobes ou islamophobes».
48. . Une famille albanaise a porté plainte pour diffamation, en mars 2011, contre M. Dick Marty, rapporteur de l'Assemblée sur «Le traitement inhumain de personnes et le trafic illicite d'organes humains au Kosovo», pour avoir mentionné dans le rapport que leur maison aurait servi de prison où des Serbes capturés auraient ensuite été tués pour prélever leurs organes pendant la guerre du Kosovo.
49. . Kart c. Turquie, requête no 8917/05.
50. . N'existe pas aux Pays-Bas.
51. . Rapport de la Commission de Venise (document CDL-INF(1996)007).
52. . Recommandation 1602 (2003).

47. La procédure de levée d'une immunité est en général la même partout. Elle est habituellement définie par le règlement intérieur du parlement. Elle est lancée sur proposition ou à la demande de l'autorité publique compétente (en général, le Parquet), de la partie lésée ou du parlementaire concerné. La demande est communiquée au Président du parlement, soit directement soit, dans certains cas, par l'intermédiaire d'une autre autorité (ministre de la Justice, Premier ministre), et ensuite examinée par une commission parlementaire spéciale ou ad hoc, qui rend un avis après avoir entendu le parlementaire concerné. La plénière est alors appelée à décider, avec ou sans débat (privé ou public) si l'immunité doit ou non être levée.

48. Une des questions controversées en rapport avec les immunités concerne les conséquences de l'exercice de la liberté d'expression. Dans plusieurs pays d'Europe, la «non-responsabilité» ne couvre pas la diffamation. Le rapporteur note cependant que la tendance générale s'oriente plutôt vers la défense de l'immunité quand les déclarations contestées ont été faites au cours d'un débat parlementaire, même si elles ont gravement affecté la vie d'une personne [54].

49. L'article 65 du Règlement de l'Assemblée, qui a été introduit par la Résolution 1325 (2003) sur les immunités des membres de l'Assemblée parlementaire, permet à l'Assemblée d'examiner une demande de levée d'immunité présentée par une autorité compétente dans le cadre de poursuites engagées au niveau national, si elle concerne une action pour des diffamations ou des calomnies. Le rapporteur estime par conséquent que, du point de vue de la levée de l'immunité, il n'est pas nécessaire de prévoir de dispositions supplémentaires.

4.2. Droit de réponse

50. Ce droit, dont il existe plusieurs formes et définitions, est prévu par un certain nombre de parlements du Commonwealth [55] et peut être exercé par un membre du parlement ou par toute autre personne. Il permet de réfuter une allégation en présentant son propre point de vue [56]. Toutefois, si le droit de réponse n'est pas exercé immédiatement, il n'a qu'un effet limité et un pouvoir de dissuasion réduit sur les membres qui abusent de leur liberté d'expression.

51. Ce droit revêt une grande importance surtout quand il est exercé par des personnes non membres des assemblées, qui disposent souvent de moyens d'action très limités. Il offre aux particuliers ou aux personnes morales qui pensent avoir subi un tort en raison des déclarations d'un parlementaire l'occasion de présenter une réponse officielle qui sera inscrite au compte rendu des débats [57].

52. Une partie qui se considère lésée peut déposer une demande visant à faire inscrire au compte rendu sa réponse à la déclaration incriminée. Une commission parlementaire examine ensuite cette réponse écrite afin de vérifier qu'elle ne contient pas de langage diffamatoire ou insultant, ou qu'elle ne viole pas les règles de protection de la vie privée. La commission peut ensuite décider de publier ou non cette réponse, sans nécessairement l'examiner sur le fond ou vérifier sa véracité.

53. Même si l'efficacité d'une telle procédure est souvent limitée par le temps nécessaire à la décision d'intégrer ou non la réponse au compte rendu, elle offre une alternative à une procédure formelle. Elle permet à chacun de réagir à une déclaration sans devoir intenter des poursuites au préalable.

54. Le rapporteur recommande d'examiner plus avant la possibilité pour tout particulier ou personne morale d'exprimer son désaccord avec une déclaration prononcée au cours d'un débat et qui les affecterait directement. Il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, les conséquences négatives qu'une

---

53. . Doc. 9718, «Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire», rapporteur: M. Ionel Olteanu.

54. . A. c. Royaume-Uni, requête no 35373/97. Dans cette affaire, la requérante et sa famille ont fait l'objet d'attaques et de moqueries personnelles à la suite des déclarations faites par un parlementaire lors d'un débat sur la politique municipale du logement. La cour a reconnu que les allégations faites par le parlementaire dans son intervention étaient extrêmement graves et manifestement inutiles dans le contexte du débat. La Cour n'a toutefois pas constaté de violation de l'article 6, paragraphe 1, en rapport avec l'impossibilité pour la requérante, étant donné la nature absolue du privilège parlementaire, d'intenter une action devant les tribunaux afin de protéger sa réputation.

55. . Exemple: article 5 des Résolutions sur les privilèges parlementaires du Sénat d'Australie, adoptées le 25 février 1988.

56. . Résolution (74) 26 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur «Le droit de réponse – situation de l'individu à l'égard de la presse».

57. . www.parliament.vic.gov.au/council/publications-a-research/information-sheets/12-privilege.

déclaration peut avoir pour la réputation de la personne et, d'autre part, les difficultés que pourrait engendrer un examen systématique des demandes de faire inscrire au compte rendu les déclarations faites en vertu du droit de réponse. Etant donné ce qui précède, la procédure suivante pourrait être envisagée:

– Tout membre de l'Assemblée directement nommé ou évoqué qui considère que sa réputation est entachée par une déclaration faite au cours d'un débat par un autre membre de l'Assemblée peut demander au Président de l'Assemblée de prendre la parole à la fin du débat pour une durée n'excédant pas deux minutes. Le Président peut donner à cette demande la suite qui lui semble opportune [58]. Il peut demander à l'auteur de la déclaration de s'expliquer.

– Toute personne directement nommée ou évoquée qui considère que sa réputation est entachée par une déclaration faite au cours d'un débat par un membre de l'Assemblée peut demander par écrit au Président de l'Assemblée qu'une réponse appropriée soit inscrite au compte rendu.

– La demande écrite doit être motivée et se référer à la déclaration contestée qui figure au compte rendu et ne peut contenir de langage vexatoire ou offensant; elle doit être adressée dans un délai de trois mois à compter de la date de la séance au cours de laquelle a été prononcée la déclaration contestée;

– Le Président examine la demande et décide:

a. soit d'inscrire au compte rendu une note relative à la déclaration contestée sur le modèle suivant: «Par un courrier du [date], [nom de la personne] conteste l'affirmation/la déclaration figurant au présent compte rendu, au motif que […]»;

b. soit de ne pas inscrire de note.

– Cette disposition n'est pas applicable si les paroles prononcées ont été rayées du compte rendu en vertu de l'article 21.6.

5. Conclusions

55. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles a été invitée à examiner si le Règlement de l'Assemblée prévoit les mesures efficaces adéquates pour réglementer les cas d'atteinte à l'honneur et à la réputation des personnes. En application de l'article 21, le Président de l'Assemblée est le garant du bon déroulement des séances plénières.

56. Cependant, les possibilités de contester directement les propos exprimés au cours d'un débat en plénière ou dans les réunions des organes de l'Assemblée, lorsqu'ils portent atteinte à l'honneur et à la réputation d'une personne, sont limitées, surtout quand celui qui prend l'initiative de contester une déclaration n'est pas membre de l'Assemblée.

57. Lors de sa réunion du 21 juin 2011, la commission a examiné l'avant-projet de résolution présenté par le rapporteur. Elle s'est prononcée en faveur de recommander à l'Assemblée:

– de modifier l'article 21 du Règlement afin que ses dispositions visent également les atteintes à la réputation et à l'honneur d'une personne à travers le droit au respect de la vie privée (voir le paragraphe 30);

– d'ajouter une disposition spécifique sur la discipline dans les articles du Règlement sur la procédure en commission (voir le paragraphe 41);

– d'instaurer un droit de réponse par une nouvelle procédure permettant à toute personne directement concernée par une déclaration d'exprimer son désaccord avec celle-ci (voir le paragraphe 54).

58. Les modifications du Règlement proposées pourraient entrer en vigueur lors de l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée de 2012.

58. . Voir l'article 34.7 du Règlement, qui dispose que «la parole est accordée aux représentants qui la demandent pour fait personnel pour une durée de deux minutes au maximum, le Président devant décider du moment de telles interventions. Aucune discussion ne peut s'engager à la suite d'une déclaration pour fait personnel».